

**LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD Y LA OACNUDH EN LA FORMULACIÓN DE  
UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE DD.HH. Y DIH DURANTE LA  
PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)**

**DANIELA MARÍN HOYOS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2016**

“La contribución del PNUD y la OACNUDH en la formulación de una política pública integral de DD.HH. y DIH durante la primera administración de Juan Manuel Santos (2010-2014)”

Trabajo de Grado, Estudio de caso  
Presentado como requisito para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Daniela Marín Hoyos

Dirigido por:  
Nayid Abú Fager Sáenz

Semestre I, 2016

## **AGRADECIMIENTOS**

Ante todo doy gracias a Dios por darme la paciencia y la sabiduría; a mis papás, mi hermana y mi familia por estar siempre ahí; a todas las personas que me acompañaron y guiaron durante este proceso; y a mi país que fue el que me motivó.

## RESUMEN

*El presente trabajo de investigación tiene como objetivo estudiar la influencia de las agencias de Naciones Unidas, PNUD y OACNUDH, en la formulación de una política pública de DD.HH. y DIH en Colombia entre 2010 y 2014. Se argumenta que la cooperación internacional brindada por el PNUD y la OACNUDH, a través de su asesoría técnica, influyó determinantemente en el proceso de formulación de una política pública en materia de DD.HH y DIH durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Lo anterior, permitió no solo un cambio en la forma de construir políticas públicas, sino en la manera en que se aborda la situación de DD.HH. en el país, teniendo en cuenta la coyuntura de las negociaciones de paz con las FARC.*

### **Palabras clave:**

*Colombia, Naciones Unidas, cooperación internacional, derechos humanos, política pública.*

## ABSTRACT

*This research aims to study the influence of United Nations agencies, UNDP and OHCHR, in the formulation of public policy in Human Rights and International Humanitarian Law in Colombia between 2010 and 2014. It argues that the international cooperation provided by the UNDP and OHCHR, through its technical assistance, influenced determinedly in the process of formulating public policy on HR and IHL during the first government of Juan Manuel Santos. This allowed not only a change in the way of building public policies, but in the way the HR situation in the country is discussed, taking into account the situation of the peace negotiations with FARC.*

### **Keywords:**

*Colombia, United Nations, international cooperation, human rights, public policy.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	15
1.1. Cooperación Internacional en materia de DD.HH a nivel mundial	15
1.2. Cooperación Internacional en materia de DD.HH en Colombia	21
2. INSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA EN MATERIA DE DD.HH.	25
3. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL	38
4. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	48
ANEXOS	

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Entrevista. Ítalo Andrés Velásquez

Anexo 2. Entrevista. Sandra Borda

## LISTA DE SIGLAS

APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APP	Análisis de Políticas Públicas
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CP	Constitución Política de Colombia
DD.HH.	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENCI	Estrategia de Cooperación Internacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GED	Goce Efectivo de Derechos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PR	Presidencia de la República
SNDH-DIH	Sistema Nacional de Derechos Humanos
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
UNDAF	Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Colombia



*“El camino de la paz y de la libertad pasa, ciertamente, por el reconocimiento y la protección de los derechos del hombre (...) no se me oculta que el camino es difícil. Pero no existen alternativas”*  
*(Bobbio 2003, pág. 520)*

## INTRODUCCIÓN

Por más de cincuenta años, Colombia ha sufrido una crisis humanitaria a causa del conflicto interno armado. Dentro de este escenario, las acciones militares emprendidas por los principales actores del conflicto –Fuerzas Militares de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)– han violado de diferentes maneras los Derechos Humanos (DD.HH.) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) a lo largo de todo el territorio nacional.

A pesar de los distintos esfuerzos para conseguir la paz y dar solución a esta crisis mediante la defensa, aplicación y divulgación de los DD.HH. y del DIH, hoy este tema sigue siendo uno de los mayores retos a cumplir por parte del gobierno. En el caso colombiano, a partir de 1950 se ha contado con la cooperación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a las dificultades que ha tenido el Estado a la hora de garantizar políticas públicas que generen cambios positivos en materia de DD.HH. y DIH (ONU 2015, Prólogo). Desde ese entonces, las veinticuatro agencias que conforman el Sistema de Naciones Unidas (SNU):

Trabajan de la mano de las instituciones nacionales y de la sociedad civil en favor del desarrollo sostenible, la sustitución de cultivos y el cuidado del medioambiente, los derechos humanos, en particular los de las mujeres, niños y niñas, y de los pueblos indígenas y afro-colombianos, la construcción de la paz y la asistencia humanitaria, especialmente en las zonas más remotas del país. (ONU 2015, Prólogo)

La ONU, desde su creación en 1945, ha desarrollado un discurso que a lo largo de los años ha evidenciado la relación existente entre DD.HH., DIH y desarrollo. En pocas palabras, garantizar los DD.HH. garantiza también un avance en los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos de cualquier Estado. Es por esto que para esta investigación se escogió, dentro de las agencias canalizadoras de la Cooperación Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) — instaurado en Colombia en 1974, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) establecida en 1996 (ONU 2015, pág. 34 y 54).

Por una parte, el PNUD llegó al país con el objetivo de ayudar al Estado colombiano a solventar “los retos del desarrollo humano y la paz y contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión” (ONU 2015, pág. 54), mediante la ejecución de programas y proyectos que permiten el fortalecimiento de las capacidades institucionales en tres áreas específicas acordadas con el gobierno: "(i) Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, (ii) Gobernabilidad Democrática, y (iii) Desarrollo Paz y Reconciliación” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-Colombia] 2013a, pág. 3).

Por otra parte, la OACNUDH lidera los esfuerzos de la organización para la protección y promoción de los DD.HH. en el mundo. En 1996, ante la grave situación de DD.HH. denunciada por la comunidad internacional, esta oficina se estableció en Colombia dentro del marco del conflicto armado y bajo el gobierno de Ernesto Samper para “prestar asistencia a las autoridades en materia de promoción y de protección de derechos humanos, y observar las violaciones de derechos humanos mediante la preparación de informes analíticos para el Alto Comisionado” (Gallón 1997, pág. 221).

Teniendo en cuenta que la oficina se instauró finalizando la presidencia de Samper, el gobierno de Andrés Pastrana tuvo a su cargo emprender acciones con base a las recomendaciones recibidas en los primeros informes emitidos por la OACNUDH. Sin embargo, esta administración “reemprendió una campaña sistemática de descalificación de los informes de la oficina del Alto Comisionado y de las organizaciones no gubernamentales” (Borda 2012, pág. 116).

El incumplimiento de las obligaciones internacionales y el comportamiento generalizado del Estado en negar su responsabilidad frente a la violación de DD.HH. en el país, supuso el surgimiento de tensiones en la relación del gobierno con la oficina recién instalada (Borda 2012, pág. 116), tensiones de las que no fue exento el gobierno sucesor de Pastrana y en el cual se acrecentaron. Si bien la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002 significó, para muchos, la solución al problema de la violencia en el país, a través de la ejecución de su política de Seguridad Democrática, el aspecto de la protección de DD.HH. y DIH se vio apartado de la agenda nacional (Borda 2012, pág. 117).

Aunque dicha política trajo ciertos beneficios en materia de seguridad, su afianzamiento generó graves consecuencias humanitarias –entre ellas– el desplazamiento forzado de la población más vulnerable del conflicto (Borda 2012, pág. 117); según Sandra Borda, a partir de ese año “el país transitó hacia un entendimiento fundamentalmente distinto del conflicto interno, que por supuesto tuvo implicaciones serias en el tratamiento del tema de derechos humanos que Colombia hizo en su política exterior” (Borda 2012, pág. 116).

Tras muchos años de desconocer la esencia del problema de DD.HH., en este periodo se agudizó la crisis humanitaria; dado los altos índices de desplazamiento forzado, homicidios a defensores de DD.HH., ejecuciones extrajudiciales, masacres, reclutamiento de menores, entre otros. En ese sentido, en el 2009, tanto la OACNUDH como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) plantearon diferentes retos en materia de respeto y garantía al gobierno entrante de Juan Manuel Santos (PND 2010, pág. 529).

Al asumir la presidencia en 2010, Juan Manuel Santos incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) un capítulo llamado “Consolidación de la Paz”, en donde expresa el interés de su gobierno de garantizar el Estado de Derecho. A partir de éste se puede percibir la voluntad del gobierno Santos de implementar nuevas estrategias para hacer frente a los retos y dificultades en materia de DD.HH. y DIH, y de fortalecer las relaciones con los actores internacionales y, especialmente, con la ONU (PND 2010).

Dadas las profundas diferencias que surgieron a causa del cuestionable tratamiento de los DD.HH. y el DIH por parte de la administración de Uribe, el gobierno de Santos plasmó dentro del PND 2010-2014 unos nuevos lineamientos estratégicos para avanzar en la forma de hacer frente a los obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de DD.HH y DIH (PND 2010).

En 2012, a propósito del énfasis que se le da al proceso de construcción de paz dentro del PND 2010-2014, se inician oficialmente los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC después de haber concluido con el Encuentro Exploratorio que tuvo lugar entre febrero 23 y agosto 26 de ese año en la Habana, Cuba. Desde ese momento, tanto el gobierno como las FARC han expresado su disposición de llegar a un acuerdo de paz por la vía política.

Teniendo en cuenta la coyuntura del proceso de paz y la necesidad de cumplir efectivamente con los compromisos internacionales adquiridos en materia de DD.HH. y DIH, en diciembre de 2013 se le entregó al presidente Santos el documento “De la violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034”, por parte del Gobierno Nacional, la Comunidad Internacional y la Sociedad Civil. Este documento representa el punto de partida de un trabajo participativo acerca de la construcción de políticas públicas, no solo en materia de DD.HH. y DIH, sino en todos los ámbitos.

Es a partir del planteamiento anterior que surge la pregunta: ¿en qué medida la cooperación del PNUD y la OACNUDH influyó en la formulación de una política pública de DD.HH. y DIH durante el primer periodo de Juan Manuel Santos? Este trabajo sostiene que la Cooperación Internacional brindada por el PNUD y la OACNUDH, a través de su asesoría técnica, influyó determinadamente en la formulación de una política pública integral en materia de DD.HH. y DIH durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos.

Esta investigación pretende evidenciar la necesidad de un cambio en la situación de DD.HH. después de tantos años de “un desempeño deplorable de violación a los derechos humanos y violación a las normas internacionales que el Estado ha aceptado voluntariamente” (Borda 2012, pág. 112), teniendo en cuenta la coyuntura de las negociaciones de paz con las FARC.

Si Colombia quiere superar el odio generado por un conflicto armado que lleva más de cincuenta años, es necesario crear consciencia, enfatizar sobre la necesidad de reconciliación y aumentar la confianza entre los ciudadanos. Siendo coherente con lo anterior, mediante este trabajo de investigación se quiere reflexionar acerca de la importancia de plasmar una política pública basada en DD.HH. para la construcción de paz en el país. Por ende, el objetivo principal es estudiar la influencia de las agencias de Naciones Unidas, PNUD y OACNUDH, en la formulación de una política pública de DD.HH. y DIH en Colombia entre 2010 y 2014.

Respecto al componente teórico, la presente investigación se basará en la teoría del Neoliberalismo Institucional de Robert Keohane y sus definiciones de los conceptos de Instituciones Internacionales y Cooperación Internacional para explicar el papel que tienen

en el cambio de las concepciones de cada Estado. Una vez entendidos los conceptos de esta teoría, el objetivo principal de la tesis será analizar la influencia que las organizaciones internacionales, en este caso las agencias de la ONU, el PNUD y la OACNUDH, tienen sobre las decisiones que el Estado colombiano toma frente a la formulación de una política pública de DD.HH. y DIH.

En este orden de ideas, la presente investigación estará estructurada en tres capítulos y finalizará con una serie de conclusiones. El primer capítulo comprenderá, además de la exposición de definiciones y conceptos utilizados en la investigación, una descripción de la Cooperación Internacional de la ONU en materia de DD.HH. y DIH. La segunda parte estará encaminada a explicar la oferta institucional colombiana en materia de promoción y protección de los DD.HH. El tercer capítulo, desarrollará una relación entre los dos capítulos anteriores, en donde se analizará, a la luz de los conceptos de instituciones internacionales y cooperación internacional de la teoría de Neoliberalismo Institucional, el alcance de la influencia del PNUD y la OACNUDH en el proceso de construcción de una política pública de DD.HH. en Colombia durante 2010-2014. Finalmente, se elaborarán un grupo de conclusiones que recapitularán lo encontrado a lo largo de la investigación.

# **1. UNIVERSALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

## **1.1. Cooperación Internacional en materia de DD.HH a nivel mundial**

La defensa de los Derechos Fundamentales del hombre cobró importancia en la historia de la humanidad durante la Revolución Francesa; tras este suceso histórico, se proclamó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” y que “los derechos naturales e imprescriptibles” declarados en ese entonces “son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (Camargo 1995, pág. 414). Gracias a la anterior circunstancia, cada hombre empieza a ser visible y considerado frente al Estado como sujeto de derechos, no sólo en el contexto nacional francés, sino, con el tiempo, en la escena internacional (Bobbio 2009, pág. 516).

En el siglo XX, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la humanidad tuvo que enfrentar las consecuencias sociales, políticas y morales causadas por el Holocausto; fue tal la devastación social, que la comunidad internacional se vio en la obligación de establecer un sistema de normas que regulase el comportamiento de los Estados en materia de promoción y protección de los DD.HH. (Bobbio 2009, pág. 512). Según Norberto Bobbio, “el individuo ocupa el primer lugar, es decir, el individuo particular que tiene valor por sí mismo, y después viene el Estado y no viceversa” (Bobbio 2009, pág. 516).

Siguiendo la anterior lógica, es posible interpretar que durante la Segunda Guerra Mundial la privación al derecho a la vida y a la ciudadanía del individuo judío se produjo en gran parte porque se puso por encima los valores y principios que proclamaba el Tercer Reich en Alemania (Arendt 2004, pág. 374). Después de este nefasto episodio, el mundo conoció las consecuencias y el alcance del poder sin limitaciones; el Holocausto representó un descuido imperdonable en la defensa de Derechos; y este descuido debía ser reparado mediante el establecimiento de un código de conducta internacional que impidiese la devastación humana nuevamente (Diez de Velasco 2013, págs. 632-633).

Es por la anterior circunstancia que se comenzó a esbozar lo que sería la estructura del actual Sistema de las Relaciones Internacionales. Para agosto de 1941, al firmar la Carta del Atlántico (ONU 1986, pág. 5), ya se empezaba a vislumbrar la necesidad de instaurar un sistema colectivo y estable de seguridad, el cual pretendiera abarcar la mayor cantidad de Estados posible y permitir la colaboración entre ellos para dar paso a un nuevo orden mundial que evitase nuevas confrontaciones bélicas, es decir, un ordenamiento internacional diferenciado por imprimirle un valor universal a la realización de los DD.HH., valor que se traduce en:

la transposición de su protección del sistema interno al sistema internacional, que por primera vez en la historia hace del individuo, en coherencia con la línea de pensamiento individualista, (...) un *sujeto del derecho internacional*, y le ofrece la posibilidad –si bien en la práctica más hipotética que real– de reclamar justicia en una instancia superior frente al propio Estado (Bobbio 2009, págs. 518-519).

La ONU, sucesora de la Sociedad de Naciones, se convirtió en esa instancia superior que garantizaría la paz, el desarrollo y los DD.HH., con el fin de fortalecer la sociedad civil y las relaciones en la escena internacional. El 26 de junio de 1945, cincuenta y un Estados firmaron en San Francisco la Carta constitutiva de la ONU, documento que no sólo daría las directrices de los órganos y procedimientos de la Organización, sino que determinaría los derechos y las obligaciones de los Estados miembro (ONU 1995, pág. 240).

En este contexto, Robert Keohane (1993), quien en su libro *Instituciones Internacionales y poder estatal* estudia la política mundial y el proceso de institucionalización del sistema internacional, entiende a las instituciones internacionales como una serie de normas constantes y articuladas, las cuales determinan el comportamiento y el proceder (págs. 16-17).

Dentro de los tres tipos de instituciones que el autor define, para el caso que aquí concierne, la ONU se enmarca bajo la clasificación de organizaciones intergubernamentales formales, las cuales son “entidades útiles que son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos” (Keohane 1993, pág. 17).

La ONU fue constituida bajo “escuetas referencias a los derechos humanos, tanto en



el Preámbulo como en el texto articulado” (Diez de Velasco 2013, pág. 634). La Carta empieza ratificando “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas” (ONU 1995, pág. 241).

Sobre esta concepción, a lo largo la Carta se dispone una serie de normas que determinan las relaciones entre los Estados, cómo éstas son guiadas por “el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos” y aluden a la cooperación internacional como herramienta para “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU 1986, pág. 6).

Sobre este punto, es preciso acudir a la definición que ofrece Keohane de Cooperación Internacional, la cual es entendida como la práctica que “exige que las acciones de individuos u organizaciones diferentes –que no están en armonía preexistente– lleguen a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane 1993, pág. 220). En virtud de lo anterior, la Carta en sus artículos 55 y 56, referentes a la Cooperación Internacional Económica y Social (Capítulo IX), señalan el propósito de la ONU de promover:

- a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. (ONU 1986, pág. 6)

En este sentido, los Estados al interior de una organización de las características de la ONU, articulan sus intereses hacia una misma dirección mediante el incentivo de conseguir el bienestar de la población mundial. Adicionalmente, la Carta contiene normas que estipulan el ordenamiento institucional, es decir la composición, las funciones y los poderes de los órganos creados en virtud de los principios y propósitos de la Organización relativos a los DD.HH., tales como la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) (ONU 1986, pág. 6). De este modo, los DD.HH. se convirtieron en una temática primordial dentro de la agenda internacional y la ONU su principal promotora y

protectora. La Organización los concibe como los:

Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. (OACNUDH s.f.a, párr. 1)

Desde la firma de la Carta de San Francisco en 1945, los Estados han venido ratificando una serie de instrumentos internacionales en materia de DD.HH. que establecen la base jurídica para obligar a los Estados a protegerlos y promoverlos.

Todos los Estados han ratificado al menos uno, y el 80 por ciento de ellos cuatro o más, de los principales tratados de derechos humanos, reflejando así el consentimiento de los Estados para establecer obligaciones jurídicas que se comprometen a cumplir, y confiriéndole al concepto de la universalidad una expresión concreta. Algunas normas fundamentales de derechos humanos gozan de protección universal en virtud del derecho internacional consuetudinario a través de todas las fronteras y civilizaciones. (OACNUDH s.f.a, párr. 4)

A partir de la incorporación de estas disposiciones, los DD.HH. empezaron a tener una acogida sin precedentes y sentaron las bases para el desarrollo del Derecho Internacional. Con el transcurso del tiempo, esta temática se ha “ampliado mediante una serie de decisiones históricas de la Asamblea General que han ido estableciendo gradualmente su universalidad, su indivisibilidad y sus conexiones recíprocas con el desarrollo y la democratización” (ONU 1998, pág. 241). Así pues, dada su relevancia, la ONU se ha esforzado en divulgar la necesidad de proteger los DD.HH. a través del Estado de Derecho, el cual es definido por la organización como:

Un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. (ONU 2004, pág. 5)

Como resultado de la creación de la Comisión de Derechos Humanos por parte del ECOSOC y en cumplimiento del propósito de formular “proposiciones, recomendaciones e informes referentes a: a) Una declaración internacional de derechos del hombre” (Diez de Velasco 2013, pág. 636), en 1948 se redactó el documento que le daría origen a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) que sería adoptada el 10 de

diciembre del mismo año (ONU 1995, pág. 241). Los Estados que firmaron la DUDH reafirmaron la convicción acerca de lo dispuesto en la Carta de la ONU y fortalecieron su compromiso de reconocer, respetar, proteger y realizar dichos derechos (OACNUDH s.f.a, párr. 9):

La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. (OACNUDH s.f.a, párr. 9)

Los treinta artículos comprendidos en la Declaración son considerados como el punto de partida no sólo de un “proceso codificador, caracterizado por su profundización y especialización progresivas” (Diez de Velasco 2013, pág. 636), sino también de la universalización, en cuanto a que, como se señaló anteriormente, se sobrepuso la defensa de los derechos del ámbito interno al ámbito internacional (Bobbio 2009, pág. 518). Esta Declaración sentó “las bases sustantivas de la ulterior actividad de la ONU en materia de derechos humanos” (Diez de Velasco 2013, pág. 637).

Junto con la DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituyen lo que hoy se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos adoptada en 1966. Éstos dos últimos pactos reforzaron la Declaración y ampliaron el espectro de derechos a proteger, lo cual implicó “la adopción de nuevos instrumentos especializados cuyo objeto es definir regímenes de protección cualificados” (Diez de Velasco 2013, pág. 636).

Hacen parte de estos instrumentos especializados las Declaraciones y Convenciones, las cuales protegen “al individuo o a colectivos respecto de determinadas formas de violación” (Diez de Velasco 2013, pág. 640), —entre otras— tales como la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Ante la progresiva extensión y especificación de los derechos a lo largo de los años, la ONU cuenta con dos ejes para desarrollar su sistema de protección de DD.HH. El primero comprende a los órganos no convencionales, los cuales están basados en la Carta de la ONU y el segundo a los órganos convencionales, los cuales surgen “en virtud de los

tratados internacionales sobre derechos humanos auspiciados por la Organización” (Diez de Velasco 2013, pág. 643). De la primera categoría se destacan la Asamblea General, el ECOSOC y el Consejo de Derechos Humanos. De la segunda categoría, existen nueve comités que controlan el cumplimiento de los tratados internacionales, como, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La figura encargada de afianzar y articular toda la gestión dentro del sistema de protección de los DD.HH. de la ONU es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, figura creada en 1993 en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena mediante la resolución de la Asamblea General 48/141 (ONU 1994, pág. 3) y cuyas funciones son:

Promoción y protección del disfrute efectivo de los derechos humanos, coordinar todas las actividades integradas en el Programa de Derechos Humanos de la Organización, proporcionar asistencia técnica y financiera y servicios consultivos a los Estados y organizaciones que lo soliciten y potenciar la ampliación de la cooperación internacional en el ámbito de los DD.HH., así como desempeñar las demás funciones que le sean encomendadas por los órganos del sistema. (Diez de Velasco 2013, pág. 645)

A su vez, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos dirige la OACNUDH, que cumple con la función de dar apoyo administrativo y técnico a los distintos órganos creados por la Organización y paralelamente en ella se gestionan, impulsan y ejecutan las distintas actividades correspondientes a la promoción y protección de los DD.HH. (Diez de Velasco 2013, pág. 645). Sobre este punto la resolución dispone que una de las funciones del Alto Comisionado es:

Proporcionar, por intermedio del Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos, con miras a apoyar medidas y programas en la esfera de los derechos humanos. (ONU 1994, pág. )

Otra de las agencias del SNU que tiene como propósito cooperar en materia de DD.HH. y desarrollo es el PNUD; su labor principal es colaborar en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, promover el cambio y brindar conocimientos, experiencia y recursos necesarios para apoyar a los pueblos en lograr una mejor calidad de vida; lo anterior se logra a través de asistencia técnica en la elaboración de políticas y en la creación de capacidades de liderazgo; está presente en más de 177 países y territorios, en

los cuales trabaja junto con los respectivos gobiernos para hacerle frente a los retos en materia de desarrollo (PNUD s.f.a, párr. 1).

El objetivo de la PNUD está encaminado a ayudar a que los Estados cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> y a fortalecer la nueva agenda post-2015. Para tal fin, su trabajo se enfoca en acompañar a los países en la elaboración de planes de acción que conlleven a brindar soluciones en materia de 1) desarrollo sostenible, 2) gobernanza democrática y construcción de paz y, 3) clima y resiliencia a los desastres procurando que en las tres se protejan los DD.HH. (PNUD s.f.b, párr. 2)

Como se ha podido ver en éste acápite, el deseo de hacer respetar los DD.HH. ha encaminado las acciones de todo el SNU a emprender estrategias para su protección a nivel internacional y local, haciendo énfasis en defenderlos en el ámbito cultural de cada Estado miembro (United for Human Rights 2008-2015, párr. 6).

Siguiendo con el anterior argumento, el siguiente acápite hace referencia a la cooperación de la ONU, específicamente del PNUD y OACNUDH, alrededor de los DD.HH. desde su establecimiento en Colombia. En este se señalan los mandatos de ambas agencias, los cuales fundamentan sus acciones de cooperación en el país.

## **1.2. Cooperación de la ONU en materia de DD.HH en Colombia**

Dado el grado de compromiso adquirido a través de las obligaciones jurídicas internacionales, muchas veces los tratados en esta materia sobrepasan el ordenamiento jurídico interno de los Estados, ya que se incorpora automáticamente a la Constitución Política. Sin embargo, si bien esta labor ha tenido cierto impacto en muchas sociedades, el respeto universal de los DD.HH. sigue encontrándose con muchos obstáculos, puesto que numerosos Estados todavía no cuentan con las herramientas necesarias para salvaguardar los Derechos Fundamentales de todos sus ciudadanos (ONU 2013, párr. 3).

Factores como guerras civiles, crisis humanitarias y falta de voluntad política han

---

<sup>1</sup> En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático (PNUD s.f.b párr. 1)

<sup>2</sup> Remitirse a anexo 2

entorpecido el cumplimiento de las obligaciones en materia de DD.HH. por parte de los gobiernos. En consecuencia, ante la incapacidad de los Estados de contrarrestar de manera autónoma estos problemas, la ONU ha propuesto su asesoría en programas de “cooperación técnica para la promoción de la democracia, el desarrollo y los Derechos Humanos” (ONU 2013, párr. 5). Específicamente, lo que la ONU pretende es que se incorporen esos derechos no sólo a nivel jurídico, sino también en el ejercicio de la relación Estado-sociedad (ONU 2013, párr. 5)

Según lo mencionado anteriormente, se puede evidenciar cómo los objetivos tanto de la OACNUDH como los del PNUD concuerdan en desarrollar acciones encaminadas al fortalecimiento de los DD.HH. Si bien es cierto que a lo largo del tiempo esta temática ha permeado cada vez más a las sociedades del mundo, todavía queda un largo camino por recorrer, sobre todo en Estados que todavía no cuentan con las capacidades necesarias de hacer efectivas las obligaciones internacionales de DD.HH. y que voluntariamente los han aceptado<sup>2</sup> (Borda 2015).

Este es el caso del Estado colombiano en el que, debido a sufrir una situación de conflicto interno armado por más de cincuenta años, los DD.HH. se han visto vulnerados de diferentes formas y por diferentes actores. A pesar de que diferentes gobiernos colombianos se han comprometido a adherirse a las normas internacionales en esta materia, su comportamiento a la hora de cumplirlas es contradictorio y, por lo tanto, fuertemente criticado por la comunidad internacional (Borda 2015). Debido al pésimo desempeño en la promoción y el respeto a los DD.HH., el Estado colombiano se ha visto en la necesidad de apoyarse en la cooperación que brinda la ONU para hacer efectivos sus deberes tanto a nivel internacional como a nivel interno.

La OACNUDH se estableció el 29 de noviembre de 1996 en Colombia a petición de la Comisión de Derechos Humanos en su 52º período de sesiones sobre la situación de DD.HH. y por iniciativa del gobierno de Ernesto Samper mediante la firma del Acuerdo entre el Gobierno y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH s.f.c, párr. 5). La OACNUDH ha estado presente en el país desde 1997 promoviendo y protegiendo los derechos de los colombianos. Desde entonces, el mandato de la Oficina ha

---

<sup>2</sup> Remitirse a anexo 2

sido prorrogado en varias ocasiones y actualmente sigue operando en el país en cumplimiento de los objetivos desde la sede principal en Bogotá, de donde parten constantemente misiones de observación a todo el territorio nacional (APC-Colombia 2013b, pág. 1).

Vale la pena resaltar que OACNUDH no realiza proyectos (en estricto sentido), sino que en ejercicio de su actividad misional, sus acciones se desarrollan en un campo de discusión política de alto nivel y de asesoramiento a los líderes de sectores y cabezas de entidad. Dada la naturaleza de las acciones de OACNUDH, no existe una Estrategia País o marco de cooperación concertado con el Gobierno Nacional. (APC-Colombia 2013b, pág. 3)

La OACNUDH depende directamente del mandato de la Secretaría General de las ONU, tanto administrativa como presupuestalmente. La estrategia de esta agencia en Colombia consiste en monitorear la situación de DD.HH. en el contexto de conflicto interno armado que vive el país, con el objetivo de aconsejar a las autoridades en la formulación e implementación de políticas públicas, programas y medidas para la promoción y protección de los DD.HH. mediante la presentación de una serie de informes anuales (ONU 1994, pág. 4). Asimismo, la OACNUDH coopera y suministra asistencia técnica al gobierno, la sociedad civil, ONGs e individuos para promover el respeto y la observancia de los DD.HH. y el DIH en Colombia. (OACNUDH s.f., párr. 23)

Por su parte, el PNUD llegó a Colombia en 1974 con el fin de ayudar a despertar una mayor conciencia y a verificar los progresos realizados en materia de desarrollo, lo cual está sustentado legalmente bajo el Convenio o Acuerdo Básico de Cooperación celebrado entre Colombia y el PNUD (APC-Colombia 2013a, pág. 3).

El PNUD contribuye con el Estado y la sociedad colombiana a la búsqueda de la paz, el desarrollo y el bienestar colectivo a través de acciones, programas, iniciativas y proyectos en torno a: Desarrollo, paz y reconciliación; Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática; Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; Lucha contra la pobreza y por la equidad y Energía y protección del medio ambiente. En sus intervenciones el PNUD incorpora los enfoques de desarrollo humano, género y derechos. (PNUD 2014, párr. 2)

El PNUD y el gobierno colombiano suscribieron para el periodo 2008-2012 el Documento de Programa País, el cual establece las metas y objetivos por cumplir en cuanto a tres áreas acordadas: (1) Pobreza, ODM y Desarrollo Sostenible, (2) Gobernabilidad Democrática, y (3) Desarrollo Paz y Reconciliación (PNUD 2014, párr. 2). Tanto el Documento como el Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones

Unidas en Colombia (UNDAF), en donde se inscriben los programas y proyectos del PNUD, fueron extendidos hasta el 2014 y están alineados con el PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”, la Estrategia de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014 y los Planes Locales de Desarrollo de los territorios en donde centra su acción (APC-Colombia 2013a, pág. 3).

Tanto la OACNUDH como el PNUD y, en general, el SNU, desde su establecimiento en el país tienen un gran compromiso con la sociedad colombiana en apoyar al gobierno en generar mejores condiciones de vida entre los ciudadanos. Es por esto que su gestión:

Constituye un gran apoyo a todos los esfuerzos del país encaminados a fortalecer su institucionalidad democrática, la construcción de condiciones para la paz, la promoción de la convivencia y a garantizar a las víctimas de la violencia interna generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, la restitución de sus derechos dentro de los principios de la verdad, la justicia y la reparación. (ONU 2014, párr.12)

Debido a que Colombia ha tenido que padecer los terribles efectos de una guerra interna en donde el desarrollo social se ha visto tan afectado, es importante resaltar no sólo el papel de la OACNUDH y el PNUD en Colombia, sino de todo el SNU, ya que gracias a su cooperación y asistencia se ha avanzado en el fortalecimiento de instituciones que conlleven al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los códigos internacionales en materia de DD.HH. a los que Colombia se ha suscrito.

La cooperación internacional de DD.HH., canalizada a través de la ONU, representó para los Estados una plataforma de respuesta conjunta a las necesidades imperantes, de allí que el siglo XX se convirtió en la época de progreso institucional, reflejado en el establecimiento de una serie de sistemas de protección regidos por una “nueva concepción que define a los DD.HH. como materia de interés internacional” (Diez de Velasco 2013, pág. 632).

Es por esto que, una vez explicado el papel de la ONU respecto a su asistencia internacional y nacional en materia de DD.HH., es necesario hacer referencia a las herramientas institucionales más importantes con las que cuenta Colombia para promover y proteger los DD.HH., desde las disposiciones de la Constitución referentes a la materia, hasta la forma como el Estado conduce sus acciones para acatar dichas disposiciones.



## **2. INSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA EN MATERIA DE DD.HH.**

Durante el proceso de afirmación de los DD.HH., una de sus etapas más importantes ha sido la inclusión de “las declaraciones de derechos incorporadas en las primeras constituciones liberales y después, sucesivamente, en las constituciones liberales y democráticas de los siglos XVII y XIX” (Bobbio 2009, pág. 518). Colombia, dando cuenta de la constitucionalización de los DD.HH. (Bobbio 2009, pág. 518), compila en el Título I de su Constitución Política, “De los principios fundamentales”, los fundamentos que la constituyen como:

un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia [CP] 2015, art. 1).

Como ejemplo de los principios fundamentales de DD.HH. que recoge la Constitución, se encuentra, en el artículo 2, la legítima participación de los connacionales en las decisiones que los afecta en los ámbitos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y en la efectiva realización de los DD.HH.; en el artículo 4, se dispone que todos los ciudadanos, sin excepción, ya sean nacionales o extranjeros, tienen el deber de acatar la Constitución, ya que ésta prima sobre cualquier ley o norma jurídica nacional (CP 2015, arts. 2-4).

Así mismo, en el Título II, comprendido por los capítulos I, II, III, IV y V, se expresan y describen los derechos fundamentales; los derechos sociales, económicos y culturales; los derechos colectivos y del ambiente; la protección y aplicación de los derechos; y los deberes y obligaciones (CP 2015, págs. 10-36). Las disposiciones allí expuestas representan el reconocimiento de la primacía de los DD.HH. en la configuración del Estado colombiano a partir de 1991.

Adicionalmente, a lo largo del texto de la Constitución se identifican artículos en donde se reconocen “los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” (CP 2015, art. 9) y donde los instrumentos internacionales de DD.HH. ratificados por el Estado colombiano prevalecen en su legislación interna, específicamente, el artículo 93 hace alusión a esto.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él. (CP de Colombia 2015, art. 93).

Dicha prevalencia hace claro el amplio enfoque al reconocimiento que la Constitución otorga al respeto de los DD.HH. como resultado del legado ideológico liberal y democrático de la Constitución francesa de 1791 (Bobbio 2009, pág. 517). Bajo esta lógica, los gobiernos deben dirigir todos sus esfuerzos en el cumplimiento de dichas pretensiones.

**Gráfico 1. Herramientas institucionales de Colombia para la promoción y protección de los DD.HH.**



Fuente: Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado.

El artículo 339 de la Constitución estipula la forma en que el gobierno debe emprender sus acciones conforme a las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es a partir de éste que se define la agenda y el presupuesto destinado a la

ejecución de dichas políticas en el gobierno de turno.

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades pùblicas del orden nacional. En la parte general se seàalaràn los propòsitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acciòn estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la polìtica econòmica, social y ambiental que seràn adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones pùblicas contendrà los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversiòn pùblica nacional y la especificaciòn de los recursos financieros requeridos para su ejecuciòn, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (CP 2015, art. 339)

Para hacer claridad sobre la importancia que tiene el PND en el cumplimiento de lo consagrado en la carta constitutiva del Estado, primero es necesario abordar el tema de polìticas pùblicas, sus antecedentes, su definiciòn, su construcciòn y sus principales elementos.

La gènesis del enfoque en polìticas pùblicas tuvo lugar en los años cincuenta en Estados Unidos tras el interès de profesionales en ciencias sociales (politòlogos, sociòlogos y economistas) de buscar soluciones a los problemas pùblicos a travès de una gestiòn eficaz del Estado; en 1960, dicho interès se difundió a los paìses europeos como Gran Bretaña, Noruega, Suecia y Finlandia. Una dècada màs tarde, Alemania se involucró en este nuevo movimiento, el cual progresivamente fue tomando fuerza en el resto de Europa (Ordòñez-Matamoros 2013, pàg. 35).

Por su parte, el enfoque en polìticas pùblicas llegó a Amèrica Latina en la dècada de los noventa, cuando se tradujeron al espaàol los trabajos màs sobresalientes en la materia, tales como el de Lasswell, “quién estableció las características esenciales de la disciplina: la ciencia de las polìticas pùblicas està orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque y explícitamente normativa en su perspectiva” (Ordòñez-Matamoros 2013, pàg. 35). A partir de ese momento se fue consolidando lo que hoy se conoce como la disciplina de Anàlisis de Polìticas Pùblicas (APP), la cual permite entender los problemas sociales para así resolverlos de modo que tengan un impacto positivo en la sociedad (Ordòñez-Matamoros 2013, pàg. 41).

Gracias al progresivo desarrollo de esta disciplina, surgieron diferentes definiciones sobre lo que es una polìtica pùblica, desde las màs amplias hasta las màs específicas. Para el caso que aquì interesa, se va a tomar la definiciòn formulada por Gonzalo Ordòñez-Matamoros, quien concibe polìtica pùblica como “el conjunto de acciones implementadas

en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales” (Ordóñez-Matamoros 2013, pág. 32). El autor hace énfasis en el Conocimiento, ya que representa el aspecto determinante para que una política pública sea exitosa o no.

En esta medida, se entiende por política pública las decisiones y acciones tomadas en consenso entre diferentes actores a partir del análisis de un contexto social, para formular e implementar soluciones a los problemas que allí confluyen y, de esta manera, establecer una relación entre el Estado y la sociedad.

Una vez expuesto el concepto de política pública que servirá como base para este trabajo, y sabiendo que sus principales características son “coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad” (Cuervo 2007, pág. 82), es necesario aclarar que su función principal es brindar las soluciones respectivas a un problema. Ahora bien, para lograr dicho objetivo se han definido varias etapas que conforman todo el proceso. Según Jorge Iván Cuervo, las políticas públicas tienen dos dimensiones, una descriptiva y otra normativa (Cuervo 2007, pág. 81).

La dimensión descriptiva del proceso de elaboración de una política pública hace referencia a aquellas acciones específicas del gobierno dirigidas al ámbito educativo, ambiental, económico, entre otros, mediante la ejecución de programas y proyectos; la dimensión normativa corresponde a la forma en que se dirige la acción gubernamental a la problemática social y cómo se involucran a los diferentes actores en las distintas fases de la construcción de la política pública, las cuales están plasmadas en el ciclo propuesto por Jones (Cuervo 2007, pág. 81).

El modelo teórico que recoge dicha lógica de etapas se conoce como el modelo secuencial y se presentan de la siguiente manera: “definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación” (Roth 2007, pág. 38).

En la formulación de una política pública no sólo se busca la participación del Estado, sino también la participación de otros actores. La interrelación entre estos actores

pretende lograr, de manera consensuada, la identificación de las mejores alternativas para luego llevar a cabo su implementación (Roth 2007, pág. 39).

Para el objeto de esta investigación, la formulación, la cual constituye el segundo paso del ciclo, busca la participación de otros actores distintos a los del Estado para que, de manera consensuada, se identifiquen alternativas que conlleven a la escogencia del mejor escenario posible, para seguir, posteriormente, con la etapa de implementación.

El proceso de construcción de política pública en Colombia se ha visto entorpecido muchas veces por factores históricos, políticos, económicos y sociales que han hecho del contexto colombiano uno de los más complejos para la acción gubernamental. Esto se debe, en gran parte, al “desconocimiento sobre la naturaleza del Estado que se tiene y sobre las posibilidades de adecuar sus políticas a los cambios externos e internos” (Cuervo 2007, pág. 70).

Retomando el primer artículo de la Constitución Política de 1991 expuesto anteriormente, es inherente al Estado colombiano desarrollar políticas públicas para garantizar el bienestar de todos sus ciudadanos. Si bien la gestión gubernamental ha satisfecho en cierta medida las demandas de la sociedad, la experiencia en el cumplimiento de este propósito ha demostrado que todavía falta mucho camino por recorrer, ya que se “está lejos de operar en la lógica de políticas públicas, esto es, con una orientación de coherencia, integralidad y sostenibilidad e incorporando como eje estructurante las demandas ciudadanas” (Cuervo 2007, pág. 70).

La lógica que operaba hasta hace unos años dentro de las entidades de planeación, consistía en contratar personal extranjero idóneo para el diseño de planes de desarrollo nacional sin tener en cuenta a amplios sectores de la sociedad y sin contar con mecanismos eficaces y eficientes que garantizaran su implementación (Roth 2007, pág. 56). Debido al desconocimiento de aspectos del contexto colombiano por parte de este personal, las soluciones propuestas eran ajenas a las necesidades propias del país (Roth 2007, pág. 56).

En materia de políticas públicas, Colombia ha sido colonizada por discursos que han sido elaborados en contextos políticos, culturales y sociales diferentes, cuyos referentes no siempre coinciden con las posibilidades de aplicación de una herramienta conceptual y metodológica que busca resolver los problemas de legitimidad y de eficacia que caracterizan a las democracias en países donde el Estado como mecanismo de coerción política y de cohesión social aún está en proceso de consolidación. (Jolly y Cuervo 2007, pág. 19)

No obstante, en la década de los noventa, con las nuevas directrices de la Constitución de 1991, el modus operandi de la formulación cambió en la medida en que se amplió el espectro de participación de la sociedad. Sin embargo, conservó la forma clásica del “modelo top-down, (de arriba hacia abajo), en donde se contrata a un consultor, éste realiza unos cuantos talleres, escribe el documento de planeación y lo entrega”<sup>3</sup> (Velásquez 2015). Esa ha sido la manera tradicional en la que se construyen las políticas públicas en Colombia, aunque se ha ido modificando a medida que se fortalecen las capacidades de participación.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo en Colombia (PND), es el documento en donde se enuncia los lineamientos de las políticas en los diferentes campos que le conciernen al presidente y al gobierno de turno respecto a temas como: salud, educación, seguridad, medio ambiente, etc. Allí se plasma de manera general la formulación de dichas políticas ya que no se resuelve el mecanismo por el cual se van a abordar la problemáticas ni el tipo de medidas que se deben adoptar para solucionarlas (Cuervo 2007, pág. 74).

El PND es el documento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2014, párr. 2)

Los planes de desarrollo están regidos por la ley 152 de 1994, la cual establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que tiene como propósito instaurar los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial (Ley 152 de 1994, art. 1).

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación. (DNP 2014, párr. 3 y 4)

Luego de pasar por un proceso de elaboración y aprobación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad rectora de planificación en el país, coordina la

---

<sup>3</sup> Remitirse a anexo 1

ejecución del Plan a través del cumplimiento de los planes de acción preparados y evaluados por cada uno de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y otros organismos gubernamentales, es decir, el poder ejecutivo en Colombia. Así pues, es en estos planes de acción donde se va a desarrollar puntualmente el contenido de las políticas públicas (Ley 152 de 1994, art. 27).

En ese sentido, cabe aclarar que no es lo mismo un Plan Nacional de Desarrollo a una ley. Las leyes son normas establecidas para regular las relaciones sociales y corresponde al Congreso de la República su elaboración (CP 2015, art. 114).

[...] Otra confusión en la que se suele incurrir es confundir la política pública con la ley. La ley no es la política pública, en las leyes puede haber lineamientos de política pública, obligaciones específicas de realizarlas, e incluso manifestaciones mucho más específicas de lo que sería la política pública, según el grado de especificidad como esté elaborada [...] Son muchos los casos en los que se tiene la ley pero no se tiene la política pública. (Cuervo 2007, pág. 77)

Para el desarrollo de este trabajo de grado, se tomó el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos” como el documento mediante el cual se identifica la situación de DD.HH. en Colombia como una problemática socialmente relevante que tiene que ser resuelta a través de políticas públicas en esta materia. Dicho Plan fue expedido por la ley 1450 de 2011 y “tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población” (Ley 1450 de 2011, art. 1).

El presidente Juan Manuel Santos, en el capítulo quinto llamado “Consolidación de la paz” del Tomo I del PND, explica que para que se consolide la paz en el país es necesario garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional, lo cual se logra a través del fortalecimiento de la seguridad, la realización de los DD.HH. y la efectividad de la justicia (PND 2010, pág. 499).

En un primer momento, dentro de ese capítulo, se evidencia la necesidad de establecer nuevas estrategias que apunten al mejoramiento de la seguridad, la justicia y los DD.HH., aspectos que están interrelacionados y que, en conjunto, son fundamentales para afianzar el Estado de Derecho y para lograr un proceso de consolidación de paz. Más adelante en el capítulo, se identifica la problemática de la grave situación de DD.HH. y se

hace un acercamiento a ésta a través de un diagnóstico. Finalmente, se presentan los lineamientos estratégicos como parte de la agenda y las metas propuestas para la solución del problema.

A través de estadísticas se muestra que Colombia ha avanzado en ciertos aspectos de seguridad. Sin embargo, se reflexiona sobre las falencias (desplazamiento forzado, extorción, secuestro, violencia, ataques contra defensores de derechos humanos, etc.), que aún se evidencian. Es imperativo trabajar en disminuir los índices de violencia y que no sean tan alarmantes ante los colombianos y la comunidad internacional (PND 2010, pág. 499).

Parte de esos logros se evidenciaron entre 2003 y 2009 donde “se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%” (PND 2010, pág. 499). Así pues, el gobierno se propuso bajar los índices de estos resultados a través de diversas estrategias en materia de seguridad.

Si bien el mantenimiento de la seguridad y la administración de justicia son acciones relevantes en el proceso de construcción de paz, se requiere también la protección y plena realización de los DD.HH. dentro de las estrategias definidas. Es primordial que para esto se cuente con la participación de la sociedad civil y se articulen las entidades estatales entorno a esta materia, para “así propiciar unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social” (PND 2010, pág. 501).

Por lo anterior, la garantía de los DD.HH. en Colombia se ha convertido en un tema de constante revisión y preocupación, ya que las violaciones y el irrespeto hacia éstos son persistentes. El diagnóstico presente en el PND 2010-2014, como se dijo anteriormente, afirma que la situación de DD.HH. en el país ha tenido avances pero aún existen retos en la promoción y protección de los mismos.

El gobierno entiende como violaciones a los DD.HH. toda acción que atente contra la integridad y dignidad de los seres humanos (PND 2010, pág. 529). A partir de esta noción y teniendo en cuenta la prolongación de un conflicto interno armado, en Colombia se ha sistematizado la vulneración de los derechos de la población, haciendo de ésta una



situación que requiere urgente atención. Así pues, hacen parte del irrespeto a los DD.HH. en el contexto colombiano:

Los homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzado, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad. (PND 2010, pág. 529)

Como se dijo anteriormente, el país ha evolucionado de manera positiva en ciertos aspectos en cuanto a la garantía de derechos, lo cual ha sido reconocido por diferentes organismos a nivel internacional. Aunque por otro lado, contrastando con dicho progreso, durante el periodo en el que Álvaro Uribe Vélez era presidente se evidenciaron problemas relacionados con violaciones de DD.HH. en donde el gobierno nacional se vio involucrado.

[...] fueron cuatro los problemas esenciales de derechos humanos a los que la comunidad internacional prestó su atención [...] el desplazamiento forzado de poblaciones rurales como resultado del enfrentamiento entre grupos armados, la implementación de la Ley de Justicia y Paz, el incremento notable de ejecuciones extrajudiciales o los denominados *falsos positivos*, y las interceptaciones ilegales o *chuzadas* adelantadas por agencias del gobierno nacional a miembros de las cortes, la oposición y agencias gubernamentales y no gubernamentales internacionales. (Borda 2012, págs. 116-117)

Al asumir la presidencia en 2010, Juan Manuel Santos se encontró con un panorama en donde se hallaron contradicciones en la situación de DD.HH. y con el reto de mantener y mejorar los esfuerzos ya conseguidos. De esta forma, el gobierno le apostó a plantear los siguientes lineamientos estratégicos para abordar y resolver los temas más preocupantes de irrespeto a DD.HH. y cambiar esta grave situación.

El resultado final del análisis de las políticas contempladas en el PND 2006-2010 y su eficacia planteó un nuevo reto al gobierno de Juan Manuel Santos, principalmente en el ámbito social en el que se replantearon los temas de pobreza, derecho a la salud, la educación y el empleo, basados en justicia y DD.HH. Adicionalmente, el gobierno Santos ha tenido la responsabilidad de implementar medidas que se ajusten a las normas internacionales de DD.HH. y DIH que garanticen la no repetición de crímenes, el respeto y protección de derechos y la reparación de víctimas.

Para tal fin, se propuso, en primera medida, crear un Sistema Nacional de DD. HH.

y DIH y una Comisión Intersectorial de DD.HH. liderada por el Vicepresidente de la República, quien debe asumir el mando de una estrategia que articule diferentes entidades a nivel nacional y territorial. La acción conjunta de estos entes, debe complementar y fortalecer las políticas públicas ya existentes y proponer nuevas para su diseño y será la encargada de “la de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” (PND 2010, pág. 530).

En 2011, este lineamiento se materializó a través del Decreto No. 4100 de 2011 y sería el primer paso para la consolidación de una política pública de orden nacional, encargada de lograr un nuevo tratamiento de los DD.HH. y contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales (Consejería s.f., párr. 2). De tal manera, los DD.HH. se convirtieron en un tema prioritario en la agenda del gobierno del presidente Santos, hasta el punto de designar al vicepresidente Angelino Garzón como el promotor de la defensa de los DD.HH. y supervisor del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, actualmente conocido como la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Como segunda medida, se planteó llevar a cabo la construcción de una política pública a nivel nacional que promoviera “el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad” (PND 2010, pág. 530). Es así que a partir de este lineamiento estratégico el gobierno toma la iniciativa de empezar un proceso participativo de formulación de una política de DD.HH. y DIH.

El buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario [...] constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DD.HH. y DIH. (PND 2010, pág. 529)

Para una solución definitiva de la problemática de violaciones de derechos se requiere de una política integral que cuente con ciertos componentes dirigidos a cumplir esa cualidad de integralidad. Como parte indispensable se considera el derecho a la equidad y no discriminación, el cual propende eliminar todo tipo de segregación social generada por motivos de género, raza, edad, estrato socio-económico, etc., como el responsable de

garantizar una participación equitativa de todos los sectores de la sociedad en los escenarios presentes en un Estado democrático (PND 2010, pág. 535).

El gobierno nacional expresa su interés en apoyarse en la Cooperación Internacional como mecanismo fundamental para complementar su labor en la promoción y garantía de los derechos de los colombianos. Así pues, dentro del PND, en el capítulo “Soportes transversales de la prosperidad democrática”, se plasman los lineamientos en materia de política internacional como el fortalecimiento y diversificación de la Cooperación Internacional:

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno [...] El Gobierno formulará la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014, que como documento gubernamental refleje los lineamientos de política internacional y oriente de manera integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el país. En línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia orientará la demanda de cooperación en torno a las siguientes seis áreas prioritarias, dentro de las cuales se encuentra la temática de víctimas, reparación y reconciliación: derechos humanos, víctimas, tierras, retornos y reubicaciones, y, justicia transicional (PND 2010, pág. 687).

Siguiendo la línea de fortalecimiento de la institucionalidad nacional en materia de DD.HH, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012-2014, documento en el cual el gobierno plasma “los lineamientos prioritarios de la agenda de cooperación internacional que ofrece y recibe el país, basada en el PND 2010-2014, “Prosperidad para todos”, tiene especificado dentro de las demandas de cooperación internacional el tema que aquí concierne (APC-Colombia 2012, Presentación).

En el marco del proceso de consolidación de la paz en Colombia, el gobierno ha buscado apoyo en la comunidad internacional para alcanzar las metas propuestas en los temas que requieren mayor esfuerzo. Este es el caso del manejo de los DD.HH., pues si bien hay muchos aspectos que resaltar, hay otros que requieren de un mejor tratamiento, entre ellos, la reparación, la restitución y la reconciliación de las víctimas como elementos primordiales para garantizar la atención integral de la población vulnerada.

Las estrategias de la Cooperación también van de la mano de las estrategias planteadas en el PND en cuanto a la creación y desarrollo del Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH-DIH) y de la Política Integral Nacional en esta temática. Para

acompañar las capacidades nacionales en la creación del Sistema, se busca apoyo en:

(i) Fortalecimiento de la comisión intersectorial de DD.HH. y DIH (ii) Promoción y consolidación del diálogo social entre representantes del Gobierno Nacional, la sociedad civil y las organizaciones sociales (iii) Afianzamiento institucional de los sectores que componen el sistema en la formulación e implementación de políticas públicas, y en su respuesta e impulso para el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de DD.HH. y DIH. (iv) Fortalecimiento y empoderamiento de organizaciones de Derechos Humanos, programas de apoyo a defensores de derechos humanos, y apoyo al proceso de mesas de garantías para defensores de derechos humanos, como elementos necesarios para el éxito de la política pública en esta materia. (APC-Colombia 2012, pág. 47)

Por otra parte, para reforzar el trabajo que se realice en la construcción de la Política Nacional Integral de DD.HH. y DIH., es esencial coordinar acciones en el diseño y posterior implementación del Plan Nacional de Acción en DD.HH. y DIH. De igual manera, articular medidas para abordar, paralelamente, los siguientes ejes transversales:

(i) Apoyo al fortalecimiento y acompañamiento institucional (ii) Educación y cultura en DD.HH (iii) Apoyo al proceso de la “Conferencia Nacional de DD.HH” (iv) Acciones de prevención de violaciones a los DD.HH e infracciones al DIH (v) Apoyo para el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DD.HH y DIH. (APC-Colombia 2012, pág. 47)

De igual forma, el Estado debe acoger las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales para la realización efectiva de los DD.HH. y la elaboración de una política pública integral encaminada a preservar los derechos tanto de los ciudadanos como de las víctimas y destinar un presupuesto nacional que garantice su efectividad.

En consecuencia, se evidencia cómo el gobierno de Juan Manuel Santos propuso apoyarse en la Cooperación Internacional para fortalecer y complementar sus capacidades en el cumplimiento de su responsabilidad en mejorar la situación de DD.HH. y DIH en el país, lo cual representa un aporte fundamental para el desarrollo de varios objetivos de la política general en el proceso de construcción de paz a lo largo del territorio nacional.

Si bien el accionar gubernamental ha conseguido avances en pro de acatar lo estipulado en la Constitución en materia de defensa de los DD.HH. y por consiguiente, en las obligaciones internacionales, se hizo necesario plasmar las acciones del Estado en el PND 2010-2014 con miras a un proceso de paz con las FARC, ya que el conflicto interno

armado ha sido uno de los factores estructurales que ha impedido el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, generando una gran deuda con la población colombiana.

Bajo este argumento, a lo largo del siguiente capítulo se va a realizar una relación entre los dos capítulos anteriores. Para este fin, se empieza haciendo una descripción de cómo fue el proceso de construcción de una política pública en materia de DD.HH. y evidenciando la influencia del PNUD y la OACNUDH a través de su asistencia técnica en términos de aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en el accionar del Estado colombiano.

### **3. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL**

Habiendo descrito el papel preponderante que tiene la defensa de los DD.HH. en la Cooperación Internacional y explicada la oferta institucional colombiana en materia de promoción y protección de los DD.HH., es pertinente recordar la tesis del presente estudio de caso, la cual plantea que mediante la cooperación dada por el PNUD y la OACNUDH durante el primer mandato de Juan Manuel Santos, el gobierno colombiano transformó la manera de abordar los DD.HH. mediante la adopción del EBDH al proceso de construcción de la política pública de DD.HH.

En razón de esto se va a iniciar con la descripción del proceso de construcción participativa de una política pública integral de DD.HH. en Colombia. En el contexto colombiano, el gobierno atendiendo a lo dispuesto en el PND 2010-2014 y consciente de la relevancia de incluir en la agenda nacional la creación de una política pública de DD.HH., toma la iniciativa de iniciar a un proceso tripartito entre representantes del Gobierno Nacional, la Comunidad Internacional y la Sociedad Civil, con el fin de materializar la realización de los DD.HH. y el DIH en Colombia.

En este sentido, el 22 de noviembre de 2010, 34 instituciones presentes en Colombia firman la Declaración Conjunta de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Este documento le otorgó el mandato a la Vicepresidencia de la República, en cabeza de Angelino Garzón, para la construcción de una política pública de DD.HH. contando con el apoyo del SNU, representado por su Coordinador Residente y Humanitario, como parte de la Comunidad Internacional y, desde la Sociedad Civil con el acompañamiento de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, una de las más grandes plataformas de ONGs en materia de DD.HH. (Velásquez 2015).

Considerando que el Gobierno, la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo –otras Entidades del Estado, diversos sectores de la Sociedad Civil, la Comunidad Internacional representada por el G24, el Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos OEA, hemos acordado acompañar y apoyar un proceso de construcción e implementación de una política nacional, departamental y local en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el fin de fortalecer la política de Estado en materia de derechos humanos, bajo el liderazgo y responsabilidad del Gobierno y el Estado colombiano. (Declaración Conjunta de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2010, párr.1)

A partir de este pacto político tripartito se resolvió conducir la construcción de esta política pública bajo el “modelo bottom-up (de abajo hacia arriba), el cual implica ir a las regiones a hacer trabajo de campo, realizar diagnósticos, montar matrices de análisis, obtener posibles soluciones por parte de la población, sistematizar la información y finalmente, emprender un ejercicio de política pública” (Velásquez 2015). Si bien el método elegido representaba un mayor esfuerzo durante la elaboración de la política, éste le proporcionó legitimidad al proceso (Velásquez 2015).

El proceso inicia con la creación de una serie de comisiones integradas por representantes de las tres partes, las cuales cada una estaba encargada de diferentes actividades para hacer posible la materialización del pacto. Se destacan la Mesa de Firmantes<sup>4</sup>, la Comisión Metodológica<sup>5</sup>, la Secretaría Técnica<sup>6</sup> y la Comisión Redactora<sup>7</sup>. (Presidencia de la República [PR] 2013a, pág. 30)

Haciendo alusión al carácter participativo del proceso, la metodología que se siguió durante finales de 2012 y todo 2013, consistió en la realización de 33 foros departamentales, incluyendo a Bogotá como Distrito Capital, y de una Conferencia Nacional de Derechos Humanos, de los cuales se obtuvieron los testimonios y sugerencias en materia de DD.HH. de cerca de 19.000 personas (Velásquez 2015).

Una vez concluido este proceso de recolección de insumos, es decir, de identificación del problema, la Comisión Redactora, sistematizó la información con la que se elaboró el documento titulado, “De la violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034”, el cual contiene los lineamientos de la política que fue entregado al presidente Juan Manuel Santos el 10 de diciembre de 2013, fecha en la que se conmemora el día internacional de los DD.HH (PR 2013a, pág. 30).

---

<sup>4</sup> La Mesa de Firmantes estuvo integrada por los representantes de las instituciones y entidades que firmaron la Declaración y tuvo a su cargo el direccionamiento y las toma de decisiones metodológicas y políticas correspondientes (PR 2013, págs. 29-30).

<sup>5</sup> La Comisión Metodológica, conformada por la Secretaría Técnica, el grupo de DD.HH. del G-24, la OEA, la OACNUDH, el Programa Presidencial de DD.HH., la Defensoría del Pueblo, Redepaz, La Alianza de Organizaciones, la Fundación Restrepo Barco y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz. Como su nombre lo indica, fue la encargada de diseñar el paso a paso del proceso y garantizar el desarrollo de la estrategia de divulgación (PR 2013, págs. 29-30).

<sup>6</sup> La Secretaría Técnica, conformada por el Coordinador Residente y Humanitario del Sistema de naciones unidas y el PNUD, cumplió el papel de mediador entre las partes, materializó las decisiones en el seno de la Mesa de Firmantes y la Comisión Metodológica, y administró parte de los recursos asignados al proceso (PR 2013, págs. 29-30).

<sup>7</sup> La Comisión Redactora, conformada por hasta 15 miembros de las tres partes involucradas, tuvo la función de elaborar el documento que contiene las directrices de la política pública (PR 2013, págs. 29-30).

Así pues, al contar con la primera parte del proceso, Santos se compromete políticamente en asumir el documento como el libro guía de la construcción de la política en materia de DD.HH. (Velásquez 2015). Al inicio de su presidencia ya se percibía la voluntad política del gobierno en llevar a cabo un proceso encaminado a la creación de una política que afrontara la grave situación de DD.HH. en el país.

La Propuesta tiene su base conceptual en el EBDH, el cual constituye un mecanismo teórico e instrumental que surge en el seno de la ONU, bajo su Programa de Reforma de 1997<sup>8</sup>. Desde ese momento, las agencias del SNU, se dispusieron a adoptar “la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos (ONU 2006, pág. 35). En razón de esto, en el año 2003 se encaminaron las acciones de las agencias del Sistema hacia un entendimiento común con el fin de adoptar una sola interpretación frente a la aplicación del EBDH (ONU 2006, pág. 35).

El enfoque institucional de Keohane cobra importancia en el Sistema Internacional sólo si se cumplen dos condiciones. La primera consiste en que “los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir deben obtener beneficios potenciales de su cooperación” (Keohane 1993, pág. 15). Sobre este argumento, por un lado, el interés del PNUD y la OACNUDH es hacer efectivo su mandato de cooperación para el desarrollo y protección de los DD.HH., respectivamente. Por otro lado, el interés del Estado colombiano por cooperar es cumplir con las obligaciones adquiridas voluntariamente en materia de promoción y protección de los DD.HH. En este sentido, el interés mutuo de cooperación entre las dos partes recae en la satisfacción de los derechos fundamentales.

La segunda hace referencia a que “las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado” (Keohane 1993, pág. 16). Por lo cual se puede argumentar que la reforma de la ONU en 1997 y la introducción del EBDH como fundamento de su cooperación, constituyen la variación institucional que permitió un cambio en la acción del Estado colombiano frente a las políticas públicas y los DD.HH. En consecuencia, “podemos evaluar el efecto de la

---

<sup>8</sup> El Secretario General, Kofi Annan presentó en julio de 1997 el documento "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma" (A/51/950). Este documento presenta de forma concreta todas las iniciativas de reforma que habían sido hechas por los Secretarios Generales anteriores (ONU 2007, párr. 5).



cooperación midiendo la diferencia entre el resultado concreto y la situación que se habría obtenido en ausencia de aquella” (Keohane 1993, pág. 221)

A partir de la reforma, el SNU acordó un “conjunto de atributos fundamentales” propios del concepto del EBDH como parámetros rectores de cooperación para el desarrollo y la programación del desarrollo por los organismos de las Naciones Unidas (ONU 2006, pág. 35):

Quando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos; un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los *titulares de derechos* y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes *titulares de deberes* y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones; *los principios y las normas* contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. (ONU 2006, pág. 35)

La aplicación del EBDH a nivel mundial está abanderada por la OACNUDH, sin embargo, el PNUD al ser una agencia del SNU de cooperación para el desarrollo, lo debe implementar con el fin de “superar el modelo clásico económico de desarrollo y sustituirlo por un modelo más humanista fundamentado en el modelo del desarrollo sostenible, donde se incorpora el enfoque que conduce al Goce Efectivo de Derechos (GED)” (Velásquez 2015).

El objetivo del EBDH es que las políticas públicas incorporen una perspectiva de Derechos Humanos con el propósito fundamental de que estos sean materializados, es decir, cumplidos. En ese sentido, una política integral no se restringe a la oferta pública (provisión de bienes y servicios por parte del Gobierno), sino que su alcance trasciende y se recoge en el Goce Efectivo de Derechos – GED. (PR 2013b, pág. 18)

En el documento titulado, Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo, las Naciones Unidas establece que los principios derivados de la codificación internacional de los DD.HH. “orientan toda la programación en todas las fases del proceso de programación” (ONU 2006, pág. 36).

Lo anterior quiere decir, que desde la fase inicial (diseño) hasta la fase final (evaluación), todos los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo deben estar orientados por estos principios. A saber, los principios de DD.HH. inmersos en el EBDH son “universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no

discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas e imperio de la ley” (ONU 2006, pág.36).

En otras palabras, desde esta óptica, los DD.HH. se convierten en materia de medición a partir de indicadores objetivos, “universalidad, rendición de cuentas y participación” (Velásquez 2015), que den cuenta de la plena satisfacción de esos derechos por parte del Estado mediante la implementación de políticas públicas.

Mediante la aplicación del EBDH se asegura la obligatoriedad del Estado en garantizar el cumplimiento de los derechos; que la sociedad es titular y beneficiaria de los mismos y que, a la vez, es parte fundamental de todo el ciclo de políticas públicas, desde su diseño hasta el proceso de rendición de cuenta (Velásquez 2015). Así pues, estos elementos que definen el Enfoque constituyen la base teórica del texto de la propuesta de política pública de DDHH en Colombia.

Los Derechos humanos determinan la relación entre los titulares de derechos (rights-holders), individuos y grupos con pretensiones válidas, y los detentores de deberes (-o portadores de obligaciones) (duty-bearers), actores estatales y no estatales con obligaciones correlativas. El enfoque identifica a los titulares de derechos (y sus beneficios legales y reglamentarios) y a los detentores de deberes (y sus obligaciones) y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para formular sus pretensiones, así como las de los detentores de deberes para cumplir con sus obligaciones”. (PR 2013b, pág. 14)

Siguiendo la línea del proceso de construcción participativa en encontrar una solución a las violaciones de DD.HH. en el país, en 2014 se concreta lo que sería la hoja de ruta para implementar de manera efectiva el enfoque y la agenda de derechos humanos en todas las políticas públicas (PR 2014, pág. 3). La Estrategia Nacional de Garantía de los Derechos Humanos no sólo representa el plan de acción de la política, sino también un compromiso adicional del gobierno colombiano en transformar la manera en que aborda los problemas en esta materia.

Al reconocer “el goce efectivo de derechos como objeto fundamental en el accionar del Estado colombiano, para la construcción de la paz y el desarrollo” (PR 2014, pág. 3), se pone de manifiesto el grado de influencia de los estándares internacionales en el direccionamiento de las políticas públicas hacia la efectiva realización de los derechos de los colombianos.

El SNDH-DIH creado mediante el Decreto 4100 del 2011, es la estructura

institucional por la cual el gobierno aterriza la Estrategia y coordina las normas, las políticas, las entidades y las instancias del orden nacional y territorial, y promover así el respeto y la garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH (Consejería s.f., párr. 2).

Con el fin de garantizar el funcionamiento y la utilidad operativa del Sistema, éste contará con ocho ejes temáticos –o subsistemas– y dos ejes transversales: Ciudadanía, cultura y educación en Derechos Humanos; Derechos civiles y políticos; DIH y conflicto armado; Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales DESCAs; Justicia y lucha contra la impunidad; Igualdad, no discriminación y respeto a las identidades; Gestión Pública Transparente y Lucha contra la Corrupción; Agenda de Transición y Construcción de Paz; Los dos ejes transversales a los Subsistemas son: Asuntos Internacionales y Comunicaciones. (Consejería s.f., párrs. 4-11)

Tanto la Estrategia como el Sistema están ampliamente relacionados ya que se desarrollaron mediante la base de la Propuesta de Política Pública de DD.HH. es por esta razón que el SNDH-DIH cuenta con subcomités de trabajo de acuerdo a cada uno de los ejes planteados en el Mapa Estratégico de la Propuesta (Velásquez 2015).

Como muestra de ello y acorde con la Estrategia, Colombia asumió el reto de posicionar el respeto de los DD.HH y DIH en el ámbito empresarial, aplicando el EBDH, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>9</sup>. Buscando una propuesta de política pública de Empresas y Derechos Humanos, se ha realizado un diagnóstico de la situación actual que permite la construcción de alternativas para su materialización (PR 2015, pág. 6).

Dicha apuesta por ampliar el espectro del accionar estatal respecto a la garantía de los derechos de los trabajadores, retoma la resolución del 2011 de titulada, Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. En la actualidad, son la referencia mundial para regular las obligaciones, las responsabilidades y los intereses del Estado, las empresas y la sociedad civil, específicamente con relación a la actividad comercial y empresarial (PR 2015, pág. 3).

Como consecuencia, se definieron tres pilares fundamentales que regulan su actuación: la protección de los DD.HH. por parte del Estado de posibles acciones que

---

<sup>9</sup>En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático (PNUD s.f.a, párr. 2).

afecten a la población civil por parte de las empresas; éstas tienen la responsabilidad de respetar los DD.HH. como norma de conducta mundial y actuar de forma proactiva para evitar riesgos e impactos que afecten a las personas en su actividad laboral (PR 2015, pág. 3).

Habiendo explicado el EBDH utilizado como fundamento teórico y metodológico del proceso de construcción de una política pública nacional en materia de DD.HH. y DIH, es posible decir que el EBDH puede entenderse como un cambio de percepción acerca del lugar de los DD.HH. en la creación de políticas públicas.

Tal vez el mayor aporte de este enfoque es empezar a considerar los DD.HH. como un punto de partida y no como un mero criterio de cumplimiento. Lo anterior, en otras palabras, significa que los DD.HH. son de entrada incluidos, lo que permite que desde la reflexión acerca de los principales problemas del país se tenga en cuenta los acuerdos internacionales en los que Colombia se ha adherido voluntariamente y no se sigan aplazando los compromisos que el país ha adquirido a nivel internacional.

## 4. CONCLUSIONES

El propósito de esta parte final de la investigación es recapitular los principales argumentos y aportes que han sido desarrollados a lo largo de este escrito. En primera instancia, recordando que el punto de partida de este proyecto es la Cooperación Internacional en DD.HH, es importante no olvidar la función que una institución como la ONU puede tener a la hora de canalizar los esfuerzos enfocados en alcanzar objetivos (como, por ejemplo, la prevención de confrontaciones bélicas) que antes no habían sido pensados articulada y conjuntamente en el Sistema Internacional.

El principio fundacional de la ONU es la protección y promoción de los DD.HH y el DIH. Como se vio en el primer capítulo, esta organización ha desarrollado a largo de años un discurso que ha expuesto los beneficios y la necesidad de la primacía de lo humano sobre todo lo demás. Bajo esta lógica, la ONU ha encaminado todos sus esfuerzos en reflexionar acerca de los beneficios, alcances y posibilidades que trae consigo el goce efectivo de los DD.HH. Este discurso ha sido aceptado por gran parte de los Estados que conforman el Sistema Internacional contemporáneo.

Tras la aceptación de la lógica presentada por la ONU, muchos de estos Estados se han comprometido a hacer realidad este discurso por medio de la adopción de los instrumentos internacionales que han propuesto estándares, mecanismos e instancias que están encargados del cumplimiento de dichos compromisos.

Colombia, desde su adhesión a la ONU, se comprometió en muchos de los acuerdos internacionales que hacen alusión a la defensa y garantía de los DD.HH. Sin embargo, dado el conflicto armado que ha vivido Colombia por más de cincuenta años, este compromiso no ha podido ser realizado a cabalidad. Secuestros, desplazamientos, torturas, reclutamiento forzado de niños y niñas, asesinatos y desapariciones de defensores de DD.HH y masacres han sido algunas de las situaciones que han dejado claro el gran reto de los DD.HH en Colombia.

Desde que Juan Manuel Santos asumió la presidencia de Colombia en 2010, dejó claro, desde su PND “Prosperidad para todos”, que uno de los principales objetivos de su gobierno iba a ser una política que integrara y mejorara los esfuerzos hasta ese entonces

desarticulados en materia de DD.HH y DIH.

Teniendo en cuenta que el presidente Santos es el sucesor de una política que había defendido lo que hoy se conoce como la política de Seguridad Democrática, que aunque tuvo logros importantes en la aminoración de la capacidad bélica de las FARC, también desató un incremento en las violaciones de DD.HH. y DIH debido al incremento del uso de la fuerza a lo largo del territorio nacional. Este incremento había generado tensiones entre la ONU y Colombia y es precisamente esa tensión la que el gobierno Santos estaba llamado a resolver.

En este marco, el presidente Santos planteó los lineamientos que su gobierno debía considerar para llevar a cabo los objetivos que se había propuesto, a saber, la paz y el desarrollo económico. Dentro de estos lineamientos, esta investigación destacó el importante papel que la realización efectiva de los DD.HH. tiene en su plan de gobierno.

Resumiendo lo expuesto en el segundo capítulo, el PND 2010-2014 contiene las guías rectoras que determinaron posteriormente la creación de mecanismos, instancias y, en general, propuestas que le hicieron frente a la crisis humanitaria presente en el país. Dentro estas propuestas, se destaca la importancia que el presidente Santos otorga a la Cooperación Internacional, basada en el reconocimiento de que sólo por medio de esta asistencia se puede lograr las altas aspiraciones humanitarias planteadas.

Ya expuesta la importancia de la Cooperación Internacional, el tercer capítulo de esta investigación da cuenta de los procesos y herramientas que empezó a desarrollar Colombia para la identificación de los obstáculos que habían aplazado la realización de los compromisos pactados internacionalmente. Como se expuso, uno de los principales proyectos fue la consolidación de una guía para la elaboración de políticas públicas.

Esta guía fue formulada tras la participación por primera vez de representantes de los 32 departamentos en los que está dividida Colombia y contó, adicionalmente, con la presencia y participación de expertos nacionales e internacionales. El resultado de este encuentro es el documento titulado “De la violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034” que incluye, además de las voces de representantes de todo el territorio nacional, lo que se conoce como el EBDH.

La propuesta interpretativa de este estudio de caso es interpretar la introducción y

aplicación de este enfoque como un cambio de percepción del lugar de los DD.HH. a la hora de formular políticas públicas. Lo que se propone, en pocas palabras, es que los DD.HH son un punto de partida que permite garantizar no sólo los DD.HH en sí, sino también el desarrollo económico, político y social del Estado colombiano.

Tras la anterior recapitulación de los principales contenidos desarrollados en esta investigación, es importante terminar este escrito con una reflexión acerca de la situación actual que vive el país. Si bien se mencionó varias veces las negociaciones que se están efectuando hoy en día entre gobierno y FARC, es indispensable hacer un llamado de atención acerca de que no se puede hablar de paz sin tener en cuenta los derechos humanos.

Cuando se habla de paz, ideas como el reconocimiento, el perdón, la verdad, la reconciliación, la superación del olvido y las oportunidades son temas que deben ser garantizados para la no repetición de la crisis social, política y económica desencadenada por un conflicto que ha perdurado por más de cincuenta años.

La realización de los DD.HH. permite precisamente superar las conflictividades que se generan desde lo más básico de la cotidianidad, como no contar con condiciones dignas de empleo, hasta lo más complejo, como la efectiva rendición de cuentas en las comunidades más alejadas del territorio colombiano.

Reiterando nuevamente lo ya afirmado en el desarrollo de esta investigación, no se puede hablar de Colombia sin hablar de su conflicto armado interno. Si bien podría decirse que desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se han empezado a sentar las bases que han llevado a que hoy en día se esté negociando la salida política del conflicto, no se puede olvidar que también el segundo milenio ha estado fuertemente influenciado por actores que consideran que la violencia se combate con violencia. Sin olvidar los índices y críticas anteriormente expuestas acerca del gobierno de Álvaro Uribe, es claro que uno de los grandes retos en la mesa de negociación que se lleva a cabo actualmente y, en general, de toda reflexión acerca de un eventual escenario de posconflicto, no puede dejar de lado la importancia de la efectiva realización de los DD.HH. en el mundo contemporáneo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Presidencia de la República [PR] (2013a). *De la violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034*. Bogotá: s.n.

Presidencia de la República [PR] (2013b). Guía Conceptual y Metodológica: *De la violencia a la Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034*. Bogotá: s.n.

### Capítulos de libro

Arendt, H. (2004). Capítulo IX: La Decadencia de la Nación-Estado y el final de los Derechos del Hombre. En H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo* (343-382). México: Taurus.

Bobbio, N. (2009). Parte V: Derechos y Paz. En N. Bobbio, *Teoría General de la Política* (511-614). España: Trotta.

Camargo, P. (1995). Anexo III: Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En P. Camargo, *Manual de Derechos Humanos* (414-415). Bogotá: Leyer.

Constitución Política de Colombia [CP] (2015a). *Título I: De los principios fundamentales* (7-10). Bogotá: Legis.

Constitución Política de Colombia [CP] (2015b). *Título II: De los derechos, las garantías y los deberes* (10-37). Bogotá: Legis.

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión de los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En J. Cuervo et al., *Ensayos sobre políticas públicas* (65-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Díez de Velasco, M. (2006). Capítulo XXVII: La protección internacional de los Derechos Humanos. En M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público* (631-657). Madrid: Tecnos.

Gallón, G. (1997). Diplomacia y Derechos Humanos: entre la inserción y el aislamiento. En S. Ramírez y L. Restrepo (Coords.), *Colombia entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa* (202-231). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, IEPRI, Universidad Nacional.

Jolly, J. y Cuervo, J. (2007). Introducción del Comité Editorial. En J. Cuervo et al.,



*Ensayos sobre políticas públicas* (15-24). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Keohane, R. (1993). Capítulo 1 Institucionalismo Neoliberal: Una perspectiva de la política mundial. En R. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales* (13-37). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. (1993). Capítulo 7 Instituciones Internacionales: Dos enfoques. En R. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales* (219-243). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Primera parte: Conocimiento del proceso de las políticas públicas. En G. Ordóñez-Matamoros (Dir.) *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (27-88). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1986). Intereses de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos. En *Actividades de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos* (5-7). Nueva York: Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1998). Capítulo 4: Derechos Humanos. En *ABC de las Naciones Unidas* (241-270). Nueva York: Naciones Unidas.

Presidencia de la República [PR] (2014). Derechos Humanos y Empresa. En *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034* (104-113). Bogotá: s.n.

Roth, A. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En J. Cuervo et al., *Ensayos sobre políticas públicas* (27-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

### **Publicaciones periódicas académicas**

Borda, S. (2012, Mayo-Agosto). La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de Derechos Humanos: de la negación a la contención estratégica. *Análisis Político* n° 75, 111-137. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v25n75/v25n75a06.pdf>

### **Otros documentos**

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-COLOMBIA] (2012). *Estrategia de cooperación internacional*. Disponible en:

[https://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf)

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-COLOMBIA] (2013a). *Análisis de fuente multilateral. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD*. Disponible en: [http://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/PNUD-Ok.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/PNUD-Ok.pdf)

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC-COLOMBIA] (2013b). *Análisis de fuente multilateral. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH*. Disponible en: [http://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/OACNUDH-Ok.pdf](http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Demanda/Analisis-Pais/OACNUDH-Ok.pdf)

Consejería Presidencial para los DD.HH. [Consejería] (s.f.). *Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-Derecho-Internacional-Humanitario.aspx>

*Declaración Conjunta de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* (2010). Disponible en: [http://ccong.org.co/files/55\\_at\\_Declaracion-conjunta-conferencia-nacional-de-Derechos-Humanos.pdf](http://ccong.org.co/files/55_at_Declaracion-conjunta-conferencia-nacional-de-Derechos-Humanos.pdf)

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2014). *¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Ley 152. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (1994, julio 15). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=327>

Ley 1450. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (2011, junio 16) Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH] (s.f.a). *¿Qué son los derechos humanos?*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH] (s.f.b). *La OACDH en el Mundo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH] (s.f.c). *Mandato. Acuerdo relativo al establecimiento en Colombia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Disponible en:

<http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/mandato.php3>

Organización Naciones Unidas [ONU] (1994). *Resolución 48/141*. Asamblea General. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/141&Lang=S>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2007). *Centro de Información*. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm>

Organización Naciones Unidas [ONU] (2013). *La ONU y los derechos humanos. Cooperación técnica*. Disponible en: <http://www.un.org/es/rights/overview/tech-coop.shtml>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2014). *Marco de Cooperación*. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/onu-en-colombia/marco-de-cooperacion/>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *Naciones Unidas Colombia*. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/CINU/70aniversario/Libro%2070%20Aniversario.pdf>

Presidencia de la República [PR] (2015). *Plan de Acción de DD.HH. y Empresa 2015*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Documents/Plan%20Nacional%20de%20Accion%20DDHH%20Empresa.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia [PNUD] (s.f.a). *Acerca del PNUD*. Disponible en: [http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia [PNUD] (s.f.b). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/post-2015-development-agenda.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia [PNUD] (2014). *Nuestro trabajo en Colombia*. Disponible en: [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/about\\_undp.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/about_undp.html)

Reconciliación Colombia (2015). *Ruta de empleo con atención diferencial para las víctimas*. Historias. Disponible en: <http://www.reconciliacioncolombia.com/historias/detalle/1180/ruta-de-empleo-con-atencion-diferencial-para-las-victimas>

Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo [UAESPE] (2015). *Oportunidades de trabajo, una forma de reparar a las víctimas del conflicto armado*. Disponible en: <http://unidad.serviciodeempleo.gov.co/attachments/article/414/Comunicado%20El%20empleo%20una%20ruta%20hacia%20la%20Paz.pdf>

United for Human Rights (2008-2015). *A brief history of Human Rights*. The United Nations (1945). Disponible en: <http://www.humanrights.com/what-are-human-rights/brief-history/the-united-nations.html>

## **Entrevistas**

Entrevista realizada a Velásquez, I. (2015). Responsable de Derechos Humanos y Construcción de Paz – Área de paz Colombia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Entrevista realizada a Borda, S. (2015). Profesora asociada de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad de los Andes. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota en Estados Unidos.

## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevista. Ítalo Andrés Velásquez

**Cargo:** Responsable de Derechos Humanos y Construcción de Paz – Área de paz Colombia

**Institución:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Fecha:** 22 de junio de 2015

El proceso de Construcción Participativa de la Política Pública de DDHH y DIH surge de un pacto político que se llama la Declaración conjunta de DDHH Y DIH de noviembre de 2010 y es un pacto político porque lo firman 34 instituciones que son del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional. Aquí firma el Congreso de la República, los representantes de las comisiones de DDHH y paz, firman los defensores del pueblo, firma el Procurador, el presidente Santos, el Ministro del Interior, el Vicepresidente en su momento Angelino Garzón, que por delegación presidencial no de Santos si no de Uribe II le entregó al vicepresidente (Francisco Santos) toda la responsabilidad y competencia en materia de DDHH al punto que por medio del Decreto 4100 del año 2011 se crea el Sistema Nacional de DDHH cuya presidencia está en el vicepresidente de la República quien tiene una comisión intersectorial que debe ser compuesta por los ministerios con competencia en materia de DDHH. Ese Decreto es fundamental porque ese Decreto da la estructura institucional a través de la cual el Estado colombiano atiende los temas de DDHH. Este Decreto en otras palabras es la caja contenedora, es la herramienta a través de la cual se va a implementar la propuesta de política pública integral.

Esta declaración conjunta tiene esas organizaciones del Estado, de parte de la sociedad civil tiene el apoyo de dos grandes plataformas de ONGs en DDHH que es la Asamblea permanente de la sociedad civil por la paz y la Alianza de organizaciones sociales y afines y más adelante en el años 2014 consigue el aval de las otras dos grande plataformas de DDHH que son Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y una plataforma en materia derechos económicos, sociales y culturales. Cuando hablamos de plataformas son muchas organizaciones pequeñas que se reúnen y se alían en una especie de federación y sobre esa base interlocutan políticamente. También tiene aquí presencia Asocaña, Asobancaria, de distintas centrales obreras de sindicatos, es decir, es un pacto político social y de parte de la cooperación, la cooperación en Colombia había conformado un grupo para poder interlocutar en bloque con el Estado que se llama el G24, grupo de los países donantes amigos de Colombia y ese G24 había creado un subgrupo de DDHH. Eso desaparece en el año 2013 y hoy día existe es un grupo de donantes en materia de DDHH cuya secretaría técnica la ejerce la OACNUDH y esto lo apoyan financieramente de manera decidida la Agencia Española para la Cooperación, la embajada de Suiza y con el tiempo se involucra la embajada de Suecia. Y desde luego desde el Sistema de Naciones Unidas este pacto político lo firma el Coordinador Residente del SNU en Colombia que para el año 2011 era Bruno Moro pero que en la actualidad es el señor Fabrizio Hochschild .

Entonces pacto político, pacto tripartito (sociedad civil, Estado y cooperación internacional) y ese pacto político da el mandato a la vicepresidencia de la república para que se haga la política pública y existían dos formas posibles de hacerla: La forma clásica que es lo que los teóricos de política pública llaman el modelo *top-down*, de arriba hacia abajo en donde se contrata a un consultor, el consultor hace un par de talleres y escribe un documento y lo entrega. Esa es la manera clásica en la que se construye las políticas públicas en Colombia aunque eso viene cambiando. La otra forma que era la más difícil pero le da un nivel de legitimidad política al proceso que era hacerla de abajo hacia arriba, el modo *bottom-up* que implica irse a las regiones a hablar con la gente, realizar diagnósticos, montar matrices de análisis, sacarle a la gente las posibles soluciones en lógica de política pública y luego venirse con toda esa información y sistematizarla y hacer ya un ejercicio de política pública. Eso tomó tres años y medio, nos tomó la realización de 32 foros departamentales, un foro en Bogotá como Distrito Capital, la realización de una conferencia nacional sobre DDHH en donde contamos en todo el proceso con la participación de 18.000 personas y 12.000 organizaciones sociales. Ese es el grado de legitimidad, luego que hicimos todos esos foros departamentales, nos recorrimos todo Colombia, todas sus ciudades capitales y demás, luego de que hicimos la conferencia nacional, donde el Alto Comisionado para los DDHH en ese momento Navi Pillay, no pudo venir pero mandó un mensaje de respaldo, también los mejores intelectuales en Colombia y teóricos en DDHH participaron, las universidades participaron. Eso lo hicimos en diciembre del año 2012, la conferencia internacional, durante el

2013 terminamos de hacer los foros y la comisión redactora estuvo trabajando en el texto De la violencia a la Sociedad de los Derechos, para entregárselo al presidente Santos el 10 de diciembre de 2013 y ese día, día internacional de los DDHH, Santos se compromete políticamente en asumir ese texto como el libro guía de la construcción de la política en materia de DDHH durante su gobierno que estaba terminando en aquel momento pero de llegar a ser reelegido durante su segundo gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 está el interés de construir una política pública en materia de DDHH de manera nominal porque no lograba en ese momento que las entidades territoriales y que los distintos ministerios apropiaran recursos para implementar una política de DDHH ahí había una distancia entre el deber ser que estaba explícito en ese Plan y el plan pre anual de inversiones donde efectivamente se apropian los recursos para desarrollar la propuesta.

Arranca la propuesta de política pública de DDHH en términos de implementación a partir de 2014 pero no en términos de construcción y diseño.

Definir que una necesidad socialmente relevante es socialmente relevante es tan grave y tan importante como que para la última campaña presidencial para el candidato Santos la paz era una necesidad socialmente relevante para el candidato Zuluaga no lo era. Como ganó la paz por un mandato electoral el actual Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 incorpora tres pilares: Educación, paz y equidad y dentro de estos tres pilares tiene indicadores y resultados y el tema de DDHH está integrado. El artículo 123 de ese actual PND apropia los recursos y obliga al gobierno nacional a implementar la propuesta que fue parte de nuestra estrategia en el proceso tripartito que tiene que ver con un debate conceptual político y jurídico sobre hasta qué punto esta política pública de DDHH es jurídicamente vinculante y para eso tenemos una estrategia.

El texto De la violencia a la sociedad de los derechos tiene tres grandes virtudes:

- 1) Recoge todo lo que se hizo en los 32 foros departamentales donde se cogieron las expresiones de la gente que no te habla en lenguaje de política pública para la gente el hambre es el hambre, para la gente la violencia es la violencia, para la gente que el inspector de policía no exista o exista solo dos veces a la semana es complejo. No es lo mismo hablar de DDHH y estar en Bogotá, Medellín o Cali que son nuestros ejes de desarrollo a irse a Mitú donde la figura del corregidor es la presencia más estable del Estado. La figura del corregidor es una figura de la colonia y ese personaje recibe los bebés, hace los registros civiles de nacimiento, hace los actas de defunción, es conciliador, juez de paz y es un señor que estudió derecho hace un montón de tiempo y que está en Mitú porque no le interesa salir de ese esquema. En Mitú se va la luz tres veces al día, ir allá a hablar de derecho y de Estado de derecho y de DDHH es otro asunto. La gran conclusión es que vives en distintas Colombias, que puedes analizarlas de distintas formas pero las dos mejores formas de abordar la realidad, a mi modo de ver, son a) donde se aborda la Colombia urbana y la Colombia rural que esas son dos Colombias distintas y ese es el enfoque que ha tenido otra publicación del PNUD excelente que se llama los Talleres del milenio a propósito del cumplimiento de ODM y hay un libro que se llama Repensando a Colombia que aborda esa dimensión y cuando tu buscas los informes de los ODM que se terminan este año y que dan lugar a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, otro paradigma que es la agenda pos 2015, ellos hablan de cómo Colombia para poder entrar a la OCDE necesita superar esa doble dimensión de la rural y la urbana porque sigue habiendo una inequidad y una asimetría en los niveles de desarrollo y de protección de derechos muy grande, entonces esa es una forma de abordar y la otra forma de abordarla es b) desde la división político administrativa tradicional, hasta qué punto eso que nosotros conocemos como Departamentos y Municipios es la mejor división político administrativa que da cuenta de los problemas reales o cómo la propia dinámica del conflicto, las dinámicas migracionales, las dinámicas ambientales y culturales deberían tener una división socio política distinta. Por darte un ejemplo, el Eje Cafetero como eje junta a Risaralda, Caldas y Quindío. Tres departamentos diferentes con problemáticas pero tienen una identidad cultural y una actividad económica a partir de la actividad cafetera, ellos deberían ser una región y así poder tener criterios de agrupamiento cultural y económico. Esa es otra forma de abordar la realidad.
- 2) Este texto tiene su base conceptual en el Goce Efectivo de Derechos, es decir, el enfoque del Goce Efectivo de Derechos que también es conocido como el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH). Quienes han hablado acá del EBDH. Es un mecanismo teórico e instrumental y surge en el seno de la ONU que lo lidera la OACNUDH a nivel mundial pero que por el mandato del PNUD que es cooperación para el desarrollo debe implementarse para garantizar que superemos el modelo

clásico económico de desarrollo y tengamos un modelo más humanista que es el modelo del desarrollo sostenible donde se incorpora el enfoque basado en derechos humanos. Y quien más ha hablado de goce efectivo de derechos en Colombia es la Corte Constitucional a propósito del análisis de la desprotección de la población en situación de desplazamiento y allí la sentencia estructura el marco, emblema y demás es la T025 del año 2004. Eso qué implica, que los DDHH sean susceptibles de medirse de manera objetiva, que hay ciertos indicadores que pueden decir cómo el derecho a la vida se mide en términos de calorías y no solo de derecho a la vida, que la dignidad es susceptible a medirla en términos objetivos y que el Estado garante de esos derechos tiene que incorporar políticas públicas que den cuenta de la satisfacción de esos derechos. Entonces el enfoque basado en derechos tiene tres grandes características. La primera, define que los servidores públicos o el Estado son garantes. La segunda, que define que la población en beneficiaria y titular de derechos luego cuando la sociedad civil interlocuta con el Estado por los DDHH no interlocutan en términos de dádivas o de negociaciones sino en términos de exigibilidad de derechos. La tercera, que la sociedad civil no es un convidado de piedra en la política pública de acuerdo a ese enfoque. De acuerdo a éste la sociedad civil, en el ciclo de Jones, participar desde la fase uno. Debe haber una participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, formulación y la evaluación y que por lo tanto los tomadores de decisión del gobierno, los que definen las políticas públicas deben tener unos procesos de rendición de cuentas efectivos lo que en inglés se llama *accountability*, que es más allá de la rendición de cuentas es asumir las responsabilidades políticas por hacer o por no hacer. Esos elementos son los que definen qué es el enfoque y eso está en la base teórica del texto de la propuesta de política pública de DDHH en Colombia.

El Mapa Estratégico de la Política Pública constituye el esqueleto de la política donde plasma “el Goce efectivo de los Derechos Humanos en Colombia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación” (Propuesta 2013, pág. 75) como el objetivo superior a alcanzar. Para lograr éste objetivo cuenta con cinco objetivos específicos, los derechos transversales a los que le apuntan, cuáles son las estrategias, cuáles son los ejes y cuáles son los componentes. Este proceso tomó un año de acuerdos políticos en construir dado a que comprende una información frente al sector poblacional al que afecta, las organizaciones que ejercen incidencia política detrás de eso, lo cual determina la importancia para la asignación de recursos a los ejes. Si se toman a las víctimas como un componente y no como un eje de importancia la asignación para ésta población cambia.

Pero en este país en un marco de posconflicto que se viene construyendo desde la desmovilización de los paramilitares con la ley 975 pero que pasa por la Ley de Víctimas la 1448, pues no hablar de víctimas en una política integral de DDHH es imposible. La ley de Víctimas es la 1448 de 2011 y la de paramilitares es la 975 de 2005 ley de Justicia y Paz.

Ese mapa estratégico provee la estructura de la política pública, en donde las necesidades socialmente relevantes para el proceso y para este gobierno están allí plasmadas y este va a ser el enfoque con el cual es Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDDHH), que está en el decreto 4100, va a trabajar para que de esta manera se puedan empezar a implementar programas, planes y proyectos para abordar la temática de DDHH. Esto está tan relacionado que la estructura del SNDDHH se hizo sobre la base de ese mapa estratégico. Ellos tienen unos subcomités de trabajo de acuerdo a cada uno de los ejes incorporados al mapa estratégico. Ahora bien, esto sigue estando en la estratósfera. Se tiene un marco de política pública, un Sistema que es la estructura a través de la cual se implementa una política pero esto para que llegue a un municipio de categoría seis en Colombia todavía nos hace falta un paso y ese paso que nos hace falta está atado a la reflexión sobre la vincularidad jurídica. Este texto hasta ahora es un pacto político y un texto técnico muy bien realizado pero esto no obliga a ningún alcalde a nada porque no hay una norma detrás que lo obligue. El texto de Guía Conceptual y Metodológica, donde se establece el proceso por el cual se debe hacer una política pública de este tipo, es el fundamento metodológico de la Propuesta.

Ahora bien, como eso sigue estando en la estratósfera el gobierno necesitaba tener otras herramientas que permitieran ir bajando la política pública. La política pública es responsabilidad del poder ejecutivo no del legislativo no del judicial pero es posible implementar políticas públicas vía leyes y eso implica un pacto entre los tres sectores del poder público.

Antes de llegar a ese pacto que tiene que ver con la vinculariedad lo que hizo el gobierno fue crear el texto Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, el cual es un paso adicional en el aterrizaje de la política pública. En otras palabras ese es el plan de acción de la política lo que pasa es que no se tituló como plan de acción porque en Colombia hace ocho años se construyó un Plan Nacional de acción en Derechos Humanos (PLANEDH), el cual le otorgó toda la responsabilidad al Ministerio de Educación pero ese PLANEDH fue construido por sectores de manera participativa pero si le poníamos a dicho texto otra vez plan nacional de acción era un poco repetir la historia de desilusión del PLANEDH. La Estrategia Nacional para la garantía de los DDHH retoma lo que se hizo en el PLANEDH porque ese trabajo no lo iban a dejar perder los funcionarios que participaron en él pero no tiene la misma lógica ni el mismo enfoque y sobre todo no le otorga toda la responsabilidad al Ministerio de Educación. Esta política es integral, esta política pretende que las distintas entidades del Estado con competencia en DDHH se vean ahí reflejadas y que haga procesos de articulación interinstitucional y de coordinación.

La Estrategia se pega del Mapa Estratégico y desagrega sus componentes en acciones más específicas (lineamientos, estrategias y líneas de acción).

Ahora bien, eso lo hace el ejecutivo y el ejecutivo tiene la capacidad relativamente potente en los centros urbanos analizados: Bogotá, Cali y Medellín, ahí los funcionarios son preparados, saben de DDHH pero el ejecutivo no tiene cómo llegar a los alcaldes ni a los municipios, no tiene cómo llegar a Mitú, no tiene cómo llegar a Rioacha, entonces eso cómo se va a lograr?

Como que el proceso es tripartito y hemos dicho que el EBDH obliga a que las organizaciones de la sociedad civil sean partícipes y se involucren, se ha diseñado en la manera tripartita, una estrategia que tiene un nivel y un segundo nivel. Nuestro objetivo máximo, como dice la política pública, es tener una Colombia donde los DDHH se respeten y donde las conflictividades, por eso hablamos de violencia, encuentren mecanismos pacíficos para su resolución. Ese es el objetivo pero estamos años luz de llegar ahí.

Por eso planteamos una política pública a veinte años porque la idea es que ésta sea una política pública de Estado y no de un gobierno. Pero eso implica que nos hace falta lograr la vinculariedad jurídica para que, no importa quién sea el presidente, no se pueda desmontar. Primero hicimos el diseño y formulación y salió bien, después construimos la Estrategia que empieza a bajar el asunto y le damos una lectura sistémica a través del SNDDHH que va a ser la estructura a través de la cual el Estado va a responder a las necesidades de la política pública. Sin embargo, aquí hay un problema que está pendiente de un decreto que reforma el Sistema. El problema es que históricamente los DDHH han estado en cabeza del Ministerio del Interior con unas competencias y en cabeza de la Vicepresidencia con otras competencias al punto que en la primera administración de Uribe se dividieron el país: El programa presidencial de DDHH y vicepresidencia cogieron unos departamentos y el Ministerio del Interior el resto de departamentos. Como eso no funcionó dijeron démosle un giro y tomemos por competencias y la Vicepresidencia se dedicó a hacer esto.

La Comisión Intersectorial del SNDDHH tiene que tener un líder que tiene que ser de nivel presidencial para que de se ponga en orden de ahí para abajo a todo el mundo y cada cual con sus competencias, eso todavía no está resuelto. Tan no está resuelto que en la segunda administración de Santos lo que se hizo fue por vía de decreto el 1649 del 2014 creó la Consejería presidencial para los DDHH que actualmente la lleva Guillermo Rivera, le dio la Secretaría Técnica del SNDDHH a Guillermo Rivera pero no le dijo nada sobre la presidencia del SNDDHH y por otro decreto del mismo día cogió a Vargas Lleras y le encargó los temas de infraestructura pero no le otorga nada de los DD.HH así que hay un vacío normativo.

Pero adicional a eso, nosotros dijimos, las organizaciones de la sociedad civil en el país necesitan conocer esta propuesta, aprendérsela, saberla negociar con sus referentes puntuales que son los alcaldes y los gobernadores en su territorio y discutirlo y tenerlo como bandera política de tal suerte que cada coyuntura electoral el tema de la política integral lo saquen como un proceso ya avanzado con herramientas claves que además les facilita a ellos la interlocución con el Estado, eso es clave. Y por otro lado, necesitamos coger a los gobiernos locales para que conozcan la política pública integral, para que sepan que la sociedad civil es un interlocutor válido y que no solo son de la oposición para que entiendan que el EBDH es mandatorio, mandatorio porque hay tratados internacionales que Colombia ha firmado y ratificado y le dicen que tiene que cumplir eso y que



entiendan que es la mejor manera a través de la cual ellos pueden gobernar y empezar a tener mejores procesos de rendición de cuentas mucho más incluyentes y hacer un uso más efectivo de los recursos públicos. Por ejemplo, si un alcalde necesita dar cuenta de los alcances en salud usualmente solo hablan de hospitales construidos, de personas contratadas y de plata invertida en medicamentos. Pero si el alcalde entendiera que el derecho a la salud para que se materialice implica tener vías de acceso a los hospitales, tener jornadas de descentralización, ampliar cobertura pero no solo con el hospital, etc., pues pondría en la presentación de resultados lo que invirtió en caminos, en información, en brigadas de salud y empieza a mostrar un uso más eficiente de sus recursos y por lo tanto los mayores niveles de impacto y si a eso le pones el enfoque de política pública con los indicadores y las metas pues un gobernador o un alcalde va a tener como mostrar de manera más eficiente lo que hace o lo que no hace, eso es un arma de doble filo, pero necesitamos que lo entiendan y eso todavía no lo hemos logrado.

Entonces tenemos una estrategia de apropiación de la política pública integral en esos dos sentidos a través de la realización de pilotos territoriales. Esos pilotos están en todo el país pero lo que hicimos fue dividir la zona por macro regiones para hacer menos cantidad de eventos o talleres de formación y traer a la gente de distintas regiones pero sobre la base de que tenemos una división político-administrativa que es la que es y no va a cambiar y que los interlocutores válidos de cada una de estas organizaciones son sus alcaldes y sus gobernadores en esos municipios entonces para lograr esto con la gente diseñamos un texto especial para líderes que no tiene formación en estos temas. Pero este mismo texto se va a usar con los gobiernos porque hay funcionarios, te decía, tenemos varias Colombias, tenemos un nivel asimétrico en términos de Estado no solo de presencia si no de capacidades institucionales y personales y ese texto es necesario empezar a suplirlo y en eso estamos y eso va a ser en el segundo semestre de este año y lo que viene del próximo.

Por qué este año y por qué no otro? Pues porque el proceso surge en el 2012, porque viene con el devenir histórico propio de este tipo de proyectos que son complejísimos pero además somos consientes de las coyunturas electorales que nos ha tocado atravesar. La de presidencia que fue muy dura porque si hubiera ganado Zuluaga esto hubiera tocado volver a hacerlo desde ceros con un gobierno distinto, con una política distinta, con compromisos políticos adquiridos por el antecesor lo cual implica muchas veces una barrera casi insuperable.

Por otro lado, tenemos la coyuntura ahora de los gobernadores y de los alcaldes.

Nosotros no concebimos un proceso de Construcción de Paz (otro concepto de Naciones Unidas), una cosa es *peace-making*, *peace-building* y *peace-keeping*, si no es sobre la base del GED. No hay mejor sostenibilidad de la paz a futuro que con una sociedad que respete los DD.HH. porque si estamos hablando en términos de cumplimiento de DD.HH., estamos diciendo que lo ideal está en la Constitución del 91 que sigue siendo una deuda inconclusa para los colombianos, empieza a cumplirse y empieza a cumplirse en todo el territorio nacional, ya volveríamos a ir a Mitú y no se va a ir la luz cada tres días porque entendemos que la electricidad es fundamental para el GED como el de la salud, como el del desarrollo sostenible. Si entendemos que la luz está en términos de GED pues el tema de la luz ya no es solo un negocio sino que empieza a ser importante.

Ahora bien, el texto de la Propuestas De la violencia a la Sociedad de los Derechos tiene unas tenciones y dilemas conceptuales que sabemos existen y que por ahora la política pública no las va a solucionar porque no se tiene la vincularidad jurídica todavía y por eso las pusimos de antemano.

Entonces qué buscamos con esa estrategia, por un lado, que más organizaciones de las que ya participaron, se compren este cuento, lo implementen, lo aprendan, lo enseñen, etc (se apropien). Pero si se lo apropian es porque van a empezar a ser mejores ciudadanos y van a participar en las instancias que ya existen en la ley para construir política pública. En los Concejos Territoriales de Planeación se discuten los planes de desarrollo y donde no todo el mundo aparece. Con el Concejo Nacional de Planeación ya logramos incidirlo, ya se lo aprendieron y logramos tener el artículo 123 del actual Plan Nacional de Desarrollo, el cual es demoledor porque le dice al gobierno que a nivel nacional y territorial se compromete a la implementación y aplicación de la Política y de la Estrategia.

Eso es parte del rol del PNUD que no solo ejerce la Secretaría Técnica y da apoyo político sino que todo el tiempo estamos contrayendo material, movilizándolo a la gente, poniendo recursos y trabajando en las regiones y a nivel nacional para que esta estrategia llegue a buen puerto. Con sociedad civil

ya lo estamos haciendo, con los gobiernos locales tenemos la coyuntura electoral porque cambian ahora en octubre, entonces qué hicimos, como ya se puso en evidencia lo que consiste el EBDH y que éste sirve para hacer mejores procesos de rendición de cuentas, se les está enseñando a los funcionarios salientes a cómo hacer mejor sus procesos de rendición de cuentas y con los entrantes trabajando con sus campañas y partidos políticos sobre la importancia de este proceso y que además tiene un montón de organizaciones que les van a llegar con ese mismo discurso. Para que esto no sea un conflicto les estamos enseñando antes de que sean electos cómo es el proceso para que cuando sean electos, podamos tener una mejor articulación.

Como tenemos el problema de la vincularidad jurídica lo que ha dicho el proceso como estrategia es, si logramos incidir en el PND, el PND es adoptado por una ley, la cual es de obligatorio cumplimiento por el periodo presidencial para el cual es creada. Entonces si en los próximos cuatro años, durante la segunda administración de Santos, los planes de desarrollo de territorios tendrán que plegarse al PND, como el PND obliga a la incorporación de eso, entendemos que lo que hagan los gobiernos locales en sus planes, tiene que estar alineado con la ley del PND y por ahí tenemos vincularidad jurídica por lo menos durante los próximos cuatro años 2014-2018.

Cuando ellos estén construyendo sus planes de desarrollo que es en el 2016 estos planes tendrán que estar irradiados por el EBDH y ahí vamos a trabajar al menos en las regiones que definimos como pilotos. Sabemos que no lo vamos a lograr en todos los departamentos pero sí en varios y eso empieza a generar una dinámica y así se transforman las cosas en Colombia, por pasos.

Pero se termina el periodo de Santos, se acaba el PND y qué se hace. Lo que hemos dicho es, como esto ya va a estar andando en 2016, 2017 y 2018, mientras esto anda lo que vamos es construyendo músculo político, legitimación en lo territorial para poder irnos como proceso al Congreso de la República y dar el debate sobre una ley de Estado que apropie la política pública en DD.HH., de tal manera que logremos un efecto como el que logró la ley 1448 de víctimas y es que por mandato de ley todos los municipios y todos los departamentos tienen instancias y recursos para tramitar la política pública de DD.HH. y como es mandatorio por ley y es indelegable todos lo hacen. Pero todavía está en el mundo de la Estrategia y de las ideas pero está bien pensado.

Cuál es el rol del PNUD: en términos llanos, asistencia técnica y política al Proceso de Construcción participativa. La política porque la Secretaría Técnica a este gran proceso tripartito la ejerce el Coordinador Residente de la ONU pero vía PNUD, o sea él habla en las grandes reuniones y detrás de él estoy yo haciendo el resto del trabajo. La OACNUDH es aliado estratégico, está ahí para garantizar que los estándares internacionales de DDHH sean observados y se cumplan pero no ejerce apoyo político porque el mandato de OACNUDH es vigilar por el cumplimiento de los estándares internacionales de DDHH eso implica un poco hacer las denuncias, evidenciar los vacíos, ser el policía. En cambio el PNUD tiene el mandato de apoyar a los gobiernos y a las naciones en su desarrollo. Pero entre los dos estamos apoyando el proceso.

## **Anexo 2. Entrevista. Sandra Borda Guzmán**

**Cargo:** Profesora asociada de ciencia política y relaciones internacionales (PhD en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota en Estados Unidos)

**Institución:** Universidad de los Andes

**Fecha:** 15 de abril de 2015

1. ¿Cómo ve el manejo que el gobierno de Juan Manuel Santos le ha dado al tema de DD.HH. en Colombia?

Es un cambio no súper profundo pero de todas formas es un cambio interesante en materia de DD.HH. porque por primera vez se termina completamente la estrategia del negacionismo y de defender hacia afuera la idea de que las violaciones a los DD.HH. eran como casos aislados que sucedían y hay un reconocimiento claro, abierto y público de que existe un problema de DD.HH. y que hay que tratarlo a través de una política pública de DD.HH. y ahí mismo está el esfuerzo del sistema interinstitucional de DD.HH. que es un esfuerzo por construir política pública atravesando las agencias del Estado regionales y a nivel central que están encontradas en políticas de DD.HH. entonces ahí también hay un avance de carácter burocrático, pero también hay una suerte de tensión que corre paralela a esta historia de liderazgo regional y a esta historia de Colombia como un nuevo país y es que existe también una suerte de necesidad de vender al país como un país en el que no hay problemas gruesos de DD.HH.

Si uno ve por ejemplo la reacción de la última visita de la Oficina de la alta comisionada para los DD.HH. y escucha al presidente diciendo que ya no se necesita la Oficina y ya Colombia es un país maduro en materia de DD.HH., pues claramente eso va en contra de lo primero que dije sobre el ejercicio de admitir que efectivamente sí existe un problema sistemático de violación a esos derechos. Creo que si uno tratara de definir cuál es esa característica de esa política de DD.HH. durante la administración diría que es esa gran tensión entre lo que implica ser un país maduro en el escenario internacional y lo que implica también reconocer que existen esas violaciones para poder lidiar con las víctimas de las mismas.

2. ¿Qué opina de la influencia que tiene la Cooperación Internacional, en especial la de la ONU, en las decisiones del Estado colombiano en materia de DD.HH.?

La parte que me parece más interesante de la labor que hace la ONU en materia de DD.HH. en Colombia tiene que ver con esa habilidad que tiene de conseguir información fiable y lo más acertada posible alrededor de la dimensión del problema. Eso es muy necesario en la medida en que acá siempre ha habido una gran pugna dentro del Estado que siempre tiende a minimizar las cifras y las ONGs que siempre tienden a maximizarlas entonces creo que la ONU es una suerte de *bones broker* que se inserta allí y que al no tener una agenda política particular como la tiene el gobierno o como la tienen las ONGs pues simplemente se dedica a recoger información y a vigilar el comportamiento del Estado en materia de DD.HH. Diría que esa es la función más sobresaliente y más importante.

3. ¿Cuáles son los aspectos importantes de implementar una política pública en materia de DD.HH. y DIH en Colombia?

Lo del DIH no sé que tan relevante sea, digamos en caso de que el proceso de paz funcione pues es el derecho de guerra y si no hay guerra pues ya está. Creo que la discusión alrededor de si el DIH aplicaría o no en el combate contra las BACRIM y contra los grupos criminales organizados es una debate grande e importante que va a haber que darlo en un momento dado, pero hasta el momento digamos que ese cuerpo normativo funciona para la lógica del conflicto armado. El resto es importantísimo y sobre todo en un escenario de posconflicto. Creo que tener esas normas, digamos los compromisos que ya los hemos firmado todos, o sea formalmente estamos supremamente comprometidos con ese cuerpo normativo internacional pero nos falta muchísimo en materia de cumplimiento. Entonces el tener un sistema público, coordinado, articulado de defensa de DD.HH. que paradójicamente en un país con tantas violaciones no ha existido. Nosotros no hemos tenido CONPES de DD.HH. como algo que esté diseñado para construir política pública alrededor de ese

problema, creo que hacerlo de una u otra forma redundaría en una reducción de las violaciones y además en un esquema de reparaciones y demás a los derechos de las víctimas que ya han sido objeto e esas violaciones.

4. ¿Qué actores son clave para construir una política pública de DD.HH. y DIH?  
Todos. Creo que el sector público es importantísimo, el sector privado es fundamental y parte de los principios de Responsabilidad Social Empresarial apuntan a que justamente el sector privado se controle también en este aspecto, por supuesto las partes en conflicto, por supuesto las víctimas, los agentes regionales tiene que hacer parte de esto. O sea si uno mira ese sistema nacional de DD.HH. se encuentra con que ahí está todo el mundo. En una muy buena parte porque casi todas las agencias tienen una parte de su burocracia que de una forma u otra está vinculada con el problema de los derechos, entonces es fundamental que haya mucha gente ahí, que estén todos. Digamos eso hace más difícil la construcción de política pero con este tema no creo que pueda ser distinto.
5. Teniendo en cuenta que Colombia ha ratificado numerosos compromisos internacionales en materia de DD.HH. ¿Cuáles de esos instrumentos piensa que facilitarían la implementación de una política pública de DD.HH.?  
Todos. Digamos que el problema con casi todos los países en el mundo es que tienen un nivel amplísimo de ratificación de compromisos y un nivel bajísimo de cumplimiento y no hay, si miras esos datos a través del tiempo, el incremento en los niveles de compromiso no se traduce en un incremento de los niveles de cumplimiento. De los ochenta a los noventa la ratificación se incrementó como del 55% a casi 90%. Ahora casi todo el mundo ratifica mientras que el cumplimiento se mantuvo en 45% todo el tiempo. Entonces yo creo que eso es importante porque creo que la única forma de juzgar a los Estados responsables es haciéndolo a través de los mecanismos que suscriben y en el caso de Colombia creo que el compromiso todavía es más profundo porque hay bloque de constitucionalidad y demás y yo no creo que eso sea suficiente y creo que en el caso de Colombia digamos lo que yo he escrito es que se ha utilizado la ratificación de los compromisos como una forma de distraer la presión internacional con el cuento de mire si creo en todos estos principios, yo ratifico todo, yo firmo todo, yo incorporo todo en la Constitución, tengo el bloque de constitucionalidad, tengo la legislación más *progre* en esta materia, denme un tiempito que yo en algún momento voy a llegar a eso del cumplimiento. Creo que así ha sido el truco pero bueno lo que la literatura dice es que eso no es sostenible en el largo plazo, en algún momento alguien dice bueno ya estuvo.
6. ¿Cuáles serían los principales retos que tendría Colombia en materia de DDHH en un eventual posconflicto?  
El mayor problema de todos va a ser justamente el de la cuestión de las víctimas. Parte del plan que existía era una suerte de sustitución de justicia por reparación, entonces por un lado se pone a andar la tesis de que eventualmente la justicia no va a ser todo lo que uno esperaba de ella y que va a haber algún nivel de impunidad, tal vez mucho nivel de impunidad y tal vez nadie se va a ir a la cárcel por violaciones a los DD.HH. durante el conflicto pero que reparación sí va a haber mucha y lo que el gobierno siempre dijo es que iba a ser el sistema de reparación de víctimas más grande y más ambicioso que existía sobre la faz de la tierra y efectivamente se hizo una evaluación comparativa del programa de víctimas que existe en este país y solo un sistema de reparación de víctimas es más grande que éste y fue el sistema de reparación de la Segunda Guerra Mundial en Europa entonces es gigantesco, va a reparar un 17% de la población, incluye desplazados eso es una cosa enorme. Lo que dice el artículo de El Espectador es que no va a haber plata para hacer todo eso. Entonces parte del problema con los DD.HH. es que es una responsabilidad que uno tiene que asumir no solamente preventivamente sino *posteriori* también si ya se han violado los DD.HH., el Estado de una forma u otra tiene que resarcir a las víctimas por esas violaciones y no solamente por las que cometió el Estado sino por las que cometieron aquellos otros actores a los que el Estado les permitió actuar de esa forma y está embolado eso.

7. ¿Qué elementos políticos permitirían el éxito de una política pública de DD.HH.?  
Inicialmente creo que es absolutamente necesario tener una voluntad política clara, por ejemplo en este caso de víctimas es súper importante tener claro que lo de la reparación no se puede negociar pero también tiene que haber una suerte de realismo en lo que el Estado colombiano alcanza a hacer en una cosa como estas y yo creo que lo que parte ha sucedido es que se armó un plan gigantesco y ahora lo que va a haber es grandes desilusiones alrededor de quién va a ser objeto de esas reparaciones o no. Por ejemplo están pensando reparaciones de carácter colectivo que es como una media trampa porque quiere decir que si el pueblo o una comunidad que sufrió, qué sé yo, una masacre y les violaron sus DD.HH. y les construyen una carretera eso va a ser una forma de reparación y eso es medio tramposo. Entonces porque cualquier obra de infraestructura ahora va a ser un acto de reparación por parte del gobierno, entonces creo que se necesita voluntad política pero también se necesitan recursos y se necesita compromiso con un grupo de gente que como las víctimas no tienen representación política, nadie representa a las víctimas.
8. ¿Cuáles serían las medidas concretas que generaría una política como ésta en un eventual postconflicto?  
Me parece que toda la Ley de Justicia y Paz y toda la Ley de Víctimas creo que es la personificación de todos esos compromisos internacionales de DD.HH. en el escenario del posconflicto.
9. ¿Qué tanto Colombia ha madurado en el aspecto de cumplimiento de DD.HH.?  
Creo que muy poco. No es fácil encontrar cifras con eso y depende del tipo de violación del que uno esté hablando pues por supuesto hay mejorías o no. Si uno mira ejecuciones extrajudiciales hay un gran pico con los falsos positivos y luego la cosa se reduce y casi que se desaparece pero no hay justicia ahí entonces no sé hasta dónde digamos pueda uno decir que las ejecuciones extrajudiciales en materia de DD.HH. está desapareciendo si aquellos que cometieron esas ejecuciones no están siendo juzgados. Si uno mira desplazamiento eso no ha mejorado en lo más mínimo y eso no se va a transformar hasta el final del conflicto ahí no hay nada que hacer. Retenciones ilegales pues por supuesto depende, todo marcha muy al tiempo con la dinámica del conflicto por supuesto se han reducido durante las últimas épocas, más desde que se inició el proceso de paz, reclutamiento de menores también se supone que se tiene que haber reducido. Hay que mirar uno por uno pero digamos yo no estaría lista para decir eso que dice el presidente que somos maduros en materia de DD.HH., no.
10. ¿Esta política pública de DD.HH. se podría considerar un primer paso para que Colombia en unos años se apropie del tema y no dependa más de la OACNUDH y PNUD?  
Yo no llamaría esa relación una relación de dependencia. Yo creo que lo que hace la OACNUDH es preocuparse por dar información objetiva sobre el estado de las violaciones en DD.HH. En lo que sí estoy de acuerdo es que si un país mejora su situación en materia de DD.HH. no sería necesario tener una vigilancia como constante de esa oficina. Se supone que esa oficina y los relatores especiales de la ONU para los DD.HH. son cosas temporales y que se necesitan en ciertos contextos donde las violaciones son supremamente acuciantes entonces yo me imagino que en algún momento se tendría que ir. El problema con esas oficinas es que cuando se instalan nunca queda claro cuál es el *threshold* o el límite que dice hasta aquí llego yo y ya me puedo ir porque ya disminuyeron las violaciones de DD.HH. en tanto. Eso nunca está claro y lo que tiende a pasar con las organizaciones internacionales y eso lo dice la teoría claro es que tienden más bien a irse amoldando, irse adaptando y creando divisiones de trabajo con respecto al Estado que después hacen muy difícil que se vaya.