

LOS OBSERVATORIOS: PRODUCCIÓN Y CUALIFICACIÓN DE INFORMACIÓN EN EL
PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
ESTUDIO DE CASO: EL OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DIH DEL
GOBIERNO COLOMBIANO

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTADO POR:
GUSTAVO ROBAYO BUITRAGO

DIRECTORA:
PATRICIA HERRERA KIT

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Noviembre de 2018

*Y uno aprende a construir todos sus caminos en el hoy,
porque el terreno de mañana es demasiado inseguro para planes...
y los futuros tienen una forma de caerse en la mitad.*

*Y después de un tiempo uno aprende que si es demasiado,
hasta el calor del sol quema.*

*Así que uno planta su propio jardín y decora su propia alma,
en lugar de esperar a que alguien le traiga flores.*

*Y uno aprende que realmente puede aguantar,
que uno realmente es fuerte,
que uno realmente vale, y uno aprende y aprende...
y con cada día uno aprende.*

Borges

A quienes amo...

Agradecimiento especial a la directora de tesis,
quien me orientó con dedicación y paciencia en este proceso.

Resumen

El propósito de la investigación es profundizar en los aportes de los observatorios de derechos humanos y DIH como mecanismos de producción y cualificación de información en el proceso de las políticas públicas. Para lograrlo, se planteó el estudio de caso del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Presidencia de la República de Colombia, analizado bajo las hipótesis 6 y 12 del Marco de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework). Resultado de la investigación se puede afirmar que los observatorios son mecanismos que permiten que la producción y cualificación de la información pueda realizarse de manera centralizada y bajo parámetros, criterios, categorías y variables previamente definidas. Las decisiones de gobierno direccionan y moldean la forma en que los observatorios enfocan la producción y cualificación de la información, incluso si la decisión es no producir información, o producir cierto tipo de información. Finalmente, estos tienen un ciclo vital que depende de la coyuntura y los temas que se abordan.

Palabras Clave: *observatorios, producción y cualificación de información, políticas públicas, derechos humanos y DIH, Advocacy Coalition Framework.*

Abstract

The purpose of the research is to deepen the contributions of the observatories of human rights and IHL as mechanisms of production and qualification of information in the process of public policies. To achieve this, the case study of the Observatory of Human Rights and IHL of the Presidency of the Republic of Colombia, analyzed under hypotheses 6 and 12 of the Advocacy Coalitions Framework. Result of the investigation it is possible to be affirmed that the observatories are mechanisms that allow that the production and qualification of the information can be carried out in a centralized way and under previously defined parameters, criteria, categories and variables. Government decisions direct and shape the way in which observatories focus on the production and qualification of information, even if the decision is not to produce information, or to produce certain types of information. Finally, they have a life cycle that depends on the conjuncture and the issues that are addressed.

Keywords: *observatories, production and qualification of information, public policies, human rights and IHL, Advocacy Coalition Framework.*

Contenido

Introducción	8
1. Marco Conceptual. La producción de información para las políticas públicas y el <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i>	16
1.1. Ubicación del ACF en el contexto de las escuelas de pensamiento.....	16
1.2. Elementos generales del ACF para el análisis de políticas públicas.	19
1.2.1. Subsistemas de políticas – Nivel Macro.	22
1.2.2. El modelo de individuo y los sistemas de creencias.....	24
1.2.3. Las coaliciones promotoras.....	25
1.2.4. Los caminos al cambio de creencias.....	26
1.2.5. Hipótesis del ACF.....	27
1.3. La información como recurso en el marco del ACF y su relación con el tema de investigación.	30
2. Los observatorios de derechos humanos y DIH.....	34
2.1. Hacia la definición de un concepto de “observatorio”.....	34
2.2. Los observatorios y las políticas públicas.	37
2.3. Los observatorios de derechos humanos y DIH.....	40
3. El observatorio de derechos humanos y DIH del gobierno colombiano (ODHG).	46
3.1. Contexto, surgimiento y evolución institucional del ODHG.....	46
3.1.1. La violencia en la década de los noventa, el surgimiento de la agenda DESC y nacimiento del ODHG.	47
3.1.2. Desmovilización paramilitar y frustración en la implementación de la agenda social: la década del 2000.	49
3.1.3. Agenda de paz y transición al posacuerdo: la década del 2010.	51
3.2. La política pública de derechos humanos y DIH en el contexto del ODHG.	54
3.3. Creación de la instancia para el abordaje del tema de derechos humanos y DIH y rol del ODHG.....	57
4. La producción de información del observatorio de derechos humanos y DIH del gobierno colombiano (ODHG).	67
4.1. El análisis de contenido: aspectos conceptuales para la revisión de la producción documental del ODGH.	68
4.1.1. Proceso de análisis de la información del ODHG.....	69

4.2. Análisis de la producción documental y presentación de resultados.....	70
4.2.1. Análisis de los informes de la CIDH y OACNUDH.....	71
4.2.2. Análisis de la producción documental del ODHG.....	80
4.2.3. Análisis de la producción documental y su contenido de derechos: relación de los planes de gobierno, las políticas públicas y la función del ODHG.....	93
Consideraciones finales.....	111
Referencias	116
ANEXOS.....	123
Anexo 1 – Evolución normativa de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos.	123
Anexo 2 – Comparativo principales conclusiones informes anuales OACNUDH Y CIDH 1998-2017.....	133
Anexo 3 – Tópicos de la producción documental del ODHG 1999-2017.....	165
Anexo 4 – Objetivos en derechos humanos y DIH en los planes de desarrollo relacionados con el ODHG.....	169

Lista de tablas.

Tabla 1: Cambios en el ACF.....	20
Tabla 2: Descripción sistemas de creencias del ACF	25
Tabla 3: Clasificación hipótesis ACF	27
Tabla 4: Hipótesis ACF / Cambios a lo largo del tiempo.....	28
Tabla 5: Cambios en las funciones de la CPDH relacionadas con el rol del ODHG	60
Tabla 6: Cambios en rol de observación y producción de información del ODHG.....	65
Tabla 7: Descripción de productos del ODHG y total 1999-2017.....	81
Tabla 8: Comparativo ODHG 1999 y 2018	88
Tabla 9: Política pública de DH y DIH y papel del ODHG	95

Lista de ilustraciones.

Ilustración 1: Piedras angulares del ACF.....	22
Ilustración 2: Sistemas de creencias del ACF.....	24
Ilustración 3: Tipologías de observatorios.....	36
Ilustración 4: Línea de tiempo de la actual CPDH.....	59
Ilustración 5: Nube de palabras – Gobierno Pastrana 1998-2002	108
Ilustración 6: Nube de palabras – Gobierno Uribe 1 2002-2006	109
Ilustración 7: Nube de palabras – Gobierno Uribe 2 2006-2010	109
Ilustración 8: Nube de palabras – Gobierno Santos 1 2010-2014.....	110
Ilustración 9: Nube de palabras – Gobierno Santos 2 2014-2018.....	110

Lista de gráficos

Gráfico 1: Producción documental ODHG 1999-2017	82
Gráfico 2: producción estadística, bitácoras y de mapas	84

Introducción

“Los observatorios”, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española, son lugares o posiciones para hacer observaciones y, en una segunda acepción, son el conjunto del personal que, en instalaciones adecuadas y con los instrumentos apropiados, se dedica a observaciones, principalmente astronómicas o meteorológicas (DRAE, 2014).

En principio, los observatorios surgieron, precisamente, para mirar los astros. En América, las culturas indígenas fundaban buena parte de su vida social y política a partir de los astros y para ello construyeron observatorios, pirámides que les permitían analizarlos y establecer una relación cercana con ellos (Maupomé y Asturias, 1986). El primer observatorio astronómico de América que no pertenecía a las culturas indígenas fue el Observatorio Nacional de Colombia, construido a principios del siglo XIX¹ en el marco de la expedición botánica.

Esta revisión de la definición y el breve recuento histórico permite inferir que “los observatorios” son lugares donde a partir de la observación se produce información. En políticas públicas para la producción de información, la observación es relevante, pero también el análisis y la cualificación, para lo cual se pueden construir mecanismos que permitan realizar ese ejercicio. En ese sentido, los observatorios se constituyen en una herramienta para la producción de información cualificada y analizada que contribuya a las políticas públicas.

La cuestión de los observatorios en ciencias sociales y análisis de políticas públicas es relativamente reciente y avanza en un proceso de definición de un “concepto” (Angulo, 2009). En lo que coinciden quienes han escrito sobre “observatorios de políticas públicas” es que son espacios, instrumentos, medios, formas de organización o técnicas cuya finalidad es observar, registrar y analizar fenómenos sociales, políticos o económicos en un territorio, y que la información que producen es para que influya de alguna manera en las políticas públicas (Tabares y Botero, 2011).

¹ https://elviajero.elpais.com/elviajero/2014/09/16/actualidad/1410866749_685411.html

Con relación a la cobertura temática, los observatorios sociales y de políticas públicas proveen información de distinta naturaleza. De acuerdo con un análisis realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre 38 observatorios de políticas públicas en el continente americano, la mayoría han girado en torno a temas relacionados con drogas, violencia urbana, educación, salud, desarrollo social de grupos poblacionales entre otros (OEA, 2012).

Los temas abordados incluyen los derechos humanos, sin embargo, si la conceptualización, categorización, y clasificación de los observatorios en general es poca la de los observatorios de derechos humanos es aún más limitada (Angulo, 2009; Tabares y Botero, 2011; Escolar, 2006, 2007, 2009; Espinoza y Gutiérrez, 2007; Srur et.al., 2014; Franco y Serrano, 2009; Espinoza, 2011; Alabes 2007). Han sido pocos los autores que han escrito sobre el tema, lo que indica que existe un gran reto en el estudio de los observatorios de políticas públicas, y particularmente, en el estudio de los observatorios de políticas públicas de derechos humanos.

Se han tomado artículos científicos que revisan el concepto de observatorios y su relevancia en las ciencias sociales en temas específicos como políticas públicas, educación, derechos humanos, temas sociales, entre otros, así como otros que reseñan los conceptos generados mediante la experiencia de la construcción de los observatorios. En este caso, algunas investigaciones han sido descriptivas (Angulo, 2009; Alabés, 2007; Tabares y Botero, 2011), es decir muestran los avances en la investigación sobre observatorios y, en otros, son explicativas sobre cómo funcionan los observatorios (Escolar, 2009; Espinoza y Gutiérrez, 2007; Franco y Serrano, 2009; OEA, 2015). Algunos de ellos ya hacen intentos para establecer criterios comunes de abordaje del concepto de lo que se comprende por “observatorio social” y “observatorio de políticas públicas”.

Así, se llega a que los observatorios de temas sociales y políticas públicas se han constituido en herramientas para el proceso de las políticas en la medida que cualifican la información y aportan conocimiento a las políticas. Sin embargo, la producción de información también está permeada por los individuos que participan en el proceso de las políticas públicas, sea que hagan parte de las instituciones del Estado o no.

A nivel mundial, los conflictos armados, las dictaduras, los regímenes oprobiosos que, - aunque elegidos democráticamente cometen abusos contra sus ciudadanos—, se constituyen en asuntos que deben ser observados y sobre los cuales se produzca información que abra los ojos al mundo sobre hechos atroces y produzca decisiones transformadoras de la realidad.

Así, la existencia del conflicto armado interno en Colombia ha sido uno de los motores fundamentales para la existencia de observatorios de derechos humanos y DIH en el país. Los efectos del uso sistemático de la violencia por grupos armados legales e ilegales llevaron a la necesidad de establecer parámetros de análisis de las violaciones a los derechos humanos y sus impactos sobre la población, como ocurrió con organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) con su Banco de Datos², la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES)³, de instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)⁴, o intergubernamentales como la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)⁵. Taxativamente hablando, ninguno es exclusivamente un observatorio, pero son algunos ejemplos de ejercicios de observación de la situación de derechos humanos en el país.

El objetivo principal de los observatorios de derechos humanos es el monitoreo, vigilancia e implementación de los derechos humanos (Escolar, 2009). En Colombia en el año 2005 en publicación institucional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se identificaban cerca de 21 observatorios relacionados con temas de derechos humanos, a manera de *dossier* de consulta y sin profundizar en el análisis de sus características, alcances y limitaciones. De esa cantidad solo uno se define como gubernamental: el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Gobierno colombiano (en adelante ODHG).

² Ver: https://www.nocheyniebla.org/?page_id=8

³ Ver: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/despl/sisdes.html>

⁴ Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>

⁵ Ver: <http://www.hchr.org.co/phocadownload/publicaciones/otras/mandatofinalweb.pdf>

De la orilla de la sociedad civil, los observatorios de derechos humanos se han establecido para posicionar temas relacionados con las violaciones de derechos humanos y el DIH, para incidir en las políticas públicas, y para hacer *lobby* ante la comunidad internacional con el objetivo de generar factores de presión al gobierno colombiano para que cumpla su responsabilidad en el respeto de las garantías constitucionales.

Del lado del gobierno, el objetivo es atender las responsabilidades que en materia convencional se derivan de los pactos internacionales, así como establecer criterios de respeto y garantía a los derechos de los ciudadanos, en particular de aquellos que son más vulnerables por su actividad alrededor de la defensa de los derechos humanos. Así, el gobierno colombiano crea el ODHG como un instrumento para responder a esa expectativa. Éste no tiene una referencia normativa de creación, pero el Boletín Institucional del Programa Presidencial de DH y DIH del 05 de abril de 2005 señala:

El Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, nació en 1999 por la necesidad de hacer seguimiento, desde el Estado, a la compleja situación de derechos humanos que se vive en el país (...) es la instancia encargada de capturar y procesar de manera sistemática, oportuna y veraz la información sobre derechos humanos, DIH e intensidad de la confrontación, necesaria para producir información estadística y documentos de análisis que contribuyan a la formulación o adecuación de políticas públicas en derechos humanos y DIH. (Programa Presidencial de DH y DIH, 2005, p. 1).

Actualmente el ODHG se encuentra adscrito a la Consejería de Presidencial de Derechos Humanos de la República de Colombia y ha sufrido transformaciones desde su creación. Para el año 2018 se define como:

La instancia encargada de articular y procesar de manera sistemática, confiable, oportuna y veraz información sobre derechos humanos y Derechos Internacional Humanitario cuyo propósito es monitorear, hacer seguimiento y evaluar con una visión integral, la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en el país.⁶

En esta investigación se parte de la premisa que los observatorios son una fuente de análisis, producción y cualificación de información para el proceso de las políticas públicas. Uno de los marcos de referencia en el análisis del proceso de las políticas públicas es el *Advocacy*

⁶ Texto recuperado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>

Coalition Framework (ACF), el cual le da un papel preponderante a la información técnica y científica en el “proceso de las políticas”. El ACF es amplio y contiene diversos conceptos aplicables al proceso de las políticas públicas por lo que, para poder comprender la definición del concepto de la información, es necesario realizar una revisión general del marco. Sin ese ejercicio no se entendería bien su papel y su alcance.

Sin embargo, para la presente investigación no se aplicará todo el marco y solo se tendrá en cuenta, como se mencionaba, el concepto de la información técnica y científica en el proceso de las políticas. Este resulta ser relevante por dos aspectos: 1) el concepto de los “recursos de las coaliciones” no ha sido explorado a profundidad en el marco del ACF; y 2) “la información” es quizás el recurso más importante para lo que se define en el ACF como el “aprendizaje de políticas” y el “cambio en las políticas”.

Se parte entonces de la pregunta de cómo el ODHG se ha constituido en un mecanismo de producción y cualificación de información en los temas de derechos humanos y DIH entre los años 1998 y 2017. En este contexto, es importante resaltar que en el Estado colombiano ha existido un importante recorrido en la formulación de políticas en materia de derechos humanos y DIH que buscan atender, responder y garantizar los derechos, y, a su vez, ha sido amplio el debate sobre su verdadero alcance y realización⁷.

La importancia de este ejercicio radica en que, a mayor producción y cualificación que de la información se tenga por medio de los observatorios, más amplia será la capacidad de tener mejores políticas e intervenciones de gobierno. En ausencia de un importante número de investigaciones en la materia, el estudio del papel de los observatorios de derechos humanos puede contribuir a ello, por lo que el objetivo general de la investigación es comprender cómo se realiza la producción y cualificación de información para las políticas públicas en derechos humanos y DIH.

El estudio de caso es intrínseco (Álvarez y San Fabián, 2012, p. 6, citando a Stake, 2005), es decir, es un caso con especificidades propias, que tienen un valor en sí mismo y pretende

⁷ Quizás uno de los autores más reconocidos en el abordaje de esta discusión es Roth (2006) pero también han existido revisiones, análisis e investigaciones en la materia realizados por Herrera (2010) y Herrera y Taylor (2012).

alcanzar una mejor comprensión sobre el observatorio de derechos humanos del Estado colombiano y su papel en la producción de información. Se enmarca en los estudios exploratorios (Sampieri, 2010), por lo que se parte de un problema (pregunta/problema) y no de una hipótesis de trabajo. Para lograr ese propósito se acude a una metodología de revisión de fuentes documentales con técnicas de análisis de contenido que se apoyan en el uso del software cualitativo Atlas Ti.

Para avanzar en ese objetivo, en el capítulo 1 se define el marco conceptual de la investigación que se basa puntualmente en el concepto de la información como recurso de las coaliciones. Este es un planteamiento del ACF o marco de las coaliciones promotoras sobre el papel que cumple la información en el marco de las políticas públicas, particularmente en una de las hipótesis⁸ planteadas por sus autores Sabatier, Jenkins-Smith y Weible.

Se tendrá en cuenta lo planteado en la Hipótesis 12 del ACF que indica que aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas. La investigación y el análisis estarán centrados en los aspectos que involucran la producción de información, no tanto así en el uso de la información por parte de las coaliciones, aspecto que podrá ser retomado por nuevos estudios alrededor del marco de las coaliciones promotoras.

Para lograr comprender el concepto de la información como recurso de las coaliciones se realiza una revisión general del marco, necesaria para poder definir su estructura y sus implicaciones en la producción de información para las políticas públicas desde una perspectiva teórica. Esto se realiza mediante una revisión documental de lo escrito sobre el ACF y extrayendo lo que es fundamental en cuanto a la información como recurso para el tema de investigación.

⁸ Sabatier y Jenkins-Smith (1993) y posteriormente Sabatier y Weible (2007) plantean 12 hipótesis para el ACF, entre ellas, cuatro se relacionan con el aprendizaje entre coaliciones, y de estas cuatro una con la información como recurso de las coaliciones como aquí se señala.

En el capítulo 2 se hace un análisis de la investigación del tema los observatorios de derechos humanos y los avances que ha planteado su conceptualización. Esto permitirá comprender el papel que cumplen los observatorios para las políticas públicas y por qué son un mecanismo relevante en la producción de información, así como en su análisis y cualificación. Para este ejercicio se hace un estado del arte, revisando la producción intelectual reciente, así como la revisión de artículos compilatorios de ejercicios de análisis de estudios de casos de observatorios y de investigaciones comparativas de casos.

Con esas dos premisas previas, en el capítulo 3 el siguiente objetivo es revisar el caso del ODHG, documentando su creación, estructura, propósitos, cambios fundamentales, políticas públicas de derechos humanos (civiles, políticos y sociales) y DIH, entre otros aspectos orgánicos que permitan establecer cómo realiza su labor. Para este capítulo se realiza una revisión documental y normativa, revisión y análisis de documentos originales de la creación del observatorio (instrumentos de análisis y observación, criterios de trabajo, etc.), utilizando instrumentos de análisis de información (análisis de textos, sistematización de la información / identificación de categorías, matrices, entre otros).

El cuarto y último capítulo tiene como objetivo comprender y analizar el contenido de la producción de información por parte del observatorio de derechos humanos y DIH. Para ello se realizará un examen de la producción documental y de información del ODHG entre los años 1998 y 2017, en contraste con la producción documental de otras organizaciones que tienen relación en la producción de información en derechos humanos y DIH. Esto permitirá establecer cómo la producción de información del ODHG se constituye en un recurso para las políticas públicas.

Para ese ejercicio, el estudio de caso se ha planteado revisar la producción de información durante los últimos cinco gobiernos en Colombia, es decir, los últimos 20 años. Esto con un doble propósito: primero, cumplir con el requisito de hacer un ejercicio de al menos diez años como lo sugiere el ACF, pero también para observar las diferencias en la producción de información de un gobierno a otro. En este capítulo final, por el volumen de información y

datos, se utiliza la herramienta de software AtlasTi⁹, a fin de poder extraer categorías en base a nubes de palabras de la producción de información del ODHG. Finalmente se presentarán algunas consideraciones que destacan los hallazgos realizados en el proceso de investigación.

⁹ Programa desarrollado en la Universidad Técnica de Berlín por Thomas Muhr, para segmentar datos en unidades de significado; codificar datos (en ambos planos) y construir teoría (relacionar conceptos y categorías y temas) en el que el investigador agrega los datos o documentos primarios (que pueden ser textos, fotografías, segmentos de audio o video, diagramas, mapas y matrices) y con el apoyo del programa los codifica de acuerdo con el esquema que se haya diseñado. Las reglas de codificación las establece el investigador (por ejemplo, una transcripción de entrevista o las entrevistas completas si se integraron en un solo documento) y la codificación que va emergiendo en el análisis. Realiza conteos y visualiza la relación que el investigador establezca entre las unidades, categorías, temas, memos y documentos primarios. Asimismo, el investigador puede introducir memos y agregarlos al análisis. Ofrece diversas perspectivas análisis (diagramas, datos por separado, etcétera) (Sampieri, 2010, 470).

1. Marco Conceptual. La producción de información para las políticas públicas y el *Advocacy Coalition Framework (ACF)*.

La información es relevante en el proceso de las políticas públicas. Ella contribuye a tomar decisiones, hacer seguimiento y evaluación y a establecer nuevos aprendizajes de políticas. Para la presente investigación, la obtención, cualificación y manejo de la información por medio de mecanismos como los observatorios son el centro del análisis. Como fundamento del marco conceptual se toma el *Advocacy Coalition Framework (ACF)* -o Marco de las Coaliciones Promotoras- que, aunque no habla puntualmente de esos “mecanismos” (observatorios) que se pretenden analizar aquí, sí se refiere a “los recursos” y “la información” como aspectos que impactan en las políticas públicas y guardan relación con la importancia de la producción de información para las políticas públicas (Sabatier y Weible, 2007).

En consecuencia, el ACF brinda elementos para entender por qué la información es un recurso importante para las políticas públicas, y cómo los observatorios pueden constituirse en un “recurso” que permite cualificar la información en el proceso de las políticas públicas, siendo un elemento que también, en últimas, aporta al “aprendizaje de políticas” y/o al “cambio en las políticas”.

Para avanzar en ese fin, en el marco conceptual se presentarán los aspectos generales del ACF, estableciendo la escuela o escuelas de pensamiento que lo cobijan o influyen. Posteriormente, se describirán sus principales planteamientos, haciendo énfasis en dos aspectos relevantes de su trazado como son los recursos y la información. Finalmente, esto se complementará con un análisis del alcance de la producción de información y la producción de información en políticas públicas, que contribuyan a alimentar el debate de los recursos planteado por el ACF.

1.1. Ubicación del ACF en el contexto de las escuelas de pensamiento.

De acuerdo con González (2015), citando a Meny y Thoenig (1992), tres grupos de teorías concentran los estudios de la ciencia política: un grupo de teorías centradas en el enfoque social en el que los individuos tienen una serie de demandas y el Estado se encuentra al

servicio de la sociedad; otro grupo de teorías que ponen al Estado como un aparato de dominio al servicio de un grupo dominante (teorías neomarxistas: Estado con autonomía relativa; teorías neoweberianas: el grupo dominante es la burocracia y el Estado sirve a sus intereses); y, en tercer lugar, las teorías pluralistas que están en un punto intermedio entre el Estado y la Sociedad, en una relación que tiene matices y en la que el Estado es una caja negra que el análisis de las políticas públicas puede ayudar a comprender. Esas teorías intermedias se desmarcan de planteamientos como que la Sociedad está prisionera de un grupo oligárquico que tiene capturado el Estado, o esta se conduce por un racionalismo economicista sin más limitaciones que sus intereses y preferencias.

En ese eje intermedio de las teorías pluralistas, también de acuerdo con González (2015), se encuentran: a) las teorías neocorporativistas; b) neoinstitucionalistas; y c) de *policy community* (Heclo y Wildawsky, 1974) o de los *issue network* (redes de interés). Estos últimos ponen el énfasis en una relación Estado-Sociedad a partir de la interacción de actores públicos y privados en contextos de toma de decisiones públicas que se cristalizan en las políticas públicas. En ese sentido, González concluye:

Los autores del marco de coaliciones promotoras se posicionan del lado de las teorías pluralistas porque consideran que en la relación Estado sociedad, ni el Estado es el actor preponderante, ni el comportamiento de los actores en sociedad está presidido por un racionalismo sin fisuras, sin límites o condicionante y que, en esto, las instituciones son importantes, porque marcan el terreno de juego, y además, distribuye recursos de poder, oportunidades y constricciones que condiciona las capacidades de los actores en el juego político (González, 2015, p.70).

González (2015), en consecuencia, ubica el ACF en el contexto general de las escuelas de pensamiento y su lugar en el campo de la ciencia política. Otros autores, entre tanto, interpretando lo dicho por Sabatier, Jenkins-Smith y Weible, hacen un ejercicio de revisión del marco y de identificación de sus características para relacionarlo con otros de análisis del proceso de las políticas públicas.

De acuerdo con Rubio y Rosero (2010), el ACF es un marco de análisis de política pública de corte sistémico, empirista y neopositivista. Lo afirman basándose en que Sabatier y Jenkins-Smith, al presentar su propuesta, formularon varias hipótesis, las cuales han sido revisadas y, en algunos casos, reformuladas o ampliadas en revisiones basadas en críticas o consideraciones alrededor del marco. Sin embargo, Rubio y Rosero no mencionan

argumentos específicos que sustentan esta afirmación. Lo único que señalan es que el ACF toma en cuenta para su construcción el análisis de los subsistemas de política, sin determinar concretamente en qué lo fundamentan.

Entre tanto, Estévez y Esper (2008, p. 61) manifiestan que en el campo de las políticas públicas existen dos versiones clásicas sobre las teorías cognitivas: los marcos teóricos que priorizan hechos fácticos antes que ideas como motores de cambio en las políticas (“minimalistas cognitivos”), y los que le dan importancia al papel de las ideas tendiendo a excluir otros factores como los institucionales, sociales y económicos (“maximalistas cognitivos”). Así, definen que para Sabatier y Jenkins ningún extremo es acertado, en el que no pueden ignorarse las creencias y valores, y tampoco pueden excluirse del análisis factores como los institucionales, sociales y económicos, haciendo del ACF un enfoque “equilibrado”.

Gómez (2012) ubica al ACF entre los marcos teóricos que explican la permanencia y el cambio en las políticas públicas y señala que este cuestionamiento es abordado por cuatro marcos teóricos relevantes, incluido el ACF:

Ilustran condiciones específicas o procesos que explican la variable dependiente de la continuidad o el cambio de la política, a saber: i) el marco de las coaliciones de causa (*Advocacy Coalition Framework, ACF*), ii) el marco de las comunidades epistémicas (*Epistemic Communities Framework, ECF*), iii) el marco de los flujos múltiples (*Multiple Streams Framework, MSF*), y iv) el marco del equilibrio puntuado (*Punctuated Equilibrium Framework, PEF*) (Gómez, 2012, p. 14).

Para González (2015, p. 43) el ACF comparte similitudes con tres propuestas teóricas para el análisis de políticas: la teoría de las corrientes múltiples de Kingdon, la teoría del equilibrio interrumpido de Bougmather y Jones, y la teoría racional institucional de Ostrom. Parafraseando a Sabatier, considera que la formación de las políticas es producto de la vinculación de tres corrientes distintas que conectan en un momento en el que se abre una ventana de oportunidad política que permite la intersección de problemas, soluciones y políticas.

Por su parte, Martiñón afirma que los autores del ACF:

Hacen eco de las principales contribuciones de la literatura existente sobre la utilización del conocimiento, es decir, la que trata sobre cómo los encargados de elaborar las políticas públicas utilizan el análisis de políticas y otras formas de información relativamente técnica. Se sorprenden de que su desarrollo se haya producido, en gran parte, de modo independiente de la literatura de la ciencia política centrada en los factores que afectan a los procesos de políticas públicas, pues, consideran, que tal información es uno de esos factores (2005: p. 25).

1.2. Elementos generales del ACF para el análisis de políticas públicas.

En el presente apartado no se tratarán a profundidad todos los aspectos que conciernen al ACF. La intención aquí es mostrar en qué lugar del ACF se encuentran dos conceptos que son fundamentales para el desarrollo de esta investigación que son, el concepto de los recursos y el concepto de la información (y en el desarrollo de la investigación con relación a los observatorios de derechos humanos y DIH), y cómo influyen en el proceso de las políticas públicas.

Como se ha mencionado, el ACF forma parte de los estudios de redes de políticas *policy networks* y *policy communities*, desarrollados a partir de los años ochenta, inicialmente por Sabatier, posteriormente por Sabatier y Jenkins-Smith en la década del noventa y Sabatier y Weible en la década del dos mil. Dichos estudios se centran en la comprensión del comportamiento de los actores al interior de las redes, indagando sobre el aprendizaje en las políticas, así como el aprendizaje al interior de las coaliciones de actores (Gómez, 2017). Se pregunta también, y esto de forma relevante para la presente investigación, sobre el papel que desempeña la información científica en las políticas públicas (Rubio y Rosero, 2010, p. 184).

En cita de Gómez sobre Sabatier y Jenkins-Smith (1987, 1988, 1990) se encuentra que el aspecto más influyente del ACF ha sido la idea de que:

El cambio en las políticas no es tan solo el resultado de las relaciones de poder o la competencia entre diversos intereses, entre los que son críticos las reglas institucionales y los recursos financieros, sino que un aspecto importante del cambio en las políticas es más bien el aprendizaje orientado a las mismas dentro y entre las coaliciones. Se trata de un marco conceptual del proceso político que ha sido desarrollado para simplificar y explicar la complejidad de las políticas públicas (Sabatier, 1987, 1988; Jenkins-Smith, 1990). (Gómez, 2012, p.17-18)

El ACF, concluye Gómez, es:

Un modelo teórico que pretende explicar cómo se produce el cambio en las políticas públicas abarcando la complejidad del proceso que da lugar a las mismas e incorporando a las ideas como variable explicativa. Se refiere a la dinámica interna del subsistema de la política, donde se puede observar que los actores participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones de acuerdo con sus ideas. (Gómez, 2012, p.16-17).

Las características y contenidos del ACF, de acuerdo con lo establecido por Sabatier y Weible, han sido repasados y ampliados en la revisión del año 2007. A fin de tener la visión del marco en la actualidad, y su particular importancia con relación a los conceptos de los recursos y la información se tomará ese texto de revisión del año 2007: *El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y aclaraciones*. El objetivo que plantearon Sabatier y Weible en esa revisión es el de resumir brevemente las publicaciones desde Sabatier y Jenkins-Smith (1999) para aclarar algunos de los términos y argumentos causales del marco, así como presentar algunas innovaciones recientes y ampliación de hipótesis. Esta será la base de la discusión, que se constituye en fuente primaria, y se tendrán en cuenta otros análisis que han realizado algunos autores iberoamericanos para complementar, ampliar o criticar sus postulados.

En síntesis, el marco del AFC surge de la experiencia de Sabatier con la literatura de la implementación y del interés compartido con Jenkins-Smith de comprender el papel de la información técnica en el proceso de las políticas (Sabatier y Weible, 2007). Su objetivo es explicar el cambio de creencias y el cambio de políticas a lo largo de períodos extensos (de más de diez años).

El ACF ha sido objeto de revisiones cada cierto tiempo de acuerdo con la visión de sus autores. El proceso del ACF ha sido el siguiente:

Tabla 1: Cambios en el ACF

1988	1993	1999	2007
Se publicó inicialmente como tema del simposio <i>Policy Sciences</i> .	Se revisó parcialmente como resultado de la aplicación de seis estudios de caso.	Tras la aplicación de 34 estudios de caso se revisaron algunas de sus hipótesis, se plantearon	Se hacen nuevas modificaciones con base a las críticas realizadas, así como de evaluar las

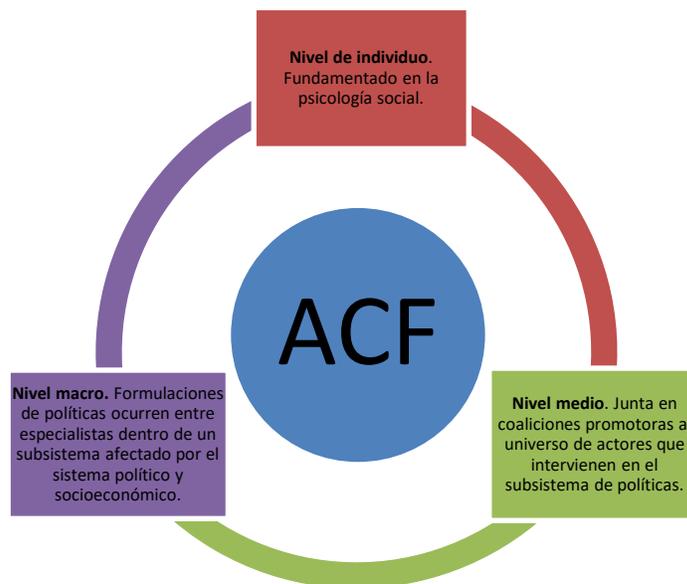
		nuevas y se mantuvieron otras.	zonas grises y las preguntas que han quedado sin respuesta por la falta de avances en la investigación y, en síntesis: 1) se completa la celda de recursos mediante la identificación de recursos de coalición; 2) se agregan dos caminos más de "cambio de políticas a la hipótesis original del shock exógeno y 3) Se agrega el shock interno y el camino del acuerdo consensuado
--	--	--------------------------------	---

Fuente: elaboración propia con base en Rubio y Rosero (2010)

Para Sabatier y Weible (2007, p. 225) la capacidad de revisar el marco de las coaliciones promotoras aproximadamente cada seis años (por ejemplo, en 1993, 1999, 2006) es una fortaleza del marco y un camino productivo para la ciencia.

Para comprender cómo se constituye el ACF Sabatier y Weible (2007, p. 205-206) lo definen mediante tres piedras angulares que ponen en diálogo tres niveles: el individuo, los subsistemas de políticas y el sistema político y socioeconómico. Estos niveles son los que determinan cómo se construyen las políticas públicas y cómo se da ese proceso.

Ilustración 1: Piedras angulares del ACF



Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier y Weible (2007)

A continuación, se explica cómo se componen y qué características tiene cada uno de esos pilares.

1.2.1. Subsistemas de políticas – Nivel Macro.

Sabatier y Weible (2007, p. 206-208) parten de la premisa que la formulación de las políticas en las sociedades modernas es compleja y que quienes quieran participar e influir deben especializarse en ellas. Plantean que el AFC se caracteriza por las siguientes premisas: la especialización ocurre dentro de los subsistemas; las políticas tienen una dimensión funcional sustantiva (lo que puede intuirse como un tema central de análisis de política), y otra territorial (es decir, en lugar en la cual se lleva a cabo la política); los participantes trascienden a los establecidos en la literatura clásica de las políticas públicas bajo el denominado “triángulo de hierro” (conformado por legisladores-funcionarios-grupos de interés, e incluye a investigadores, periodistas, funcionarios judiciales, dando particular relevancia al papel de los investigadores científicos); los participantes de los subsistemas tienen creencias firmes y están motivados para traducir esas creencias en políticas reales y

haciendo difíciles los cambios importantes de políticas; se interesa en el cambio de políticas a lo largo de al menos una década.

Esos subsistemas de políticas pueden ser desarrollados o incipientes (Sabatier y Weible, 2007, p. 206). Los desarrollados se caracterizan por: 1) tener un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado; y, 2) tener organismos, grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema durante un período prolongado. En contraposición, los subsistemas incipientes se caracterizan por no contar con suficiente personal con conocimientos especializados y en consecuencia por no contar con unidades especializadas de desarrollo de investigaciones durante un tiempo prolongado, es decir, apenas se encuentran en proceso de gestación.

Esta caracterización del nivel macro del subsistema de políticas permite destacar el papel que juegan los conceptos de producción de información y del rol los investigadores científicos para el estudio de los observatorios. Así, un subsistema de políticas es desarrollado en la medida que cuenta con instituciones de investigación que tienen otras aún más especializadas, es decir, que llevan los temas de política, mediante la producción y cualificación de la información y la actividad de los investigadores científicos, a una profundidad mucho mayor.

El nivel macro de los subsistemas de políticas el ACF supone que la información científica y técnica juega un papel importante en la modificación de las creencias de quienes participan en ellas, y, en consecuencia, que los investigadores (científicos universitarios, analistas de políticas, consultores, etc.) están entre los jugadores principales de un proceso de las políticas. De esta forma,

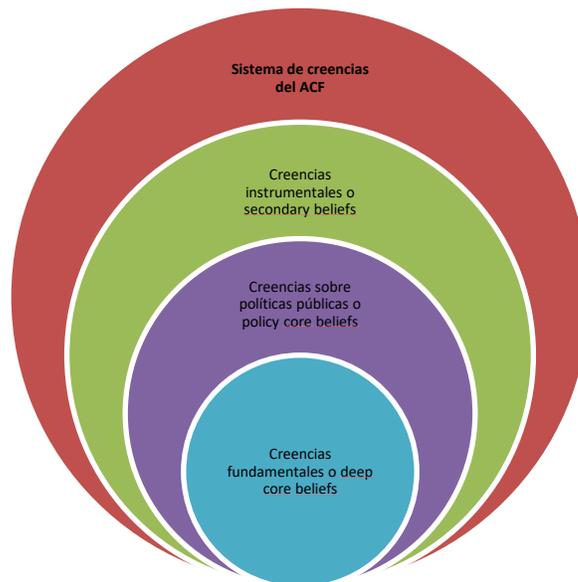
Desde la interpretación del marco de las coaliciones promotoras de 1998-1999, los estudios han continuado indicando que los investigadores juegan un rol activo en los procesos de formulación de políticas (Herron y otros 2006; Zafonte y Sabatier 2004; Meijerink 2005; Weible 2005)" (Sabatier y Weible, 2007, p. 206).

1.2.2. El modelo de individuo y los sistemas de creencias.

La siguiente piedra angular del ACF es el modelo de individuo y los sistemas de creencias. Mientras que los marcos de elección racional suponen actores interesados en sí mismos que buscan en forma racional intereses materiales relativamente simples, el marco supone que las creencias normativas deben determinarse empíricamente y no excluye *a priori* la posibilidad de un comportamiento altruista (Sabatier y Weible, 2007, p. 208).

Ahora bien, el ACF define el sistema de creencias como una estructura jerárquica de tres niveles: 1) las creencias fundamentales o *deep core beliefs*; 2) las creencias sobre las políticas públicas o *policy core beliefs* (en algunos subsistemas se destacan las preferencias sobre políticas públicas o *policy core policy preferences*); y 3) el nivel final que consiste en creencias instrumentales o *secondary beliefs* (Sabatier y Weible, 2007, p. 208-211).

Ilustración 2: Sistemas de creencias del ACF



Fuente: elaboración propia con base en Sabatier y Weible (2007)

En un sentido amplio, Sabatier y Weible (2007, p. 208-211) describen los niveles de creencias de los actores de las coaliciones de la siguiente manera:

Tabla 2: Descripción sistemas de creencias del ACF

<p><i>Deep core beliefs</i> o creencias fundamentales</p>	<p>En este nivel amplio se incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana.</p>
<p><i>Policy core beliefs</i> o creencias sobre políticas</p>	<p>Estas son aplicaciones que abarcan un subsistema de políticas completo. El supuesto general es que los participantes tienen mucho conocimiento sobre las relaciones dentro de su subsistema de políticas, y, por lo tanto, pueden estar dispuestos a realizar el esfuerzo de aplicar ciertas creencias fundamentales para desarrollar creencias sobre las políticas públicas en ese subsistema. Sin embargo, no existe siempre una correspondencia uno a uno entre creencias fundamentales y creencias sobre las políticas.</p> <p>En algunos subsistemas de políticas, los debates intransigentes entre las coaliciones se basan en preferencias divergentes con respecto a una o más propuestas de políticas que abarcan todo el subsistema. El ACF denominó este tipo de creencia “preferencias sobre políticas públicas” (<i>policy core policy preferences</i>)</p>
<p><i>Secondary beliefs</i> o creencias instrumentales</p>	<p>El nivel final consiste en creencias instrumentales que tienen relativamente poco alcance (no abarcan todo el subsistema). Por ejemplo, tratan las reglas y las aplicaciones presupuestarias dentro de un programa específico en detalle, la gravedad y causas de los problemas en un escenario específico, las pautas de la participación pública dentro de una ley específica, etc. Dado que las creencias instrumentales tienen un alcance menor que las creencias sobre las políticas, cambiarlas requiere menos pruebas y menos acuerdos entre los actores de un subsistema y, por lo tanto, debería ser menos difícil.</p>

. Fuente: elaboración propia con base en Sabatier y Weible (2007)

1.2.3. Las coaliciones promotoras.

La tercera piedra angular de la teoría del ACF son las coaliciones promotoras. El ACF predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes. Además, las coaliciones promotoras se caracterizan por: 1) tener un grado importante de coordinación que incluye alcanzar objetivos de políticas similares; 2) son la herramienta más útil para aunar el comportamiento de grupos grandes de organizaciones e individuos involucrados en un subsistema de políticas durante periodos de más de una década; y 3) en un subsistema de políticas dado por lo general habrá de dos a cinco coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007, p. 211).

Un factor importante para comprender la producción de información en políticas bajo el marco del ACF y las coaliciones promotoras es entendiendo cómo se dan los cambios en las políticas al interior de los subsistemas de políticas. Sabatier y Weible (2007, p. 217) señalan que al interior de los subsistemas de política para los actores son factores centrales las creencias y los recursos.

De acuerdo con lo anterior afirman, muchas investigaciones posteriores a la formulación de las hipótesis del ACF se han centrado en el contenido de los sistemas de creencias, pero prácticamente ninguna lo ha hecho en los recursos de las coaliciones (Sabatier y Weible, 2007, p. 217). Solamente en la revisión del ACF en el año 1999 se define una primera tipología de los recursos de las coaliciones, en la cual se incluye la información como recurso. En consecuencia, la presente investigación resulta pertinente para profundizar cómo se produce la información de políticas.

La tipología de recursos aún es incipiente, de hecho, Sabatier y Weible invitan a profundizar en la investigación de estos elementos. Apuntan a decir que los recursos son relevantes para influir en las políticas públicas y se atreven a lanzar una tipología de los recursos que pueden ser: 1) autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas; 2) opinión pública; 3) información; 4) grupos movilizables; 5) recursos financieros; y 6) liderazgo hábil. Aquí es donde empieza a tomar relevancia el papel de la información en el ACF.

1.2.4. Los caminos al cambio de creencias.

Además de las tres piedras angulares, el ACF tiene como elemento central los caminos al cambio de creencias, que son los que influyen en el cambio de políticas. Bajo el ACF los cambios de creencias deben conducir al cambio de políticas, tomando como referente los preceptos básicos del marco, es decir, si se quiere un cambio en las políticas públicas, se debe influir en esos niveles para que haya cambios sustantivos o “cambios de políticas importantes” (Sabatier y Weible, 2007, p. 213).

Sabatier y Weible (2007, p. 213) consideran que es muy poco probable que los miembros de una coalición cambien de creencias sobre las políticas públicas en forma voluntaria, y, agregan, que la información científica y técnica puede facilitar el aprendizaje en el nivel instrumental, pero no en la transformación de la creencia sobre las políticas. Los cambios importantes provienen de fuentes externas. Así las cosas, los caminos del cambio pueden ser: 1) el aprendizaje orientado a las políticas; 2) las perturbaciones externas o *shocks* externos; y los planteamientos de la revisión del 2007 3) los *shocks* internos y 4) los *acuerdos negociados*. Con esto último se agregan nuevas hipótesis al marco del ACF.

1.2.5. Hipótesis del ACF.

Sabatier y Jenkins-Smith han clasificado las primeras 12 hipótesis del ACF en tres categorías de acuerdo con la revisión del marco del año 1999: 1) de las coaliciones promotoras; 2) de los cambios de políticas; 3) del aprendizaje de políticas entre coaliciones. Así se distribuyen las hipótesis:

Tabla 3: Clasificación hipótesis ACF

Categoría	Hipótesis #
De las coaliciones promotoras	1, 2, 3, 10 y 11
De los cambios de políticas	4, 5
Del aprendizaje de políticas entre coaliciones	6, 7, 8, 9, 12

Fuente: elaboración propia con base en Sabatier y Weible (2007).

Igualmente, según González, Sabatier y Jenkins-Smith consideraron desde el principio que:

El hecho político social de la acción pública que representa el estudio del cambio de las políticas, como todo hecho político, es complejo, y que esta complejidad no puede ser abarcada ni explicada de forma parcial, sino que esta lente analítica a la que nos referíamos y en la que ellos estaban pensando debía ser capaz de permitir ver el fenómeno de forma completa, holística, con base empírica y con hipótesis contrastables en la realidad de las cosas (González, 2015, p. 45).

Por eso el ACF se sustenta en hipótesis que buscan comprobar cómo se generan las políticas públicas y sus cambios, basados en un esquema de coaliciones que defienden posiciones de acuerdo con sus recursos e intereses, superando el esquema plano del ciclo de las políticas. Así, plantea hipótesis que han sido objeto de cambio con el paso del tiempo, han sido revisadas, ampliadas o modificadas según nuevos hallazgos de la revisión de casos prácticos o basados en las críticas que han realizado otros autores.

Tabla 4: Hipótesis ACF / Cambios a lo largo del tiempo.

1988	1993	1997	2007
Hipótesis 1: En las polémicas principales dentro de un subsistema de políticas cuando las creencias sobre las políticas están en discusión, la alineación de aliados y opositores tiende a ser algo estable durante períodos de una década aproximadamente.	Hipótesis 4 (revisada en 1993): Los atributos del núcleo de las políticas de un programa de gobierno en una jurisdicción específica no se revisarán en forma significativa siempre que la coalición promotora del subsistema que ha instituido el programa permanezca en el poder dentro de esa jurisdicción, salvo cuando el cambio esté impuesto por una jurisdicción de jerarquía superior.	Hipótesis 5 (1997): Las perturbaciones importantes externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, las coaliciones de gobierno de todo el sistema o resultados de políticas de otros subsistemas) son causas de cambio necesarias, pero no suficientes, en los atributos del núcleo de políticas de un programa de gobierno.	Hipótesis 13 (nueva en 2007): Es más probable que las coaliciones persistan si (i) los principales beneficiarios de los beneficios que produce una coalición están claramente identificados y son miembros de la coalición, (ii) los beneficios recibidos por los miembros de la coalición están relacionados con los costos de mantenimiento de cada miembro, y (iii) los miembros de la coalición supervisan las acciones de los demás para garantizar el cumplimiento.
Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición promotora mostrarán un consenso sustancial en temas relativos al núcleo de las políticas, aunque lo harán menos sobre aspectos secundarios.	Hipótesis 10 (nueva en 1993): Las elites de los grupos con propósitos definidos están más restringidas en sus expresiones de creencias y posiciones de políticas que las elites de los grupos materiales.		Hipótesis 14: Los actores que comparten creencias básicas de política tienen más probabilidades de participar en la coordinación a corto plazo si ven a sus oponentes como (i) muy poderosos, y (ii) es muy probable que impongan costos sustanciales sobre ellos si salen victoriosos.
Hipótesis 3: Un actor (o una coalición) renunciará a aspectos instrumentales de su sistema de creencias antes de reconocer debilidades en las creencias sobre políticas.	Hipótesis 11 (nueva en 1993): Dentro de una coalición, los organismos administrativos por lo general abogan por posiciones más moderadas que sus aliados de grupos de interés.		Hipótesis 15: Los actores que comparten creencias (núcleo de política) tienen más probabilidades de participar en la coordinación a corto plazo si: (i) interactúan repetidamente; (ii) experimentan costos de información relativamente bajos; y (iii) creen que hay políticas que, aunque no afectan a cada actor de manera similar, al menos tratan a cada uno de manera justa.
Hipótesis 6: El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de	Hipótesis 12 (nueva en 1993): aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición		

1988	1993	1997	2007
conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que: A. cada una tenga los recursos técnicos para involucrarse en el debate; y que B. el conflicto sea entre los aspectos instrumentales de un sistema de creencias y los elementos centrales del otro, o bien entre los aspectos instrumentales importantes de los dos sistemas de creencias.	opositora, puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios		
Hipótesis 7: Los problemas para los cuales existe información cuantitativa y teoría aceptada son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos o ni siquiera existen.			
Hipótesis 8: Los problemas que involucran sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias que aquellos que involucran solamente sistemas sociales o políticos, porque en los primeros muchas de las variables críticas no son en sí mismas estrategias activas y porque la experimentación controlada es más factible.			
Hipótesis 9: El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es: A. suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de diferentes coaliciones a participar; y B. está dominado por normas profesionales.			

Fuente: elaboración propia con base en Sabatier y Weible (2007) y Sabatier, Weible y McQueen (2009)

1.3. La información como recurso en el marco del ACF y su relación con el tema de investigación.

Esta investigación se basa en que la información es un recurso producido por los individuos (coaliciones) para tratar de influir en las políticas. Las dos hipótesis que tienen particular relación con este planteamiento son las 6 y la 12. La hipótesis 12 plantea que aun cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios (Sabatier y Weible, 2009, p.238).

En el caso de la hipótesis 6, Sabatier y Weible (2007) plantean una tipología de los recursos, pero esa tipología aún es incipiente frente a la producción de información. Igualmente, aunque se refieren a la información como un “recurso”, tampoco hablan de lo que aquí se considera como “mecanismos” para el manejo de la información.

El papel que le da el ACF a la información supone que la información científica y técnica juega un papel importante para quienes participan en las políticas. Asume, en consecuencia, que los investigadores (científicos universitarios, analistas de políticas, consultores, etc.) están entre los jugadores principales de un proceso de las políticas (Sabatier y Weible, 2007, p. 206).

Así mismo, la información científica y técnica puede facilitar el aprendizaje en el nivel instrumental, pero no la creencia sobre las políticas (Sabatier y Weible, 2007, citando a Sabatier y Zafonte 2001), dado que un cambio importante dentro del subsistema es imposible, este debe provenir de una fuente externa.

En la tipología que se hace de los recursos, se menciona la información como un recurso en específico junto con otros como: la autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas, la opinión pública, los grupos movilizables, los recursos financieros y el liderazgo hábil.

El alcance que Sabatier y Weible le dan a la información destaca:

La información relativa a la gravedad y a las causas de un problema, y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas es un recurso importante para una coalición. A menos que haya un empate forzado, el marco de las coaliciones promotoras supone que la información es un recurso utilizado por los participantes para ganar batallas políticas contra los adversarios. Entre los usos estratégicos de la información están el reforzar la condición de miembro de la coalición, debatir en contra de los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen las propuestas propias, e influir en la opinión pública. Las partes interesadas a menudo tergiversan o distorsionan la información para reforzar su argumento (Mazur 1981; Jenkins-Smith 1990). Esta es una de las razones por las cuales el marco resalta el rol de los investigadores dentro de las coaliciones (Sabatier y Weible, 2007, p. 219).

Otro de los recursos señalados por Sabatier y Weible (2007, p. 219) es el financiero, y, aunque aparentemente no tendría mucho que ver con la información, uno de sus acápites señala que una coalición con amplios recursos financieros puede proveer los fondos para la investigación y organizar grupos de expertos (*think tanks*) para producir información. Aunque no se menciona con puntualidad, el “organizar grupos de expertos para producir información” puede considerarse como la creación de “mecanismos de producción de información”.

Martiñón (2005, p. 32) también señala del trabajo de Jenkins-Smith y St. Clair (1993), que, incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los *policy brokers* o de otros funcionarios gubernamentales importantes. Indica que el impacto de tal aprendizaje depende de la influencia que tenga el funcionario para poder cambiar realmente la política, y lograr que tal cambio permanezca. Este es otro reto importante que considerar sobre el papel del ODHG al analizar dichos cambios en el proceso de la política pública de derechos humanos y DIH y en el manejo de la información, lo que puede ser objeto de investigaciones futuras.

Posterior a la revisión realizada en el año 2007 por Sabatier y Weible, en el 2009 Sabatier, Weible y McQueen realizaron un ensayo resumen de los avances hasta ese momento del marco del ACF y revisaron cerca de 80 estudios que tomaron como referencia el marco para sus investigaciones. En esa revisión se dan nuevas puntadas

sobre el rol de la información científica y se afirma que la lógica causal del ACF y las hipótesis resultantes se construyen a partir de varios supuestos, entre los que se encuentra el papel central de la información científica y técnica en los procesos de políticas (Sabatier, Weible y McQueen, 2009, p. 122) y se ponen de presente dos conclusiones importantes:

Los estudios existentes dan fe de los roles políticos desempeñados por los científicos como miembros de la coalición (Litfin, 2000; Meijerink, 2005; Weible y Sabatier, 2005) así como también por el uso político de la ciencia para reforzar las creencias preexistentes para legitimar argumentos contra un oponente (Eberg, 1997; Leschine, Lind y Sharma, 2003; Litfin, 2000; Nicholson-Crotty, 2005; Sato, 1999). Del mismo modo, los investigadores describen los conflictos políticos como resultado de la ausencia de conocimiento científico compartido entre las coaliciones (Meijerink). Los estudios de casos también ilustran cómo los enfoques descendentes y basados en la ciencia para la formulación de políticas pueden desatar una contra movilización de la coalición afectada negativamente por las implicaciones de los resultados científicos e inicialmente excluida de las deliberaciones (Nagel, 2006; Weible, Sabatier y Lubell, 2004). La ciencia, sin embargo, no siempre se usa como una salva política entre las coaliciones opuestas. El aprendizaje entre coaliciones sobre cuestiones técnicas puede ocurrir bajo las condiciones adecuadas, como en foros profesionales o cuando los actores tienen tradiciones de discurso analítico (Larsen et al., 2006; Meijerink; Olson et al., 1999). (Sabatier, Weible y McQueen, 2009, p. 131).

Relacionado con el aprendizaje dentro y entre las coaliciones, está el papel desempeñado por la información científica y técnica en el proceso de las políticas. Esta revisión respalda los argumentos encontrados en Weible (2008) de que el papel de la información científica y técnica en el proceso de políticas se comprende mejor en combinación con el contexto del subsistema de políticas. En los subsistemas de política adversarial marcados por altos niveles de conflicto, las coaliciones utilizarán más información científica como salva política contra un oponente, el aprendizaje será más probable dentro de las coaliciones que entre las coaliciones, los foros profesionales probablemente no sean efectivos, y las coaliciones dependerán más en diferentes disciplinas analíticas al hacer sus argumentos. En los subsistemas de políticas colaborativas marcados por niveles intermedios de conflicto, muchas de las expectativas se invierten: es más probable que las coaliciones utilicen información científica y técnica para el aprendizaje entre coaliciones, los foros profesionales serán más eficaces, las coaliciones dependerán más de fuentes multidisciplinarias de es más probable que se produzca información y cambios de creencias tanto en el núcleo de la política como en el nivel de creencia secundaria. Los factores que contribuyen a un cambio de un subsistema adversarial a un subsistema de políticas colaborativas incluyen un estancamiento lastimero, un evento externo o ambos. (Sabatier, Weible y McQueen, 2009, p. 135).

Gómez (2012, p. 13), destaca, por ejemplo, frente al papel de la información y de la producción de información, que el Estado colombiano, por lo general, no cuenta con asesorías externas similares a las de Estados Unidos, de tal forma que el reparo en los procesos de aprendizaje de los actores involucrados en la política será diferente. Sin

embargo, esto no afectará la validez de sus principios básicos en el papel que desempeña la información técnica en la política pública y su cambio. Gómez (2012, 29) también explica que algunos de los instrumentos propuestos por el ACF, como el papel que juegan el aprendizaje y la información científica en el proceso de cambio de las políticas públicas, ha funcionado en los países industrializados, por lo que se hace necesario conocer más sobre la forma en la que supuestamente las coaliciones de causa inciden sobre el diseño de políticas en los países en desarrollo, como es el caso colombiano.

En conclusión, las coaliciones requieren de información cualificada y, en el caso del ODHG, este es útil para la construcción de la argumentación para la defensa de la posición de la coalición en la que se encuentre el gobierno, particularmente el gobierno de turno, ante otras coaliciones que se encuentren en la discusión del subsistema de política de los derechos humanos y DIH. Será un reto de nuevas investigaciones profundizar en los cambios en la política, así como en la interacción entre actores, es decir, aquellos factores que incidan en las transformaciones de la política.

Para el estudio de caso planteado en la presente investigación sobre el ODHG se intentará avanzar en comprender cómo se produce información para el cambio de políticas, bajo el entendido que los observatorios son mecanismos que están articulados al sistema de gobierno y procesan información que influye en el proceso de las políticas públicas. La pretensión y el alcance son muy focalizados, pues con ello también se busca responder al planteamiento de Sabatier y Weible de profundizar en las investigaciones que aborden el tema de los recursos de las coaliciones, asunto que se ha explorado mucho menos que en el campo de los sistemas de creencias de políticas.

Para ese ejercicio, el estudio de caso se ha planteado revisar la producción de información durante los últimos cinco gobiernos en Colombia. Con ello se cumple con el requisito de hacer un ejercicio de al menos diez años como lo sugiere Sabatier, tratando de observar los cambios en la producción de información para las políticas. A través del estudio de caso se pretenderá determinar cómo el observatorio de derechos humanos y DIH se ha constituido en un mecanismo de producción de información del gobierno colombiano para los temas de derechos humanos y DIH.

2. Los observatorios de derechos humanos y DIH.

Hasta aquí, el marco de las coaliciones promotoras (ACF) ha permitido definir la importancia de la información y porqué es relevante para las políticas públicas. A partir de allí es relevante entonces establecer el papel que cumplen los observatorios de derechos humanos y DIH en la producción de información para las políticas públicas.

En el presente capítulo se presenta un estado del arte del estudio de los observatorios en general y de los observatorios de derechos humanos y DIH en particular. Para ello se revisan los criterios relacionados con la definición del concepto de “observatorio” en el contexto de las ciencias sociales y particularmente en el estudio de las políticas públicas, lo que contribuirá a comprender cuál es el alcance que se le ha dado como mecanismo de producción de información para las políticas públicas. Finalmente, se profundizará en lo que se ha investigado sobre los observatorios de derechos humanos y DIH para, en el próximo capítulo, ahondar en el estudio de caso del observatorio de derechos humanos del gobierno colombiano (ODHG).

Para avanzar en ese propósito se revisó la producción intelectual relevante y actualizada en artículos compilatorios de casos, investigaciones comparativas y sistematización de experiencias de observatorios relacionados con políticas públicas, en el que los autores destacados son Angulo (2009), Tabares y Botero (2011), Escolar (2006, 2007, 2009), Espinoza y Gutiérrez (2007), Srur (2014), Franco y Serrano (2009), Espinoza (2011) y Alabes (2007).

2.1. Hacia la definición de un concepto de “observatorio”.

La cuestión de los observatorios en temas sociales no ha sido estudiada a profundidad. La literatura existente sobre el asunto no es extensa y responde más al interés de quienes pretenden la creación de observatorios con un fin determinado, razón por la cual se coincide en afirmar que la discusión actualmente se encuentra en punto de la construcción de un concepto. Desde esa perspectiva, también se encuentra en construcción una definición sobre los tipos, características y alcances de los observatorios, incluidos los observatorios de derechos humanos. Sobre la definición de

un concepto consensuado de los observatorios, Angulo (2009, p. 12) establece algunas características generales a tener en cuenta al señalar que:

Un hallazgo (...) ha sido identificar que el principal elemento en común de los observatorios es su diversidad y la dispersión conceptual. Mientras que algunos surgen de proyectos institucionales con apoyo sustancial, otros son experiencias incipientes, algunos parten de esfuerzos de organizaciones sociales privadas y entidades públicas o de iniciativas de organismos internacionales. Por la disparidad de funciones y la falta de consistencia y consenso en cuanto a su definición, la revisión del tema aún está en proceso de construcción y sugiere también contar con elementos de referencia para su caracterización, además de precisar los atributos genéricos que le dan la calidad de observatorio. (Angulo, 2009, p. 12).

Si bien se han hecho esfuerzos por caracterizar al observatorio como concepto, éste permanece atado al campo de la aplicación con ciertos avances, pero sin llegar a precisar su perfil y funciones. El tema de la metodología y de las herramientas empleadas en el procesamiento y análisis de la información, así como la definición y articulación con las entidades o personas responsables de emplear esta información, que se recoge en el observatorio, no están totalmente resueltas. Por lo cual es pertinente precisar desde el punto de vista conceptual sus atributos distintivos al margen del área de interés que motiva su creación. (Angulo, 2009, p. 12)

Así, se debe hacer un esfuerzo por contribuir a esa conceptualización y caracterización, pues no solamente es importante ubicar el lugar de los observatorios como herramienta para las políticas públicas, sino que es importante iniciar un proceso de reflexión sobre los elementos mínimos de su conformación. Por ejemplo, Tabares y Botero (2011, p. 182) intentan generar una caracterización de los observatorios de políticas públicas también a partir de una revisión de artículos científicos y de la propia experiencia de los observatorios en el ámbito latinoamericano. Para ello realizó una revisión de la literatura de observatorios tratando de explicar los problemas más comunes en ellos:

La mayoría de analistas que han escrito sobre que son los observatorios los definen como espacios, instrumentos, medios, formas de organización o técnicas cuya finalidad es observar, registrar y analizar un fenómeno de la realidad. Estos fenómenos pueden ser sociales, políticos o económicos en un territorio nacional, regional o local. Los observatorios producen información para que sea tenida en cuenta o discutida en el escenario de incidencia de políticas públicas. (Tabares y Botero, 2011, p. 82).

De lo expresado por estos autores se infiere que los observatorios tienen un lugar en el marco de las políticas públicas y en la acción de gobierno, es decir, no son simplemente lugares de acopio de información. Sin embargo, la importancia del concepto también depende del alcance de su acción como herramienta para las políticas públicas. Al mismo tiempo, los observatorios cumplen un papel preponderante en la producción de información para el proceso de las políticas públicas, en la medida que la información conduce también al aprendizaje de políticas y al cambio en las políticas, como se destacaba en el capítulo anterior.

Tabares y Botero (2011, p. 182) definen los puntos comunes de origen y resaltan que los observatorios surgen de: 1) la sociedad del conocimiento donde la información y el conocimiento se vuelven importantes *per sé*; 2) una sociedad más compleja y diversa que requiere nuevas formas de discusión que ajusten las estructuras regulatorias a la complejidad societal; 3) la reforma del Estado y la descentralización que llevan a una mayor participación social y de necesidad de información de los niveles de gobierno.

Ilustración 3: Tipologías de observatorios



Fuente: Elaboración propia con base en Tabares y Botero (2011)

Se encuentra entonces que, bajo ese foco, un mejor ejercicio de políticas públicas requiere también de una mejor obtención, análisis y manejo de la información en todos los niveles y la forma de realizarlo es por medio de esquemas y formas de trabajo preestablecidas y planeadas.

Yendo un poco más allá, Angulo (2009, p. 12), en perspectiva de las funciones que deben cumplir los observatorios, concluye que el observatorio es un catalizador de la inteligencia colectiva que abre la participación a un mayor número de agentes y que requiere de un ambiente propicio para dar valor agregado a la información, es decir, que el ejercicio de los observatorios es una acción fundamental de generación de conocimiento para la acción:

Se trata de una estrategia colaborativa, y su puesta en práctica implica incrementar y estimular al flujo de información pertinente en dos vertientes: 1. En formato documental o digitalizado, susceptible de réplica, se apoya en herramientas de gestión del conocimiento como bases de datos, lecciones aprendidas, bibliotecas digitales, buenas prácticas, minería de textos, además de procesos de vigilancia y monitoreo de información interna y externa; 2. Como una forma de articulación con los portadores del conocimiento a partir de herramientas interactivas y el contacto personal. Esta modalidad se apoya en redes (...) que hacen coincidir en el espacio virtual a los distintos actores ocupados en la solución de problemas o en la identificación de las fortalezas de la organización y, desde luego, en el análisis colectivo de problemas de la organización y su solución. (Angulo, 2009, p. 12).

2.2. Los observatorios y las políticas públicas.

Para comprender la relación entre los observatorios y las políticas públicas se pueden retomar algunos análisis realizados por la Organización de Estados Americanos (OEA) (2015), Angulo (2009) y Tabares y Botero (2011), en los que se establecen criterios que los articulan. La OEA en su texto Observatorios de Políticas Públicas en las Américas: una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas (2015) realiza un estudio de 24 observatorios de políticas públicas en el continente americano (incluyendo países como Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela) y muestra también una experiencia de observatorio transnacional de políticas públicas y gestión pública ubicado en la misma OEA.

Desde su perspectiva el desarrollo de observatorios de políticas públicas es una iniciativa que algunas administraciones públicas han implementado con el propósito de gestionar el conocimiento que permite a los gestores públicos contar con mayor información para el mejor diseño, desarrollo, implementación y evaluación de sus políticas públicas. Además, estos observatorios constituyen ventanas desde donde los ciudadanos pueden obtener valiosos datos sobre la marcha de las administraciones públicas contribuyendo a una participación ciudadana mejor informada (OEA, 2015, p. 7).

El estudio de la OEA es relevante para comprender tres aspectos centrales de los observatorios de políticas públicas: sus objetivos; sus alcances de acuerdo con su naturaleza, ya sea pública, privada o mixta; y sus componentes y procesos funcionales. En general, los observatorios tienen dos objetivos fundamentales: 1) proveer información útil, oportuna y fiable relacionada temas de la administración pública para que sea utilizada por los hacedores o gestores públicos; y 2) proveer información sobre la marcha de las políticas, programas y proyectos, permitiendo su análisis, evaluación, monitoreo y vigilancia por los servidores públicos, los ciudadanos o los grupos de interés. (OEA, 2015, p.10).

La OEA (2015, p. 10) señala también en cuanto a su naturaleza que los observatorios de naturaleza pública, por lo general son unidades o funciones administrativas de entidades públicas de carácter estatal sean estas de nivel nacional o subnacional. Los observatorios de naturaleza privada son administrados por organizaciones no gubernamentales, universidades privadas, entre otros. Y los observatorios de naturaleza mixta están detentados por consorcios de organizaciones entre las cuales hay entidades del sector público y entidades del sector privado que se asocian en función del área temática de su especialidad o interés.

Finalmente, sobre los componentes o procesos que llevan a cabo los observatorios y, de acuerdo con las evidencias encontradas en el estudio los observatorios de políticas públicas cumplen tres componentes/procesos con relación a la producción y manejo de la información: 1) de recepción o búsqueda; 2) de desarrollo y análisis; y 3) de divulgación.

Tabares y Botero (2011, p. 189), señalan que, aunque los observatorios generan información e indicadores, no son utilizados frecuentemente por los tomadores de decisiones, denominando este hecho como “falta de institucionalización de la información”. Otro problema es que los observatorios surgen aislada y desarticuladamente, generando diversidad de metodologías y fuentes de información. También es complejo abarcar todos los territorios de los cuales se produce información, generando problemas en su fiabilidad y homogeneidad. A lo anterior se suma la divulgación de la información al público en general y lo que estos autores denominan “el divorcio de la información y la toma de decisiones de política” (2011, p.189), quizás el aspecto más importante, pues es a través de la generación de políticas públicas que la producción y análisis de información adquieren sentido.

Otro de los aspectos que no se ha estudiado a profundidad y del cual no se tienen mayores elementos de juicio, pero que se enuncia en los diversos estudios sobre los observatorios, es su capacidad de influencia en el proceso de las políticas públicas.

Alabes (2007, p. 7) señala que los observatorios logran posicionarse solo cuando son considerados participes por las instituciones en la formulación de las políticas públicas, entendido como la capacidad para influir en las decisiones políticas de gobierno, sin embargo:

Los observatorios de políticas públicas difícilmente llegan a ser parte del sistema de toma de decisiones, el llamado poder formal, pero pueden contar con su poder de persuasión, con la deferencia de otros participantes y con el desarrollo de habilidades estratégicas. La importancia de la participación de los Observatorios se asienta en gran medida en la construcción de un prestigio y una consideración importantes, sobre la base de sus capacidades de orden profesional y trayectoria. (Alabes, 2007, p. 7).

Como se observa, el aporte relevante de estos artículos y documentos de investigación es que han abordado el tema de los observatorios avanzando en la caracterización y definición de tipologías de observatorios existentes. Sin embargo, es importante tener en cuenta que son diversos los campos de estudio de los observatorios que no han sido estudiados a profundidad y que no se agotan en los anteriormente enunciados, como los observatorios sociales, de medios de comunicación, de opinión pública, entre otros.

De la misma manera, se debe profundizar en el estudio de la producción de información para las políticas, el sentido de los observatorios en el proceso de las políticas, los observatorios como recurso para las políticas, entre otros aspectos. La proliferación de observatorios en distintos temas demuestra que tienen gran potencial para contribuir en el marco de las políticas públicas. Así, es necesario indagar cual es el alcance de los observatorios como una herramienta esencial en el proceso de las políticas públicas, pues su sentido es generar información para intervenir en los procesos sociales y las decisiones de gobierno.

2.3. Los observatorios de derechos humanos y DIH.

A nivel suramericano se han escrito algunos artículos académicos relacionados con la experiencia de la reconstrucción de la memoria histórica en Argentina y que tienen que ver con casos de observatorios de derechos humanos. Escolar et. al. (2009, p. 37) menciona la experiencia de los observatorios de derechos humanos que:

Tienen como objetivo principal el monitoreo, vigilancia e implementación de derechos humanos, y permiten al gobierno y a la sociedad civil ampliar la capacidad de percepción de sus problemas sociales, constituyendo, además, un mecanismo para multiplicar las oportunidades de participación comunitaria en la definición de una agenda de derechos e intervenciones prioritarias en las localidades en que se desarrollan. Procuran constituirse como espacios de articulación, integración y diálogo para favorecer una relación más fluida entre el Estado y la sociedad. Por lo tanto, se promueve a través de su constitución el trabajo conjunto entre el Estado —representado por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación— y otros actores sociales y políticos. (Escolar et. al., 2009, p.37).

La experiencia en el caso argentino ofrece un acercamiento a los avances investigativos de los observatorios de derechos humanos. Desde esa experiencia específica se identifica una cantidad importante de funciones y alcances, sin embargo, es complejo decir cuántas de ellas realmente se llevan a cabo, o hasta donde llegan sus capacidades. Y no solo ocurre para este caso, es en general para todos los observatorios. En verdad, existe una gran brecha de investigación entre qué se proponen, y lo que al final se realiza y concreta.

Escolar (2007, p. 3) indica que fue a partir de un proyecto denominado “Fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos” que se definieron las funciones del observatorio de derechos humanos argentino, con una propuesta de mixtura gubernamental con participación de la sociedad civil. Ellos se propusieron: mejorar la protección de los derechos humanos; favorecer el acceso a la justicia y el buen gobierno; incrementar y sistematizar la información a través de un sistema de indicadores sensibles en DD.HH., la educación y la capacitación en derechos humanos; promover formas de intercambio, participación e interacción entre las distintas regiones del país; incrementar la participación activa de los grupos más vulnerables; contribuir a mejorar las condiciones de vida de estos grupos; y contribuir a la difusión y promoción de los derechos humanos a través de campañas en los medios de comunicación masiva.

Para Escolar, los observatorios de derechos humanos gubernamentales-sociedad civil de derechos humanos en Argentina:

Fueron concebidos como espacios de articulación y diálogo entre sociedad política y sociedad civil, es decir, entre actores políticos y sociales, en la promoción de los Derechos Humanos (...) La idea básica es que estos observatorios —que son en realidad verdaderos laboratorios de derechos humanos— vayan construyendo insumos para la formulación de políticas públicas en Derechos Humanos en el marco más amplio de las problemáticas atinentes a las relaciones entre Estado y sociedad. (Escolar, 2009, p. 36).

Con relación a los observatorios de derechos humanos en Colombia, han sido pocos los académicos que se han ocupado del asunto, y se han limitado a mencionar algunas de sus características de acuerdo con su interés personal. Lo investigado al respecto es muy tangencial. Por ejemplo, Espinoza (2011, p. 303), se refirió a las bases de datos que utilizan los observatorios de derechos humanos en Colombia, haciendo alguna distinción metodológica entre los gubernamentales y no gubernamentales. Lo hizo desde la perspectiva de la utilidad de la información para observar las dinámicas de conflicto armado en el departamento de Antioquia. Señalaba en su investigación sobre el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia:

Este Observatorio, como fuente abierta de información, ofrece dos sistemas de información sobre la confrontación armada: una base de datos sobre confrontación armada y una bitácora semanal de prensa. Las variables que consideran a la hora de procesar la

información se dividen en dos: aquellas que comprenden la base de datos de información y aquellas en que se enmarcan los reportes de las Bitácoras Semanales de Prensa. La base de datos (construida a partir de los Boletines Diarios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS) presenta datos a nivel municipal, departamental y nacional desde el año 1998 hasta el presente; dicha base estructura sus variables según los criterios de índole penal que caracteriza el das: actos de terrorismo, ataques a instalaciones de la fuerza pública, emboscadas, hostigamientos, piratería. Así mismo, la base da cuenta de contactos armados por iniciativa de la fuerza pública, por grupo enfrentado y municipios según el DAS. Con otras fuentes esta base ofrece información sobre asesinatos de sindicalistas, asesinatos de indígenas, masacres, secuestros y homicidios. (Espinoza, 2011, p. 303).

Partiendo de este barrido de las investigaciones y documentos existentes, se han recogido aspectos en materia de los observatorios en general, de los observatorios de derechos humanos en Latinoamérica y Colombia, y se han aportado algunos criterios sobre las diferencias entre los observatorios de violencia y/o del delito con los de derechos humanos.

En el caso colombiano, el estudio de los observatorios de derechos humanos se ha referido principalmente al estudio de las causas y consecuencias del conflicto armado interno, sin que existan conceptos y variables de análisis acerca de estas herramientas de producción, análisis y cualificación de información. Revisando la bibliografía existente, hay editado un *dossier* de observatorios que pueden ser considerados observatorios de derechos humanos por los temas que abordan. Es el caso de un ejercicio realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el año 2005 en el que se listan los observatorios de derechos humanos y DIH existentes hasta ese año en el país, tanto en la sociedad civil como en el Estado, pero sin profundizar en el análisis de sus características, alcances y limitaciones. Pese a ello, quienes realizaron la labor de compilación concluyeron lo siguiente sobre las características y alcances de los observatorios de derechos humanos en Colombia:

Observaciones: 1) no siempre hay homogeneidad en los conceptos, pues estos están definidos y precedidos por las premisas políticas o filosóficas de las entidades o por los objetivos a las que se orientan; 2) los hechos observados y los indicadores tampoco son necesariamente coincidentes –un mismo hecho o fenómeno puede ser medido con distintos indicadores, acudiendo a distintas fuentes y con instrumentos de captura y registro igualmente diferentes-; 3) algo similar ocurre con la periodicidad de registro, luego hay que tener precauciones cuando se quieran hacer comparaciones o contrastar la información; 4) las unidades de análisis también varían –para la mayoría es el municipio, pero otras

mantienen su información agregada a nivel departamental, nacional o regional, concepto, este último, también diferente para las distintas entidades.

En el desarrollo de la compilación de entidades que cuentan con observatorios de derechos humanos, sistemas de información o bases de datos en derechos humanos, encontraron coincidencias en la tarea de observación, pero no así en las poblaciones objeto de la observación, las fuentes, los instrumentos, los indicadores de medición, entre otros. En general la información es de uso público.

La gama de entidades que consultan la información es variada. Mantener la periodicidad y sistematicidad en la recolección de la información y la sistematización de los boletines tiene una alta exigencia en términos de recursos humanos, técnicos y financieros. (USAID-Colombia, 2005, p. 51)

En esa perspectiva de análisis del conflicto armado interno colombiano, es la Constitución Política, la legislación, los pactos, tratados y acuerdos suscritos por el Estado colombiano las fuentes que constituyen el marco en el que se fundamenta la lectura, registro y análisis de la información copiada en los observatorios. Sin embargo, sobre la misma información hay interpretaciones y lecturas diferentes que también tienen sus propios conceptos y definiciones.

Por otro lado, ahondando en las investigaciones sobre observatorios, en el caso latinoamericano ha sido más frecuente la implementación de los observatorios de violencia, que suelen ser confundidos con los observatorios de derechos humanos, pero que son distintos en su concepción y alcances. Esta distinción es importante hacerla porque el abordaje que hacen de derechos fundamentales como la vida, integridad y libertad es sustancialmente diferente y porque, en el caso colombiano, las entidades territoriales (departamentales y municipales) tienden a confundir estos aspectos.

Dos estudios recogen lo avanzado en la definición de los observatorios de violencia y/o del delito. Uno fue patrocinado por la Organización Panamericana de la Salud y escrito por Espinoza y Gutiérrez (2007, p. 13). En él señalan que en Latinoamérica los observatorios de violencia son entendidos como:

Un espacio intersectorial e interdisciplinario orientado al análisis de información necesaria, relevante y confiable sobre violencia y lesiones, que de manera continua y oportuna permita la definición de indicadores, políticas, monitoreo de políticas públicas e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de salud, seguridad y convivencia de la población en general o comunidad específica. El proceso debe orientar la toma de decisiones por parte

de las autoridades competentes, así como permitir evaluaciones. (Espinoza y Gutiérrez, 2007, p. 13)

El otro estudio es del Banco Interamericano de Desarrollo y editado por Srur, en el cual se indica lo siguiente sobre los observatorios del delito y/o la violencia:

La creación de observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe, que se inició a principios de los años noventa, se ha acelerado en los últimos años. Existe, sin embargo, más consenso político que evidencia técnica sobre la utilidad de estas instituciones. Para contribuir a la reducción de esa brecha de conocimiento, este estudio indaga sobre la genealogía histórica y conceptual de los observatorios de América Latina y el Caribe; describe y cuantifica sus características y tendencias actuales mediante el mapeo sistemático de 66 observatorios ubicados en 18 países de la región y dos estudios de caso (Panamá y Quito). (BID, 2014, p. 4)

Espinoza y Gutiérrez (2008, p. 9) en su estudio muestran que los observatorios de la violencia se crean para disponer de información confiable, oportuna y representativa de muertes y lesiones de causa externa en el nivel local, para la caracterización y monitoreo de homicidios, suicidios, muertes en eventos de tránsito y muertes por otras lesiones no intencionales para la acción, implicando la generación de medidas, estrategias y políticas públicas que permitan la prevención y el control de estos eventos en la población de riesgo con repercusiones en la población general (jóvenes, personas de ambos sexos, niños y niñas, adultos mayores, etc.), procurando facilitar el monitoreo y la evaluación de las acciones institucionales dirigidas a la reducción de las mismas.

Para Srur et. al. (2014, p. 6) los principales objetivos para los cuales se creó este tipo de observatorios son la recolección de información, el análisis, la formulación de políticas públicas, la veeduría social y el monitoreo de las tendencias de la inseguridad. Y afirman que, según la experiencia, no siempre se cumplen los objetivos relativos a la incidencia en políticas públicas y que pocos observatorios se lo han propuesto en sus metas.

En este análisis son diferentes los alcances de los observatorios de derechos humanos con relación a los observatorios del delito. En la experiencia del caso colombiano es frecuente que, en las unidades administrativas territoriales como departamentos y municipios, se confundan los alcances de los observatorios de violencia con los de

derechos humanos, pues mientras en uno el objetivo está dirigido a observar delitos de alto impacto (homicidios, hurtos, conflictos, entre otros) que afectan derechos fundamentales, el otro está dirigido a la observación de derechos fundamentales de manera integral con relación a la protección de grupos poblacionales particularmente en riesgo, a la gestión de las iniciativas de gobierno y a la defensa de la acción institucional.

En ese sentido se debe avanzar en el propósito de diferenciarlos para contribuir a su conceptualización. Franco y Serrano (2009, p. 205) han estudiado los observatorios del delito y contribuyen demarcarlos, sin embargo, no ahondan en las diferencias sobre la producción, análisis y gestión de información en derechos humanos:

El análisis generado por los observatorios no se limita a la realización de documentos descriptivos de las dinámicas delincuenciales de sus territorios; su esfuerzo debe concentrarse en entender e interpretar las distintas realidades que enfrentan sus jurisdicciones, y generar propuestas de políticas de convivencia y seguridad ciudadana que sean efectivas para la resolución de los principales problemas identificados. Es deseable que desarrollen la capacidad de producir análisis prospectivos, en los que anticipen las diferentes situaciones de inseguridad que podrían afectar a sus municipios o departamentos. (Franco y Serrano, 2009, p. 205).

En materia de derechos humanos y DIH, el gobierno colombiano creó, formalmente, en el año 1999 el Observatorio de Derechos Humanos y DIH (ODHG) para realizar estudios y análisis de la situación de derechos humanos y DIH, así como para coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento a la política, dando relevancia a la observación en derechos humanos para lograr los objetivos del gobierno.

Sin embargo, en el marco del proceso de la política pública de derechos humanos, pese a que el observatorio tiene unos criterios definidos, y en general los observatorios de derechos humanos y DIH pueden ser una fuente de producción, cualificación y disposición de información, su alcance y producción de información puede variar de acuerdo con el contexto como se verá más adelante.

3. El observatorio de derechos humanos y DIH del gobierno colombiano (ODHG).

Como se ha analizado, de acuerdo con el marco de las coaliciones promotoras (ACF), la información cumple un papel relevante en las políticas públicas. A su vez, los observatorios se han constituido en mecanismos que permiten producir y cualificar información en diversos temas, dependiendo del interés de los actores que los constituyen.

En el presente capítulo se da comienzo al estudio de caso del observatorio de derechos humanos del gobierno colombiano (ODHG) a partir del análisis de las políticas públicas en materia de derechos humanos y DIH que han estado relacionadas, del surgimiento del ODHG, de su evolución institucional en las instancias de gobierno y de cuál ha sido su alcance para la producción de información para la política pública de derechos humanos. El objetivo es, entonces, comprender en qué contexto se da la producción de información para las políticas públicas por medio de los observatorios, y en particular del ODHG.

Para ello se revisará el contexto histórico del surgimiento y evolución institucional del ODHG en el ejecutivo colombiano. En segundo lugar, se realizará un recuento de las políticas públicas de los últimos cinco gobiernos (1998-2018). Finalmente, se realizará una revisión de la normatividad que ha definido la instancia a la que se encuentra adscrito y los cambios en los objetivos que se planteó en su creación y en cada uno de los periodos de gobierno.

3.1. Contexto, surgimiento y evolución institucional del ODHG.

De acuerdo con el Boletín Temático # 5 del Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, el ODHG surge en el año 1999 adscrito al Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República por la necesidad de hacer seguimiento, desde el Estado, a la compleja situación de derechos humanos que vivía el país (Programa Presidencial de DH y DIH, 2005, p. 1).

Es importante comprender el contexto histórico en el que surge y se desarrolla, porque ello le da sentido a la producción documental y la necesidad que determinó su creación y sus cambios. A continuación, se hace un breve recuento del contexto del país desde la década del noventa y sus protagonistas. Adicionalmente, se hace un reconocimiento del porqué de la observación de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales se torna relevante.

3.1.1. La violencia en la década de los noventa, el surgimiento de la agenda DESC y nacimiento del ODHG.

En la época de la creación del ODHG a finales de la década del noventa, en Colombia se constataba un incremento notable de la violencia debido a tres factores principalmente. De un lado, la expansión del paramilitarismo en el territorio nacional y la creación de la confederación de dichas estructuras en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en segundo lugar, la implementación de la estrategia de los grupos insurgentes, principalmente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), de ampliar su número de hombres y frentes con el objetivo de la toma del poder por las armas, y en tercer lugar la influencia del narcotráfico que impactó negativamente en las instituciones y la sociedad.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en el resumen de su informe ¡Basta Ya! (2013), manifiesta que la apuesta de la insurgencia, especialmente de las FARC-EP, era tomarse el poder por la vía de las armas con una estrategia de asedio militar a las elites, tendiendo un cerco a Bogotá y las grandes ciudades, y buscando el colapso del Estado. Le asestaron enormes golpes militares al Ejército, realizaron secuestros masivos en carreteras, iglesias y aviones y sabotearon la economía y la infraestructura (CNMH, 2013, p. 42).

En el mismo documento se afirma que el Estado no apostó por el fortalecimiento de las Fuerza Militares, adscritas al marco constitucional, sino que se apeló a la privatización de la seguridad a través de la figura de las Cooperativas de Seguridad Convivir, que se convirtieron en el gran catalizador de la expansión del paramilitarismo por toda la

geografía del país, en un estrecho maridaje con miembros de la Fuerza Pública en las regiones e incluso con la anuencia de algunos gobernadores y alcaldes (CNMH, 2013, p. 42).

Seguidamente, en Colombia quedaron unos grupos ilegales que, por un lado, mantenían una campaña de exterminio contra líderes sociales y bases de izquierda, y, por el otro, estaban al servicio de narcotraficantes que los financiaban y explica:

Ese nuevo modelo paramilitar que emergió en los años noventa tuvo su máxima expresión en las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá bajo el mando de Carlos Castaño. La dualidad del paramilitarismo entre su naturaleza contrainsurgente y su talante criminal creó una frontera difusa y cambiante con el devenir del conflicto armado. (CNMH, 2013, p. 47).

En ello coincide Echandia (2001, p. 229-236), quien señala a las FARC-EP como una guerrilla que comenzó a variar su condición de organización rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, logrando con el paso del tiempo consolidar su influencia en amplias zonas del territorio nacional en disputa con el paramilitarismo. Reafirma que la expansión territorial de los protagonistas del conflicto armado en los noventa estaba dirigida a la conquista de zonas con elevado valor estratégico y se expresa en el incremento del uso del terror y la disputa entre grupos paramilitares y guerrillas, más que por desacuerdos ideológicos resulta del afán de controlar zonas con un alto potencial para ambas fuerzas y donde el apoyo de la población civil se consigue por la vía de la violencia y la intimidación.

En ese contexto de violencia también era relevante el narcotráfico y sus organizaciones. El país venía de una época de terror impuesta por el narcotráfico que impactó duramente a la sociedad nacional entre 1996 y 2005:

[Entre 1996 y 2005] Se marca el umbral de recrudescimiento del conflicto armado. Se distingue por las expansiones simultáneas de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la crisis y la recomposición del Estado en medio del conflicto armado y la radicalización política de la opinión pública hacia una solución militar del conflicto armado. La lucha contra el narcotráfico y su imbricación con la lucha contra el terrorismo renuevan las presiones internacionales que alimentan el conflicto armado, aunado a la expansión del narcotráfico y los cambios en su organización. (CNMH, 2013, p. 111).

Los factores enunciados incidieron en el incremento de la violencia y, en consecuencia, definen un panorama en el que los derechos civiles y políticos fueron impactados negativamente. De otro lado, está la relevancia en el país de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) tras la promulgación de la Constitución Política de 1991 y el nacimiento de la Declaración y Programa de acción de Viena (ONU, 1993). Los movimientos sociales ya traían consigo una agenda social y política que se vio fortalecida por esa apertura democrática y una nueva visión de los derechos sociales. Archila lo señalaba de la siguiente manera:

Una dimensión importante es la formulación de sus demandas en términos de derechos. Desde antes de la promulgación de la Constitución del 91 ya hacía carrera en nuestro medio la consigna del “derecho a tener derechos”. De esta forma las demandas particulares de los movimientos sociales se inscriben en un terreno más amplio que convoca a mayores solidaridades. Se pasa así de la denuncia de una carencia o necesidad, al ámbito de la exigibilidad de los derechos humanos en su conjunto. Con la ambigüedad que pueda arrastrar la fórmula de inclusión ciudadana, es un hecho que cobra creciente figuración en la agenda de los actores sociales. En algunos casos como los raspachines, los homosexuales o los presos no es nimia esta reivindicación. Por supuesto que la inclusión exigida por diversos movimientos es de carácter integral para abarcar los derechos humanos en su conjunto, no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales (año, página).

En síntesis, el ODHG surge en un momento en el que la situación de violencia de los grupos armados requiere de una respuesta de las instituciones del Estado para atender a una realidad de violaciones masivas de los derechos humanos en Colombia. De igual manera, aunque los derechos sociales no eran valorados en la agenda de los gobiernos con suficiencia, para las organizaciones de la sociedad civil sí representaba un factor importante de sus reivindicaciones. Finalmente, a finales de la década, tras el fracaso de las negociaciones entre las FARC-EP y el gobierno Pastrana, se hacía tránsito a un periodo de confrontación abierta a los grupos armados ilegales.

3.1.2. Desmovilización paramilitar y frustración en la implementación de la agenda social: la década del 2000.

En la década del 2000 se destaca la transformación de la violencia paramilitar con la desmovilización de las AUC y la reconfiguración en grupos armados posdesmovilización. Adicionalmente, a inicios de este ciclo, fracasados los diálogos

entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP, se adopta la política de seguridad democrática y se define la doctrina de la seguridad nacional bajo el precepto de recuperar los territorios que estaban dominados por los grupos armados ilegales. La política de derechos humanos se subordina a la de seguridad, lo que determina las contradicciones entre el gobierno nacional, los organismos internacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil por los mecanismos implementados para mejorar los indicadores de los impactos de la violencia en el país¹⁰.

La CNMH (2016, p. 211) en el estudio sobre la desmovilización paramilitar concluye que luego de la desmovilización de las AUC descendieron los indicadores generales de violencia letal y no letal de todos los grupos armados, en general, y de los grupos armados posdesmovilización, en particular, pero que si ese descenso se compara con el periodo anterior a la desmovilización los resultados de la negociación con los paramilitares podrían ser calificados de significativos y alentadores. Así mismo, si dicha disminución se contrasta con los períodos iniciales de los grupos paramilitares serían cifras muy similares a las registradas en las primeras etapas del paramilitarismo, es decir, una violencia que en el agregado nacional es baja, pero vista desde lo local tiene consecuencias alarmantes para la población civil.

En cuanto a los alcances de la política social en ese periodo y la materialización de la agenda de derechos sociales, fueron muchas las tensiones por las políticas implementadas que, de acuerdo con informes de organizaciones de la sociedad civil, iban en contravía de los acuerdos firmados por el Estado colombiano para alcanzar parámetros de goce efectivo de derechos. Esto motivó los movimientos sociales a la exigencia de agendas relacionadas con los derechos sociales y a mantener una visión crítica de la acción de gobierno (Fals Borda et.al., 2001).

La Plataforma de derechos económicos, sociales y culturales (Plataforma DESC) (2010, p. 251) en el Informe alterno al quinto informe del Estado Colombiano ante el Comité

¹⁰ Un análisis sintético de esta tensión puede revisarse en: Borda, S. (2012) La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negociación a la contención estratégica. Anal. político, Volumen 25, Número 75, p. 111-137, 2012. ISSN impreso 0121-4705. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43509/44800>

de DESC concluye que el nivel de garantía de estos derechos dista de alcanzar los parámetros del goce efectivo y lo fundamenta en la persistencia de la desnutrición y la inseguridad alimentaria, los déficits cualitativo y cuantitativo en materia de vivienda, el alto índice de población joven por fuera del sistema educativo, la precarización de la situación laboral de las personas que trabajan –en especial las mujeres–, las desigualdades institucionalizadas en el sistema de salud, y la persistencia de prácticas discriminatorias contra mujeres, indígenas, afrodescendientes y población LGBT.

Coronado (2010) reafirma la valoración sobre la situación de los DESC en este periodo y considera que en ocho años de política social del gobierno Uribe los resultados no fueron alentadores. Señala que los programas de subsidio, aunque permitieron la mitigación de los efectos de la pobreza extrema en la población, se encontraban distantes de convertirse en herramientas útiles para la garantía de los derechos sociales. Sobre las políticas de empleo, salud y educación manifestó que no permitían la realización de los contenidos y obligaciones del Estado en la garantía de estos derechos. Además, que no existía una articulación entre las políticas de subsidio y las demás políticas sociales del gobierno. Los avances aparentes en la reducción de la pobreza eran mínimos y eran graves la brecha social y la desigualdad.

De acuerdo con lo anterior, pese al reconocimiento de la mejoría en los indicadores de seguridad, en este periodo se agudizaron las tensiones por la garantía de los derechos civiles y políticos, así como por la aplicación efectiva de los derechos sociales. Fue un periodo de combate a las organizaciones armadas ilegales que también trajo consigo fuertes efectos en las organizaciones sociales y en la reivindicación de los DESC. La evolución de los acontecimientos llevó a considerar que las guerrillas no serían derrotadas militarmente pero que, habiendo sido diezmadas, podrían entrar en un proceso de negociación.

3.1.3. Agenda de paz y transición al posacuerdo: la década del 2010.

En la década del 2000 tras un combate feroz a los grupos armados ilegales, y particularmente a las FARC-EP, se plantea la posibilidad de establecer un acuerdo de paz por la vía negociada con esa guerrilla y se proyectan acercamientos con la guerrilla

del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Tras cuatro años de negociaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP de los años 2012 y el 2016, se firma el Acuerdo Final de Paz y el grupo guerrillero se integra la vida civil, sin embargo, el proceso de construcción de la paz ha sido complejo.

En informe de la Fundación paz y reconciliación y CLACSO Argentina (Valencia et. al., 2017, p. 10) señalan, a manera de balance, que la violencia asociada al conflicto descendió desde el año 2012 cuando se inició el proceso de paz. El descenso de los indicadores se da a nivel nacional y particularmente en 242 municipios donde operaron las FARC, cifras que no estaban asociadas solamente a homicidios, sino también en el comportamiento se puede observar en la reducción del desplazamiento forzado, el secuestro y la desaparición forzada, pero concluyen que

Pese al constante descenso en las cifras entre 2012 y 2017, preocupa que los datos asociados a violencia estén repuntando en lo corrido del 2017. Hay un grupo de setenta municipios que tienen un comportamiento diferente al resto del país. Allí la violencia homicida ha aumentado una vez las FARC salieron del territorio. En este grupo de setenta municipios se han presentado nuevas dinámicas asociadas a la seguridad. Por un lado, varios de estos municipios han sido copados por otras estructuras ilegales, en algunos casos el ELN, en otros Grupos Armados Organizados, principalmente el Clan del Golfo y grupos de desertores de las FARC. Por otro lado, en otros municipios como en el sur del Tolima, lo que se ha presentado es un proceso de anarquía criminal, en el cual no hay copamiento de estructuras ilegales, sino con la salida de las FARC se incrementaron el robo en carreteras, el abigeato y el robo de gallinas. Es decir, se incrementa la delincuencia común. (Valencia et. al., 2017, p. 10).

De igual manera, desde el 27 de octubre de 2016 el Gobierno Santos dio inicio a una fase pública de conversaciones con la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha tenido altibajos por las diferencias entre las partes alrededor de los alcances de los diálogos y la implementación del cese bilateral de fuegos. El 16 de marzo de 2018, tras una ruptura de tres meses, se reanudó el quinto ciclo de negociaciones con las declaraciones del presidente Santos en las que afirmó que las dos delegaciones “discutirán un nuevo acuerdo de cese al fuego y de hostilidades, amplio y verificable,

que evite un recrudecimiento de las acciones como el que forzó a la suspensión de las negociaciones”¹¹.

La Defensoría del Pueblo (2015, p.10), en su Informe alterno al sexto informe del Estado Colombiano ante el Comité de DESC 2010 -2015, relaciona la articulación entre el Acuerdo Final de Paz y los derechos sociales. Señala que en él los DESC son un factor de realización de la paz, por lo que una debida implementación del Acuerdo aportará no solo al reconocimiento de las vulneraciones de los DESC como violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto y así asegurar la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas, sino que potencialmente fundaría las bases para que aquellos que han estado privados del goce de dichos derechos –en especial en zonas rurales- puedan realizarlos de acuerdo con lo señalado, entre otros instrumentos, en el Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales (PIDESC).

Así mismo, pese a que esa entidad valora como positiva la voluntad del gobierno en contar con un Plan de Acción en Derechos Humanos y Empresas, no evidencia cómo este aporta al goce de los DESC y considera que en el proceso de implementación se deben corregir debilidades que se presentaron en su formulación como:

- a) El planteamiento de algunos apartes del Plan de Acción en los que se desarrolla una filosofía que asume el respeto por los derechos humanos como una ventaja competitiva que es favorable para las empresas, en lugar de un deber de estas y una condición para el desarrollo económico, social y ambiental del país;
- b. La baja participación de la sociedad civil;
- c. La ambigüedad y ausencia de compromisos claros para las empresas en materia de derechos humanos, y;
- d. La carencia de una línea de base que permita hacer una efectiva implementación y evaluación del avance del mismo.

Los hechos históricos han sido importantes con relación a las violaciones o reivindicaciones de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales. En el capítulo 4 se analizará con mayor detenimiento esa incidencia desde la perspectiva de los periodos de gobierno y la producción documental del ODHG.

¹¹ Ver: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-y-eln-reanudan-quinto-ciclo-de-dialogos-en-quito-194294>

3.2. La política pública de derechos humanos y DIH en el contexto del ODHG.

Las políticas públicas de derechos humanos de los últimos 25 años enmarcan la gestión en la materia y como se relacionan con el contexto anteriormente descrito. Estas han sido analizadas por varios autores. Aquí se retoman los planteamientos de Roth (2006), Herrera (2010) y Herrera y Taylor (2012) para hacer un recuento de ellas¹².

De acuerdo con Roth (2006, p. 131-136), en la administración de Pastrana, la política pública de derechos humanos y DIH era un aspecto colateral de política de paz, y las violaciones a los derechos humanos se debían casi exclusivamente a la persistencia del conflicto armado. Durante el mencionado periodo de gobierno se adoptó un programa denominado “Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del DIH”, una política que se debía desarrollar en cinco áreas prioritarias: lucha contra los grupos armados al margen de la ley, seguridad de los defensores de derechos humanos, atención a la población desplazada por la violencia, impulso a la administración de justicia y plan nacional de derechos humanos y DIH. Sin embargo, el autor afirma que la prioridad dada al proceso de paz puso entre paréntesis cualquier avance en la implementación de la política de derechos humanos.

En el caso del análisis de la política de derechos humanos durante el gobierno Uribe 1, Roth (2006, p.139-141) señala que, a pesar de la gravedad de la situación de los derechos humanos, en el plan nacional de desarrollo se presenta la política de derechos humanos como parte de la seguridad democrática, cuya prioridad es el conflicto armado. Los otros dos énfasis son la atención del desplazamiento forzado y la política de prevención de violaciones en cabeza de la Comisión intersectorial de derechos humanos, esta última que lidera el sistema nacional de prevención. En conclusión, la política de promoción y defensa de los derechos humanos aparece como una tarea secundaria y subordinada en relación con la lucha contra los grupos armados ilegales y de los cultivos de uso ilícito.

¹² Una síntesis esquemática de las líneas de contenido y enfoques de la política de derechos humanos por periodo de gobierno en Colombia se puede revisar Herrera y Taylor (2012, p. 72).

Roth (2006) citado por Herrera (2010, p.160) sobre la ausencia de los derechos sociales en el marco de la política de derechos humanos del gobierno Uribe 1 señala que “(e)s de anotar que los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los temas de salud y educación no están contemplados en esta parte del Plan, sino que en otra sección titulada “Construir la equidad social” (capítulo iii). (...) Esta política de construcción social no está pensada en términos de derechos (en la enunciación de los objetivos nunca se hace referencia a los derechos económicos y sociales)”. Situación que también puede ser aplicable al segundo periodo del gobierno Uribe debido a que se mantiene la misma política.

Herrera (2010, p. 160-161), en análisis de la política de derechos humanos del Gobierno Uribe 2, destaca que el plan nacional de desarrollo reafirma la política de seguridad democrática como eje fundamental a partir del cual se diseña la política de derechos humanos. Afirma también que el “sistema de información para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que garantizan los derechos a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo, teniendo en cuenta criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y su diferenciación por grupos vulnerables” (PND 2006-2010 p. 87), podrían ser indicios de avance hacia la comprensión integral de los derechos, pero solo se dejan enunciados y traslada la formulación de las estrategias en salud, educación, vivienda, entre otros, a los siguientes capítulos del plan de desarrollo.

Herrera y Taylor (2012, p. 74-75) destacan que en el año 2011, a partir de la experiencia de las entidades nacionales y territoriales en temas de derechos humanos, y con las bases del plan nacional de desarrollo 2010-2014, el gobierno Santos 1 expidió el decreto 4100 que crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cuyo propósito es articular entidades y coordinar acciones para promover el respeto y la garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

En el artículo de Herrera y Taylor no se hacen críticas sobre la aplicación de la política, se habla de tres retos fundamentales, de los cuales aquí son relevantes dos (2012, p. 80): 1) coordinar efectivamente la actuación de organizaciones; y 2) lograr consolidarse como un mecanismo que proporcione un espacio en el que se discuta e incida en la inclusión de la perspectiva de derechos en políticas sectoriales cuya formulación y funcionamiento se inspiran en modelos de desarrollo que no reconocen, obligatoriamente, la condición de sujetos de derechos.

En el gobierno Santos 2 el propósito de la Política de derechos humanos y DIH es el fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, para lo cual se propone fortalecer el Sistema Nacional de DDHH y DIH (SNDH) como herramienta de articulación y coordinación de las entidades del orden Nacional y territorial en el que debe consolidarse como espacio de articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y territorial para la toma de decisiones y puesta en marcha de planes, programas y proyectos que desarrollen la Estrategia Nacional de derechos humanos¹³.

Sobre los planteamientos de política del gobierno Santos es relevante acotar que han estado sujetos al desarrollo de la estrategia para la consecución de la paz con la firma del Acuerdo Final con la guerrilla de las FARC-EP. Los indicadores durante el gobierno Santos en materia de violaciones a los derechos humanos y el DIH mejoraron sustancialmente gracias a la declaración de cese al fuego unilateral de la guerrilla y posteriormente bilateral con la aceptación del gobierno. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado colombiano como la Defensoría del Pueblo manifestaron su preocupación por el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos entre los años 2014 y 2018¹⁴.

En cuanto a los derechos sociales en el marco de la política se plantea garantizar la igualdad en el goce de derechos para avanzar en las transformaciones estructurales

¹³ Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>

¹⁴ Para ampliar sobre la situación de defensores de derechos humanos y líderes sociales se puede consultar el Informe de Riesgo 010-17 del 30 de marzo de 2017 y la Alerta Temprana 026-18 del 26 de febrero de 2018.

que deben promover una paz durable y sostenible. Esas transformaciones tienen que ver con garantizar condiciones de seguridad, el acceso a la justicia en los ámbitos urbanos y rurales, profundizar la democracia en todo el territorio nacional, y asegurar la gradual y progresiva garantía de los derechos sociales. Sin embargo, aunque se plantea un factor articulador alrededor del fortalecimiento del SNDH, no se plantea un esquema de seguimiento y evaluación sobre los derechos sociales¹⁵.

En síntesis, las políticas de derechos humanos y DIH se constituyen en el referente de acción, a pesar del debate sobre su efectiva implementación, que es la crítica de los autores que la han estudiado. A su vez, las políticas contienen el marco de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ejecuta como se verá en la instancia que incorpora el ODHG.

3.3. Creación de la instancia para el abordaje del tema de derechos humanos y DIH y rol del ODHG.

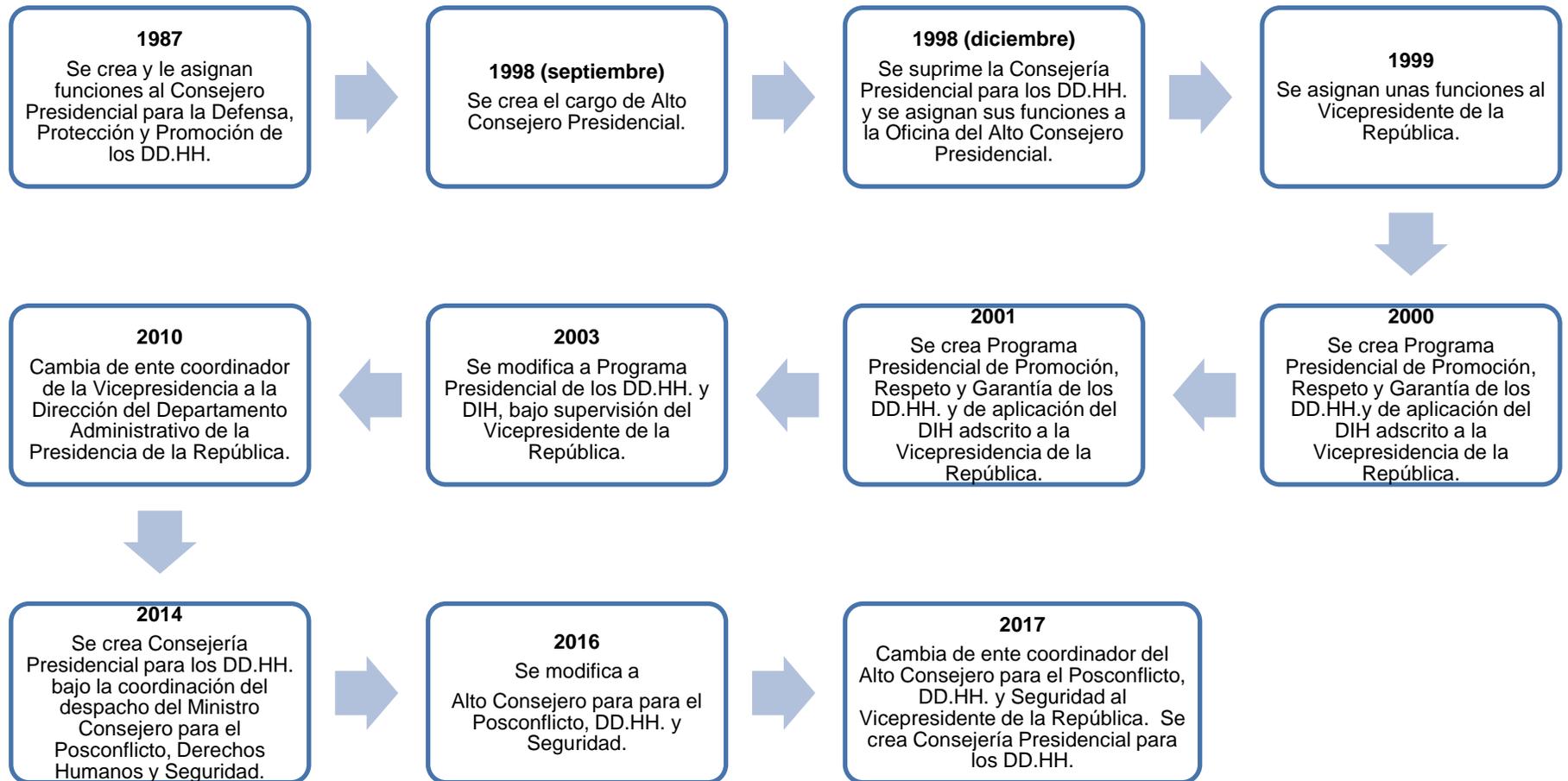
Ese contexto histórico y el marco de las políticas públicas de derechos humanos y DIH brindan elementos para comprender el abordaje del tema de los derechos humanos y el DIH en las instancias de gobierno. El tema de los derechos humanos se institucionalizó en el gobierno colombiano en el año 1987 mediante la creación de la figura del Consejero presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. A partir de allí, y con el posterior nacimiento de la Constitución Política Nacional de 1991, los derechos humanos y el DIH tomaron relevancia en la agenda de gobierno y dicha instancia se mantuvo y se fue transformando de acuerdo con el gobierno de turno.

En el año 1987 se crea la figura del Consejero presidencial para la defensa protección y promoción de derechos humanos, la cual se modificó en los años 1998, 1999, 2000, 2001, 2003, 2010, 2014, 2016 y 2017 hasta convertirse en la hoy Consejería presidencial para los derechos humanos, adscrita a la Vicepresidencia de la República. En la ilustración 4 se pueden ver los cambios que se dieron a lo largo del tiempo.

¹⁵ Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>

De igual manera, en la tabla 5 se pueden observar cuáles han sido las funciones asignadas al ODHG de acuerdo con los decretos que han reglamentado la instancia a la que ha estado adscrito. Esto es relevante porque las funciones establecidas mediante decreto han enfocado lo que la visión orientadora de cada gobierno ha pretendido darle.

Ilustración 4: Línea de tiempo de la actual CPDH



Fuente: elaboración propia con base decretos reglamentarios.

Tabla 5: Cambios en las funciones de la CPDH relacionadas con el rol del ODHG

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones relacionadas al ODHG
<i>1986 – 1990 / Gobierno Virgilio Barco Vargas</i>			
1987	Decreto 2111 del 08 de noviembre de 1987	Se crea y le asignan funciones. Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar que se produzca oportuna respuesta y adecuado trámite de las peticiones y demandas formuladas por organismos nacionales e internacionales vinculados a la defensa de los Derechos Humanos. - Rendir al Gobierno Nacional informes periódicos sobre los asuntos de su cargo. - Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los Derechos Humanos.
<i>1998 – 2002 / Gobierno Andrés Pastrana Arango - “Cambio para construir la paz”</i>			
1998	Decreto 1820 del 07 de septiembre de 1998	Se crea. En la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el cargo de Alto Consejero Presidencial.	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente de la República en la adopción de políticas relacionadas con los derechos humanos y lucha contra la corrupción. - Propiciar mecanismos de concertación entre las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal para la realización de programas que contribuyan a la defensa de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción.
1998	Decreto 2554 del 16 de diciembre de 1998	Se suprime. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y se asignan sus funciones a la Oficina del Alto Consejero Presidencial	<p>Artículo 1. Suprimase la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.</p> <p>Artículo 2. Las funciones que desempeñaba el Consejero para los Derechos Humanos, según lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 1860 del 26 de julio de 1991, serán asumidas por el Alto Consejero Presidencial.</p>
1999	Decreto 1529 del 19 de agosto de 1999	Se asignan unas funciones. En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente de la República en la adopción de políticas relacionadas con los Derechos Humanos y Lucha contra la Corrupción. - Propiciar mecanismos de concertación ente las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal para la realización de programas que contribuyan a la defensa de los Derechos Humanos y a la Lucha contra la Corrupción.
2000	Decreto 1636 del 23 de agosto de 2000	Se crea. Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho	<ul style="list-style-type: none"> - Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia. - Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Además, participar en la elaboración de los informes a

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones relacionadas al ODHG
		Internacional Humanitario adscrito a la Vicepresidencia de la República.	dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se viva en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar la situación.
2001	Decreto 127 del 19 de enero de 2001.	Se crea. Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario adscrito a la Vicepresidencia de la República.	<ul style="list-style-type: none"> - Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia; - Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Además participar en la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se viva en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar la situación;
<i>2002 – 2010 / Gobierno Álvaro Uribe Vélez I y II – “Hacia un Estado comunitario” y “El Estado comunitario, desarrollo para todos”.</i>			
2003	Decreto 519 del 05 de marzo de 2003	Se modifica de Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario A Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, bajo supervisión del Vicepresidente de la República	<ul style="list-style-type: none"> - Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que pueden tomarse, para garantizar en el país el respeto y debida protección de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia. - Realizar estudios y análisis sobre la situación de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario - Coordinar la elaboración del informe anual sobre Derechos Humanos. - Coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento de las tareas que en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno, en la materia. - Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Coordinar la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se vive en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar tal situación.
<i>2010 – 2014 / Gobierno Juan Manuel Santos I – “Prosperidad para todos”.</i>			
2010	Decreto 3443 del 17 de septiembre de 2010	Cambia de ente coordinador del Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, del Vicepresidente de la República.	<p>Artículo 16. Programas Presidenciales. Son funciones de los Programas Presidenciales, además de las contenidas en los actos de su creación, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar los programas que por sus singulares características considere el Presidente deban realizarse bajo la coordinación inmediata del Director del Departamento. 2. Participar de conformidad con las instrucciones impartidas por el Director del Departamento en los temas relacionados con la ejecución de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo.

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones relacionadas al ODHG
		A la coordinación de la Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	3. Rendir informes periódicos al Director del Departamento, sobre el desarrollo de las actividades inherentes a cada programa. 4. Las demás que correspondan con la naturaleza de la dependencia.
<i>2014 – 2018 / Gobierno de Juan Manuel Santos – “Todos por un nuevo país”.</i>			
2014	Decreto 1649 de septiembre 02 de 2014	<p>Se elimina el Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Se crea.</p> <p>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos bajo la coordinación del despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de Derechos Humanos, desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación; así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los Derechos Humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, como un elemento esencial para consolidar la paz. - Administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), con el fin de promover a través de la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial, una cultura de respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). - Elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como identificar y registrar situaciones de violación de Derechos Humanos e Infracción al Derecho Internacional Humanitario, así como registrar el avance en el disfrute de derechos y las experiencias exitosas con el fin de identificar las acciones y medidas que se pueden adoptar para su impulso e implementación. - Recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional conforme lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto 4800 de 2011. - Recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas que permitan identificar la presencia de las entidades estatales en el país además de la oferta institucional existente y, las experiencias exitosas en el disfrute de Derechos Humanos y en la construcción de paz y reconciliación, con el fin de promover las prácticas exitosas en diversos contextos regionales y locales y contribuir a la elaboración de instrumentos pedagógicos. - Elaborar un informe anual en donde se identifiquen los avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia, promoviendo e impulsando las acciones que sean necesarias para conjurar las situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los Derechos Humanos y el DIH, o replicar situaciones de buenas prácticas.
2016	Decreto 724 del 02 de mayo de 2016.	<p>Se modifica de Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.</p> <p>A</p>	<p>Artículo 1°. Los Despachos de los Ministros Consejeros para el Sector Privado, Competitividad y Equidad; para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y de Comunicaciones se denominarán despachos de Altos Consejeros Presidenciales para el Sector Privado y Competitividad; para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y de Comunicaciones, respectivamente, seguirán cumpliendo las funciones señaladas en los Decretos números 1649 del 2</p>

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones relacionadas al ODHG
		Alto Consejero para para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.	de septiembre de 2014 y 2145 del 4 de noviembre de 2015, en el presente decreto, en las demás disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan, y dependerán jerárquicamente del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
2017	Decreto 672 del 26 de abril de 2017. Vigente	Cambia de ente coordinador y se amplían las funciones. Del Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Al Vicepresidente de la República Se crea. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente de la República, al Vicepresidente, y al Gobierno nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de derechos humanos, desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación; así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, como un elemento esencial para consolidar la paz. - Administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), con el fin de promover a través de la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial, una cultura de respeto, cumplimiento y observancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). - Elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como identificar y registrar situaciones de violación de derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario; igualmente, registrar el avance en el disfrute de derechos y las experiencias exitosas con el fin de identificar las acciones y medidas que se pueden adoptar para su impulso e implementación. - Recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional conforme lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto 4800 de 2011. - Recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas que permitan identificar la presencia de las entidades estatales en el país, además de la oferta institucional existente y, las experiencias exitosas en el disfrute de derechos humanos y en la construcción de paz y reconciliación, con el fin de promover las prácticas exitosas en diversos contextos regionales y locales y contribuir a la elaboración de instrumentos pedagógicos. - Elaborar un informe anual en donde se identifiquen los avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia, promoviendo e impulsando las acciones que sean necesarias para conjurar las situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos y el DIH, o replicar situaciones de buenas prácticas.

Fuente: elaboración propia con base decretos reglamentarios del PPDH y de la CPDH.

Como se ha mencionado, la propuesta de la creación del observatorio de derechos humanos y DIH queda planteada en el plan nacional de desarrollo del gobierno Pastrana en el año 1998. Esta idea se materializa en el año 1999, pero es solo hasta el año 2000 que surgen funciones en la instancia del “Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario” relacionadas con la observación. Por ejemplo, las primeras funciones con ese fin eran dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales, además de definir la participación en la elaboración de informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se diera cuenta de la situación de derechos humanos del país y de las acciones que el Gobierno y el Estado para enfrentar la situación.

Para el año 2003 se le agregan tres nuevas funciones al ahora “Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” más concretas y precisas a su rol de observación como, por ejemplo, realizar estudios y análisis sobre la situación de derechos humanos y la aplicación del DIH y coordinar la elaboración del informe anual sobre derechos humanos.

La estructura institucional se mantuvo estable casi por 10 años, hasta el 2014 cuando se crea la “Consejería Presidencial para los Derechos Humanos”. Paradójicamente, en este momento se le asignan más funciones relacionadas al rol del ODHG, pero fue precisamente en ese momento que se presentó el mayor declive en el rol de observación y la producción documental fue más baja como se verá en el capítulo 4.

Estas funciones eran: administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y DIH; elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos y la aplicación del DIH, identificar y registrar situaciones de violación de derechos humanos e infracciones al DIH, así como registrar el avance en el disfrute de derechos y las experiencias exitosas; recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el

conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley; recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas que permitan identificar la presencia de las entidades estatales en el país además de la oferta institucional existente y, las experiencias exitosas en el disfrute de derechos humanos y en la construcción de paz y reconciliación; elaborar un informe anual en el que se identifiquen los avances y desafíos de la situación de derechos humanos y DIH en Colombia.

En el año 2017 se mantiene la Consejería presidencial con las mismas funciones establecidas en el año 2014, no se presentan cambios, lo que puede indicar la intención no hacer cambios a los procesos establecidos.

En la siguiente tabla se muestra una síntesis de los cambios más destacados en las funciones del ODHG en su función de observación desde su creación en el año 1999, pasando por los diferentes periodos de gobierno, hasta llegar a las definiciones más recientes en el año 2017. Esto se elabora con base a las transformaciones en cada decreto que se extraen de la tabla 5.

Tabla 6: Cambios en rol de observación y producción de información del ODHG

Gobierno	Año	Principales cambios
Pastrana (1998-2002)	1999	<ul style="list-style-type: none"> - Se crea el Programa presidencial de promoción, respeto, y garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario. - Se le encomienda al ODHG dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Además, participar en la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar por que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se viva en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar la situación.
Uribe I (2002-2006)	2003	<ul style="list-style-type: none"> - Cambia de nombre y se convierte en el Programa presidencial de los derechos humanos y DIH. - Se le eliminan del nombre tres verbos rectores de la creación inicial: de promoción, respeto y garantía y se le amplían algunas de sus funciones de observación. - Se le encomienda al ODHG realizar estudios y análisis sobre la situación de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, coordinar la elaboración del informe anual sobre Derechos Humanos, y hacer seguimiento de las tareas en Derechos Humanos y la aplicación del DIH que realizan y deben realizar los despachos gubernamentales, es decir, se le da mayor relevancia a la cualificación en la producción de información.
Santos I (2010-2014)	2014	<ul style="list-style-type: none"> - Después de cerca de once años de estabilidad institucional del Programa presidencial de derechos humanos y DIH años (del 2003 al 2014 en los gobiernos Uribe I y II 2002-2006 /

		<p>2006-2010 y Santos I 2010-2014, se elimina el y surge la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se elimina del nombre la sigla “Derecho Internacional Humanitario –DIH–”. - Se elimina una función relacionada al observatorio que es la de realizar estudios y análisis sobre la situación de Derechos Humanos y la aplicación del DIH. - Se ubica bajo la coordinación del despacho del Ministro Consejero para el posconflicto, derechos humanos y seguridad. - Se le definen funciones más relacionadas a la política pública de derechos humanos y DIH del Gobierno Nacional. - Con el objetivo de lograr la terminación del conflicto armado en el marco de la negociación del Gobierno con la guerrilla de las FARC-EP se le incluyen funciones relacionadas con la pedagogía y construcción de la paz.
Santos II (2014-2018)	2017	<ul style="list-style-type: none"> - Cambia de instancia de coordinación del despacho del Alto Consejero para para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad para regresarla al Vicepresidente de la República. - Se definen funciones específicas de observación como: administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH); elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH); recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno; recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas; elaborar un informe anual en donde se identifiquen los avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

Fuente: elaboración propia.

Así, aunque desde la creación del observatorio se mantienen los enfoques generales de su alcance, las funciones se han ido ajustando de acuerdo con el momento político que determina la acción de gobierno, o lo que a la luz del ACF se denomina los intereses de las coaliciones, como se mencionó en el primer capítulo. Esto es relevante porque el ODHG, de acuerdo con lo que reflejan los documentos, fue considerado una herramienta en el marco de una estrategia de análisis de la coyuntura de la situación de derechos humanos y DIH, pero no se definió un esquema para institucionalizarlo y mantenerlo en el tiempo.

En conclusión, el alcance del ODHG se encuentra determinado entonces por el contexto, las políticas públicas de derechos humanos y DIH y las instancias de gobierno que fijan sus objetivos. De acuerdo con lo anterior, en cada gobierno se fueron estableciendo funciones a la CPDH relativas a la generación de conceptos, recomendaciones e instrumentos en derechos humanos y DIH. Sin embargo, no se estableció normativamente la creación del ODHG en una norma (ley / decreto).

4. La producción de información del observatorio de derechos humanos y DIH del gobierno colombiano (ODHG).

Como se ha venido argumentando, de acuerdo con el marco de las coaliciones promotoras (ACF), la información técnica y científica cumple un papel preponderante en el “proceso de las políticas” y es un importante “recurso de las coaliciones” para que se dé el “aprendizaje de políticas” y el “cambio en las políticas”. Bajo esa premisa se ha considerado que “los observatorios” se constituyen en herramientas para la producción y cualificación de información y son un “recurso de las coaliciones”. Para comprender el alcance de los observatorios se realizó un análisis de sus características y conceptualización.

Estos aspectos representaban la puerta de entrada al análisis del acervo documental del ODHG entre los años 1999 y 2017 con el objetivo de alcanzar una mejor comprensión de su papel en la “producción de información” en las políticas públicas, más que del “uso de la información”, aspecto que podrá ser objeto de nuevas investigaciones. Para ello se hará una revisión por cada periodo de gobierno, guardando coherencia con la argumentación que se ha tenido a lo largo de la investigación.

En el primer apartado se definirá el alcance del análisis de contenido y los conceptos tenidos en cuenta para su aplicación en la revisión documental del ODHG explicando el proceso metodológico. Posteriormente, se revisarán los informes anuales de derechos humanos y DIH de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia con el objetivo de abordar: 1) los temas relevantes en la materia; y 2) los elementos externos que buscan producir cambios en la política de derechos humanos (es decir, los recursos de información de otras coaliciones que pueden determinar o no el contenido temático de la producción de información del ODHG). Finalmente, se revisará el contenido de derechos desde los planes de desarrollo, la política pública de derechos humanos y DIH y desde el papel del observatorio por cada periodo de

gobierno. Al final de cada acápite se presentarán las conclusiones y aspectos relevantes.

4.1. El análisis de contenido: aspectos conceptuales para la revisión de la producción documental del ODGH.

Para comprender como se realizará el análisis de los documentos del ODHG en el presente capítulo, se inicia aquí con algunos preceptos conceptuales sobre el análisis de contenido. De acuerdo con Abela (2000, p. 2) el análisis de contenido (AC), en un sentido amplio, es una técnica de interpretación de textos. Su denominador común es la capacidad de esos textos para albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente, abre las puertas a conocimientos de diversos aspectos y fenómenos de la vida social. Sayago (2014, p. 2), sintetiza el AC diciendo que inicia como un ejercicio que se dedica al registro de la frecuencia, extensión y ubicación de temas en documentos.

Se trata de una técnica que combina intrínsecamente la observación y producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos. Abela (2000) refuerza ese concepto de la siguiente manera:

Tanto los datos expresos (lo que el autor dice) como los latentes (lo que dice sin pretenderlo) cobran sentido y pueden ser captados dentro de un contexto. El contexto es un marco de referencias que contiene toda aquella información que el lector puede conocer de antemano o inferir a partir del texto mismo para captar el contenido y el significado de todo lo que se dice en el texto. Texto y contexto son dos aspectos fundamentales en el análisis de contenido. (Abela, 2000, p. 3)

Fernández (2002, p.36) estima que para algunos autores el análisis de contenido es una técnica de investigación. Hernández et al. (1998) citado por Fernández (2002, p.37), considera que es una técnica muy útil para analizar los procesos de comunicación en muy diversos contextos y el análisis de contenido puede ser aplicado virtualmente a cualquier forma de comunicación.

En el presente estudio, de acuerdo con las tipologías actuales de contenido clásico que clasifica Abela (2000, p. 20), se tendrá proximidad con el análisis de contenido temático

en el que se consideran la presencia de términos o conceptos con técnicas de listas de frecuencias, identificación y clasificación temática y búsqueda de palabras en contexto. En el ejercicio de manejo y análisis de los documentos se extrajeron nubes de palabras con AtlasTi.

Para el ejercicio se extrajeron categorías de la producción del observatorio a fin de definir la presencia o ausencia de elementos en la producción del Observatorio, la frecuencia con la que aparecen ciertos aspectos, como por ejemplo análisis sobre cierto tipo de derechos establecidos en la producción documental del ODHG, con nubes de palabras de AtlasTi y matrices y gráficos de Excel. Igualmente, en las políticas públicas, en los planes de desarrollo y en los documentos del sistema interamericano (en los informes de la Comisión interamericana de derechos humanos -CIDH-) e internacional de derechos humanos (en los informes de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH-), para lo cual se elaboraron matrices de comparación y de síntesis de documentos.

Se determinaron categorías buscando clasificar los elementos comunes en la producción documental del ODHG y, finalmente, se hizo un ejercicio de deducción a partir de los contenidos de los textos, extrayendo explicaciones contenidas explícitas o implícitas.

4.1.1. Proceso de análisis de la información del ODHG.

Según el análisis del tipo de publicaciones que encuentran en el portal web del ODHG, los documentos que este ha producido son: bitácora semanal de prensa; estudios regionales; estudios temáticos; informes mensuales departamentales sobre indicadores de DH y DIH e intensidad de la confrontación armada; diagnósticos internos sobre regiones, departamentos y comunidades en riesgo; bases de datos sobre nuevas variables; análisis estratégicos internos; documentos de análisis de violaciones a los derechos humanos y DIH en los ámbitos territorial, poblacional o por subtemas; análisis espacial de la situación de la violencia y el conflicto armado a través de la elaboración de cartografía temática; documentos estadísticos; guías metodológicas para el seguimiento y monitoreo de la política pública en clave de derechos humanos y DIH.

Tomando en cuenta esto, las categorías de análisis que han emergido para el estudio de la producción documental del ODHG están relacionados con los tipos y cantidad de documentos que ha producido el Observatorio año a año, las temáticas, regiones y poblaciones estudiadas (boletines, informes temáticos y regionales, informes anuales, guías y manuales, documentos de política, análisis geográficos y estadísticos y bitácoras de prensa), los derechos tenidos en cuenta (los civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y el DIH).

Ese análisis estará cruzado por lo establecido en los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas de derechos humanos y DIH y los contenidos de los informes de la CIDH y la OACNUDH (anexos 3 y 4). La información acopiada corresponde a cerca de 491 documentos del ODHG¹⁶, a los planes de desarrollo y políticas públicas de derechos humanos de cada gobierno desde la creación del Observatorio (cerca de 10 documentos), y a 38 informes publicados año a año unos por la OACNUDH y otros por la CIDH entre los años 1998 y 2017, todos disponibles públicamente.

Para ordenar y categorizar la información del ODHG se utilizó el programa informático Atlas Ti, ordenando los documentos año por año, por periodos de gobierno presidencial, y por categorías de tipos de documentos (anexo 3). En tablas de Excel se sintetizaron las cantidades, temáticas, regiones y tipos de documentos, para tener mayor claridad de la información acopiada, en matrices se extrajeron los contenidos relevantes de los documentos analizados (gráficos 1 y 2).

4.2. Análisis de la producción documental y presentación de resultados.

Para realizar el análisis de la producción documental y la presentación de resultados se realiza un ejercicio de comprensión de los elementos relevantes en materia de derechos humanos y DIH, por lo que para establecer cómo contribuyen a determinar o no la

¹⁶ La información está disponible para el público en la página web <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx> . En el estudio se incluyó la información públicamente disponible, los documentos internos del observatorio no fueron tenidos en cuenta.

producción documental del ODHG, es útil analizar: 1) los contenidos de los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como los informes anuales de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); y 2) analizar la producción documental del ODHG desde tres niveles: concentración de la producción documental, comportamiento y contenido de derechos relacionando los planes de gobierno, las políticas públicas, y finalmente la función del ODHG.

4.2.1. Análisis de los informes de la CIDH y OACNUDH.

Para el análisis de los informes de la CIDH¹⁷ y OACNUDH¹⁸ se hizo una lectura de sus contenidos y se elaboró una matriz (Anexo 2) que destaca las principales conclusiones de sus informes anuales. A partir de esa matriz se extrajeron los temas y categorías relevantes en materia de derechos humanos para estos organismos para cada ciclo de gobierno (1998-2002; 2002-2010; y 2010-2017), identificando los principales derechos analizados y su énfasis en el contexto y los grupos de especial protección afectados. A partir de allí se derivan conclusiones para el conjunto del estudio.

¹⁷ La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Este órgano emite un informe anual sobre el desarrollo de los derechos humanos en la región, por lo cual estableció cuatro criterios para identificar a los Estados miembros de la OEA cuyas prácticas en materia de derechos humanos merecían atención y, en consecuencia, un análisis especial para ser incluido en su Informe Anual, criterios por los cuales el Estado colombiano ha sido objeto de estudio. Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>

¹⁸ Por su parte la OACNUDH tiene como misión: 1) Observar, sistemática y analíticamente, la situación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en todo el país; 2) Asesorar en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario tanto al Gobierno como a las autoridades del Estado (nacionales, regionales y locales), y a las organizaciones de la sociedad civil, y velar por que todo proyecto de ley que incluya temas de Derechos Humanos sea respetuoso de los instrumentos internacionales en la materia; 3) Prestar cooperación técnica a las autoridades del Estado y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el respeto de los derechos humanos y la observancia del Derecho Internacional Humanitario; 4) Informar, difundir y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario entre los Colombianos. Sobre el mandato de observación de derechos humanos emite un informe anual que es presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y al Estado Colombiano. Ver: <http://www.hchr.org.co/index.php/sobre-nosotros/onu-ddhh-en-colombia>

4.2.1.1. Periodo 1998-2002.

Durante el gobierno Pastrana OACNUDH (1999) destacó que, pese a los esfuerzos de paz y la extensa normatividad alrededor de los derechos humanos y el DIH, la acción institucional no respondía a los retos que ello demandaba. Por ello, la persistencia del conflicto armado y de las violaciones masivas a los derechos humanos en el marco del conflicto armado eran determinantes.

Lo más relevante de sus documentos giraba en torno al deterioro de la situación de los derechos humanos civiles y políticos. Según los documentos, las violaciones de tales derechos pueden ser calificadas de graves, masivas y sistemáticas. Además, se insistía en la necesidad de adoptar un mecanismo adecuado de observación de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, pues había muchos temas relacionados con conductas sobre los cuales no se tenía información precisa ni adecuada.

Tanto la CIDH como OACNUDH coincidían en los temas más graves objeto de observación. En cuanto a los grupos armados ilegales se destacaba la actividad creciente del paramilitarismo y también de grupos que denominan disidentes (guerrilleros), así como las violaciones a los derechos fundamentales por parte de agentes del Estado.

En cuanto a las violaciones masivas a los derechos humanos y el DIH el desplazamiento forzado junto con la situación de amenaza, ataques contra integridad física, secuestro, ejecuciones extrajudiciales de defensores de derechos humanos, en represalia a su labor, así como los derechos de las personas privadas de la libertad, la niñez y la mujer fueron los más destacados en los informes de este periodo. Sobre la aplicación de justicia, existía preocupación por el juzgamiento de delitos cometidos por parte de agentes del Estado ante la justicia penal militar, la tipificación del delito de desaparición forzada.

En los informes de ambas instituciones, aunque se abordaba la situación de derechos económicos, sociales y culturales esta referencia era tangencial y no se hacía a

profundidad como en el caso de los derechos civiles y políticos. Se mencionaba que los DESC durante este periodo no recibieron la debida atención para progresar en aspectos como la disminución de la brecha de inequidad, el mejoramiento de la situación de los grupos menos favorecidos y el avance en materias tales como empleo, educación (incluyendo la enseñanza en derechos humanos), acceso de los más pobres a la salud, a la vivienda y a otros derechos básicos. Adicionalmente, observa que los ataques guerrilleros a la población, a los bienes civiles y a la infraestructura estatal han perjudicado el goce y ejercicio de estos derechos.

4.2.1.2. Periodo 2002-2010.

Durante los ocho años del gobierno Uribe los temas relevantes de los informes de la CIDH y OACNUDH destacan la degradación del conflicto armado. En el primer periodo del gobierno (2002-2006) se va más allá y se califica de crítica la situación de los derechos civiles y políticos y señala que se ha caracterizado por violaciones graves, masivas y sistemáticas de esos derechos, constituyendo muchas de ellas crímenes contra la humanidad.

Los dos organismos plantearon sus inquietudes frente a la subrogación de la política de derechos humanos a la de seguridad nacional. Sin embargo, pese a los métodos del gobierno, en los informes se reconocía que de acuerdo con las cifras oficiales disminuyó el número de homicidios, masacres, ataques a la población civil, ataques indiscriminados, tomas de rehenes, actos de terrorismo y los nuevos desplazamientos forzados. Sin embargo, calificaban los niveles de estas infracciones como altos, mencionando que la población civil era la mayor afectada en las zonas bajo influencia de los grupos armados ilegales. La CIDH (2005) manifestaba también su preocupación por las infracciones al derecho internacional humanitario atribuidos a las FARC-EP, el ELN y EPL, incluyendo homicidios, civiles heridos, amenazas, y secuestros. Continuaba la situación de vulnerabilidad, a pesar de las medidas cautelares y provisionales sobre pueblos indígenas y líderes sindicales.

Con el transcurso del ejercicio del primer periodo fueron criticándose las inconsistencias en la aplicación de la política de seguridad del Gobierno entre los objetivos y los

métodos utilizados, lo cual tuvo efectos sobre sectores de la población civil. Comenzaron a registrarse aumentos en las denuncias de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la fuerza pública y a otros servidores públicos, así como las torturas y desapariciones forzadas. El inicio de la desmovilización paramilitar se valoró como positivo, pero se ahondaron las críticas sobre el cumplimiento del cese al fuego unilateral y los vacíos de la Ley 975 de 2005 en cuanto a las garantías de los derechos de las víctimas (CIDH, 2005).

Mientras los índices sobre infracciones al DIH bajaban, según los informes de las dos instancias, continuó la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos, incluyendo a sindicalistas, organizaciones de mujeres y otros líderes sociales, por las amenazas y acciones de los grupos armados al margen de la ley, en particular de los paramilitares. La CIDH (2005) hizo hincapié en que a pesar de iniciativas como la instalación de una comisión para la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario, continuaban los efectos del conflicto armado. OACNUDH (2005) por su parte señaló que no hubo progresos en la elaboración de un sistema estadístico adecuado sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

En cuanto a los DESC en el cierre del primer periodo de gobierno de Uribe los organismos señalaron que la política económica y social adoptada por el Gobierno no permitió asegurar avances necesarios en la disminución de la brecha de inequidad, enfrentar la extrema pobreza, disminuir los índices de analfabetismo y desocupación, y aumentar el acceso a la salud y a la vivienda.

Iniciando el periodo 2006-2010 se señalaba que el contexto de violencia y conflicto armado siguió afectando el goce de los derechos y libertades fundamentales, y dificultando la actuación de las autoridades en materia de prevención y protección. OACNUDH (2007) manifestó al gobierno colombiano su preocupación por la persistencia de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública, fundamentalmente del Ejército, lo que dio lugar a que el Gobierno fortaleciera los mecanismos de control y a que las autoridades reconocieran que conductas tan graves como estas no proporcionaban ventaja militar alguna.

Sin embargo, con el transcurso del gobierno, el número de quejas recibidas por ejecuciones extrajudiciales y la cantidad de víctimas registradas han evidenciado, según la OACNUDH, que las políticas institucionales adoptadas por el Ministerio de Defensa y el alto mando militar para combatir esta práctica no habían logrado incidir de manera significativa en la reducción de estas violaciones (OACNUDH, 2008). En 2009 se hizo público que el DAS, entidad de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República, había estado desarrollando, por lo menos desde 2003 y de manera generalizada y sistemática, una serie de actividades ilegales dirigidas contra, entre otros, defensores de derechos humanos, opositores políticos, periodistas y altos funcionarios del Gobierno, como el Vicepresidente.

La CIDH (2008) la mantuvo su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requerían de medidas diferenciadas de asistencia humanitaria. Señalaba que había amplias diferencias metodológicas en las estadísticas presentadas por el Gobierno relacionadas con la violencia derivada del conflicto armado y las presentadas por organizaciones de la sociedad civil.

Tras la desmovilización paramilitar, se identificaba la expansión y creciente actividad y violencia contra la población perpetrada por los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares y en el último año del gobierno Uribe se identificó que el conflicto armado interno se desplazó hacia zonas periféricas y regiones fronterizas del país, forzando a los grupos guerrilleros a replegarse y operar en pequeños grupos, en ocasiones de civil, con armas cortas y valiéndose de la colocación de minas antipersonal de manera sistemática (OACNUDH, 2009).

En cuanto a los derechos económicos sociales y culturales al cierre del segundo gobierno Uribe, tanto OACNUDH (2009) como la CIDH (2009) manifestaban que la pobreza, la pobreza extrema y la inequidad continuaban siendo temas de preocupación, a pesar de los programas gubernamentales para reducirlos. Esta situación afectaba

particularmente a los pueblos y comunidades indígenas, los grupos afrocolombianos, los desplazados, las mujeres, la niñez y las personas con discapacidad. Muchos de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio reflejaban un progreso insuficiente.

4.2.1.3. Periodo 2010-2017.

Al inicio del periodo Santos 1 OACNUDH (2010) manifestó la continuación de homicidios, amenazas, atentados, robos de información, seguimientos e intimidaciones contra defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones en diferentes regiones del país. Igualmente se mantenía la preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la consolidación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC como lo manifestó la CIDH (2010).

Se destacó tanto por la CIDH (2010) como por OACNUDH (2011) para este periodo la afectación desproporcionada para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, en especial, sus vidas, derechos territoriales y culturales están amenazados por la presencia de actores armados en sus territorios. Esto se traduce en asesinatos selectivos, desapariciones, confinamientos, desplazamientos forzados y ataques indiscriminados mediante el uso de minas antipersonal. Entre las víctimas se encuentran mujeres y niñas, que además sufrieron actos de violencia sexual. Tales crímenes fueron atribuidos a las FARC-EP, ELN y a grupos posdesmovilización. El Presidente Juan Manuel Santos reconoció públicamente la existencia del conflicto armado interno, negado por gobiernos anteriores.

Tanto las FARC-EP y el ELN continuaron violando de manera sistemática el derecho internacional humanitario, se registraron principalmente actos violatorios del principio de distinción atribuidos a miembros del Ejército, que incluye la necesaria precaución en ataques o en la conducción de hostilidades (OACNUDH, 2011).

La CIDH (2011) señaló su preocupación respecto de la comisión de ejecuciones extrajudiciales presuntamente por miembros de la Fuerza Pública y el escaso número de condenas por estos hechos, así como la preocupación por los actos de hostigamiento y atentados contra la vida de los familiares de las víctimas que han denunciado estos hechos.

Se destacaron en los informes los derechos de los grupos étnicos a la consulta previa en el marco de los derechos sociales, aunque este es un derecho fundamental para estas poblaciones (OACNUDH, 2011). Sobre los DESC se señalaba que, a pesar de los esfuerzos realizados en las zonas rurales, donde el conflicto armado es más intenso, se registran las mayores brechas en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, donde la situación de pobreza y extrema pobreza, así como la inequidad, son significativamente altas.

Al cierre del gobierno Santos 1 las FARC-EP y el ELN continuaron sistemáticamente despreciando el DIH y el derecho internacional de los derechos humanos. Se registraron asesinatos selectivos y violaciones sexuales. Los grupos posdesmovilización son considerados por todos los sectores una de las mayores amenazas para el orden público y responsables del mayor número de asesinatos, violaciones, actos de explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamientos forzados, extorsiones, hostigamientos y amenazas. Continuaron los casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. Las FARC-EP también han sido acusadas de asesinatos, amenazas y otras violaciones contra los defensores de los derechos humanos (OACNUDH, 2012).

En 2013 la observación se enfoca en las víctimas en temas de: 1) la paz y las violaciones cometidas en el pasado; 2) los derechos de las víctimas; 3) la restitución de tierras; 4) las voces de las víctimas. Con relación al reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos actuales y pasadas en: 1) violaciones actuales de los derechos humanos por las FARC-EP y el ELN; 2) violaciones pasadas de los derechos humanos por las FARC-EP; 3) violaciones pasadas de los derechos humanos por las

fuerzas militares (OACNUDH, 2013). En los años 2012 y 2013 no hubo informes de la CIDH.

Durante el periodo de gobierno Santos 2, OACNUDH ha respaldado los avances en materia de diálogo entre el gobierno nacional y las FARC-EP, así como la firma del Acuerdo Final de Paz, considerándolo un mecanismo idóneo para poner fin al conflicto armado y mejorar la situación de derechos humanos y DIH en el país. El objeto de observación de la oficina se amplió para que sus observaciones contribuyeran al asentamiento de la paz, relacionados con los mínimos que se deben cumplir para ello. La observación de las conductas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH son más sintéticas y toma un nuevo aire la agenda de derechos económicos sociales y culturales como un factor relevante para la superación de los factores estructurales que han contribuido a alimentar el conflicto armado.

La CIDH (2014) reconocía al inicio del gobierno Santos 2 que el Estado continuaba desplegando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto, así como el impulso que el Gobierno está dando en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo y los esfuerzos emprendidos por el Estado en el proceso de paz y reitera que la consolidación de un proceso de diálogo y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, son elementos transversales en la situación de derechos humanos en el país.

En 2016 con la ampliación del enfoque de OACNUDH se identifican las siguientes situaciones estructurales, desafíos y oportunidades en materia de derechos humanos que requieren atención para fortalecer la construcción de paz, especialmente en las áreas rurales: 1) el desafío rural; 2) violencia y actividades económicas ilegales; 3) derechos económicos, sociales y culturales; defensores y defensoras de derechos humanos; 4) Defensores y defensoras de derechos humanos; 5) Seguridad ciudadana; 6) Ejecuciones extrajudiciales del pasado; 7) Reforma del sector de inteligencia; 8) Participación política; 9) Restitución de tierras; 10) Desplazamiento forzado y emergencias humanitarias; 11) Los derechos de las víctimas; 12) Empresa y derechos

humanos; 13) Violencia sexual y violencia de género; 14) Niñas y niños; 15) Pueblos indígenas y afrocolombianos; 16) Diálogo social y democracia.

En 2017 OACNUDH se refiere a los desafíos para la implementación del Acuerdo en materia de garantías de no repetición: 1) Ataques contra defensores de los derechos humanos; 2) Reintegración de excombatientes y desvinculación de niños y niñas; 3) El desafío rural y otros factores estructurales que afectan la situación de derechos humanos; 4) Seguridad ciudadana en un contexto de paz; 5) Justicia Transicional y la respuesta a los derechos de las víctimas.

Al cierre del gobierno Santos 2, OACNUDH (2017) manifestaba como su principal preocupación el aumento de asesinatos de defensores de los derechos humanos, incluyendo a líderes sociales y comunitarios, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado para reducir estos ataques.

En cuanto a los derechos sociales, OACNUDH (2017) se refiere a que los problemas que enfrentan las comunidades rurales son multidimensionales y están interconectados. Por ejemplo, observó que para que funcione adecuadamente la justicia local, sin amenazas de grupos criminales, es necesaria la sustitución de cultivos ilícitos y el saneamiento de los títulos de propiedad de tierras, lo que requiere la compra y distribución de tierra. Señalaba como uno de los principales obstáculos que enfrenta el Estado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales la tentación del uso del gasto público en centros poblacionales con el fin de obtener votos en vez de priorizar los recursos para garantizar el acceso y disfrute de derechos básicos de las zonas rurales marginadas y menos pobladas.

4.2.1.4. Conclusión.

La revisión de los informes de la CIDH y de OACNUDH permite reconocer posibles diferencias en la forma y criterios de observación de los derechos. Igualmente, permite contrastar el mecanismo de seguimiento de la situación de derechos civiles y políticos, del DIH y de los DESC de estos organismos con el del ODHG.

El contenido de los informes de la CIDH y OACNUDH varió en cada periodo de gobierno. En el gobierno Pastrana se mantuvo un contenido crítico en la aplicación de las recomendaciones. En el gobierno Uribe las tensiones se hicieron muy fuertes alrededor de los argumentos sobre la mejoría en la situación de derechos humanos y DIH en el país. El debate llevó al reconocimiento de OACNUDH de la mejoría en las cifras, pero un detrimento en la situación humanitaria. Con el ingreso del gobierno Santos, y particularmente en el informe sobre la situación de derechos humanos del 2012, se hace un reconocimiento al nuevo gobierno, que apenas entraba, en muchos aspectos de la situación de contexto y de la política de derechos humanos y DIH.

Es importante tener en cuenta que en el caso de OACNUDH el enfoque de sus informes se centra también en los derechos civiles y políticos. La revisión de los derechos económicos sociales y culturales, aunque se tiene en cuenta, su abordaje es general y las conclusiones de los informes son, cada año, muy similares, con pequeñas variaciones sobre los aspectos que involucran este grupo de derechos.

Sobresale que los informes de los organismos internacionales están elaborados en clave disfrute de los derechos, lo que genera un debate sobre el enfoque que deben tener los observatorios de derechos y las fuentes y categorías que se deben tener en cuenta al momento de analizarlos. Esto hace sobresalir los problemas más álgidos que deben tenerse en cuenta al momento de la producción y la cualificación de la información, porque ello determina las posibles acciones en términos de política pública.

A la luz del ACF, el análisis de los informes de los organismos internacionales permite destacar cómo la información se aborda desde cada coalición para influir en los cambios de las políticas. De la misma manera, permite generar criterios para la determinar de qué forma observan los observatorios, y como buscan incidir en los criterios de argumentación de las políticas publicas.

4.2.2. Análisis de la producción documental del ODHG.

Para el análisis de la producción documental del ODHG se tendrán en cuenta tres niveles: 1) la concentración de producción por tipo de documentos; 2) el

comportamiento de la producción documental; y 3) la producción documental y contenido en derechos relacionando los planes de gobierno, las políticas públicas y la función del ODHG.

4.2.2.1. *Concentración de producción por tipo de documentos.*

En la caracterización propia de la producción del ODHG se describen diversos tipos de documentos que han variado con el paso del tiempo, es decir, que no han tenido un continuo o elaboración sistemática a lo largo de los años. De acuerdo con las categorías establecidas para la presente investigación, se clasificaron en documentos escritos como boletines (temáticos y estadísticos), informes (regionales, temáticos y anuales), documentos para la política pública¹⁹ y guías metodológicas. También como documentos de análisis estadísticos y geográficos (mapas) y bitácoras de prensa. En la tabla 8 se define la producción total por cada tipo de documento y su descripción.

Tabla 7: Descripción de productos del ODHG y total 1999-2017

Tipo de documento	Descripción del tipo de documento	Cantidad 1999-2017
Boletines	Son documentos que recogen análisis breves sobre la situación de derechos humanos. Pueden ser temáticos (abordan un tema o población en particular como por ejemplo sobre defensores de derechos humanos, sindicalistas, indígenas, afrodescendientes, fuerza pública, MAP/MUSE, etc.) o estadísticos (abordan análisis de cifras sobre un determinado territorio o población).	53
Informes Temáticos	Son estudios de caso que abordan un tema o población en particular con análisis de cifras y mapas. Tienen un alcance más amplio, con una coyuntura temporal más extensa y con referentes históricos en su análisis.	73
Informes Regionales	Son estudios de caso que abordan un territorio, ya sea un departamento o una subregión (como por ejemplo el Magdalena Medio, que lo componen un núcleo de municipios de varios departamentos o el Catatumbo, que lo componen varios municipios de un mismo departamento). En algunos casos son diagnósticos que complementan la parte descriptiva con análisis de cifras y mapas. También tienen un alcance más amplio que los boletines, con una coyuntura temporal más extensa y con referentes históricos en su análisis.	87
Informe Anual	Son un balance de la gestión de gobierno en la materia de derechos humanos y DIH. Con ellos se busca mostrar los cambios y resultados de la intervención de gobierno de un año a otro.	8
Guías / Manuales	Son documentos orientadores para la formulación y desarrollo de las políticas públicas con un Enfoque basado en Derechos Humanos.	12
Documentos de Política de DH y DIH	Son propuestas sobre como ampliar la intervención o incluir ciertos temas que no estén siendo contemplados por la política pública de derechos humanos (como por ejemplo derechos humanos y empresa).	8
Análisis Geográficos – SIG	Son mapas elaborados sobre la base estadística del observatorio.	41

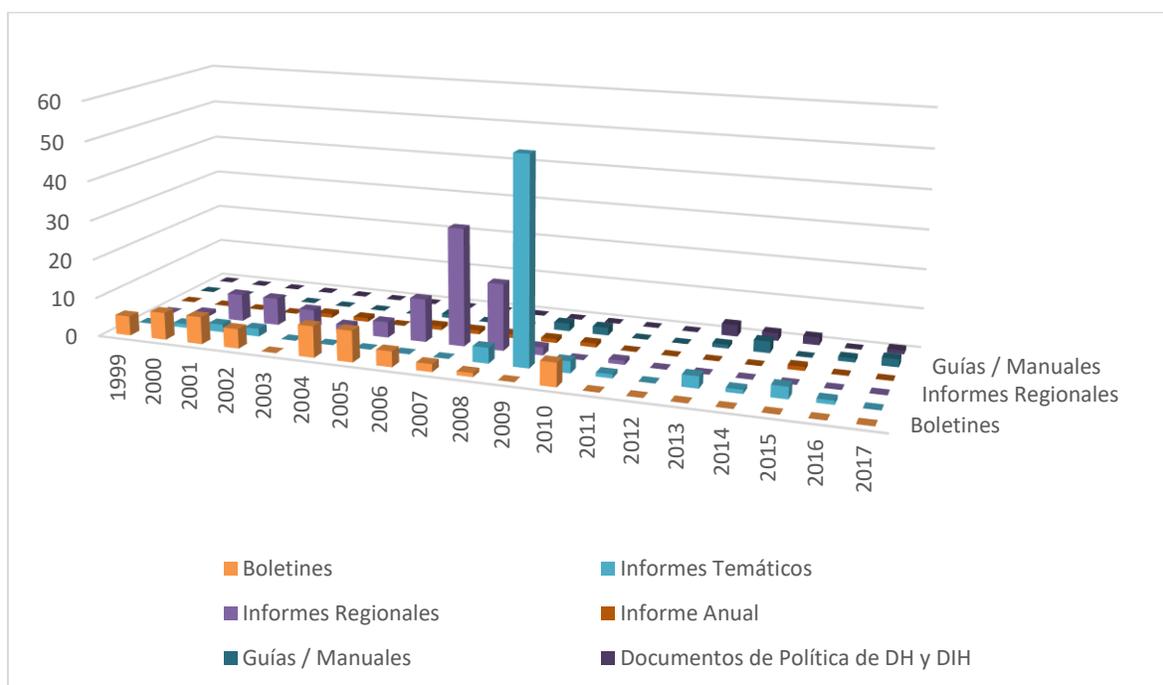
¹⁹ Sobre los documentos de política pública aparecen como publicaciones del ODHG, pero es posible que ellas no hayan sido producidas por este, en todo caso al aparecer como publicación se incluyen.

Análisis Estadístico	Son síntesis estadísticas de las variables más representativas de vulneraciones de los derechos fundamentales.	209
Bitácoras de Prensa	Son compilados diarios o semanales de hechos noticiosos en prensa, medios de comunicación y situaciones relacionadas con los derechos humanos y el DIH que puedan contribuir al análisis del observatorio.	530

Fuente: elaboración propia.

Cada tipo de documento tiene un alcance específico de acuerdo con sus características. En cuanto a su contenido, también tienen una dimensión más o menos amplia. Los más relevantes en cuanto a nivel de información fueron los informes regionales y temáticos. Los boletines permitían al ODHG dar cuenta de una actividad permanente de observación, pero tampoco se han sostenido a lo largo de los años. En cuanto al volumen de la producción documental de acuerdo con el tipo, en el siguiente gráfico se puede observar cómo ha sido la producción año a año:

Gráfico 1: Producción documental ODHG 1999-2017



Fuente: elaboración propia.

De esta síntesis estadística se puede concluir que en los primeros años fue muy relevante la producción de boletines, así como de informes regionales (departamentales o de subregiones específicas de Colombia) por lo menos hasta el año 2008 que obedeció a un interés particular de tener un medio de divulgación de los resultados del

observatorio, así como de la necesidad de sistematizar los impactos del conflicto en territorios y poblaciones en el mediano plazo.

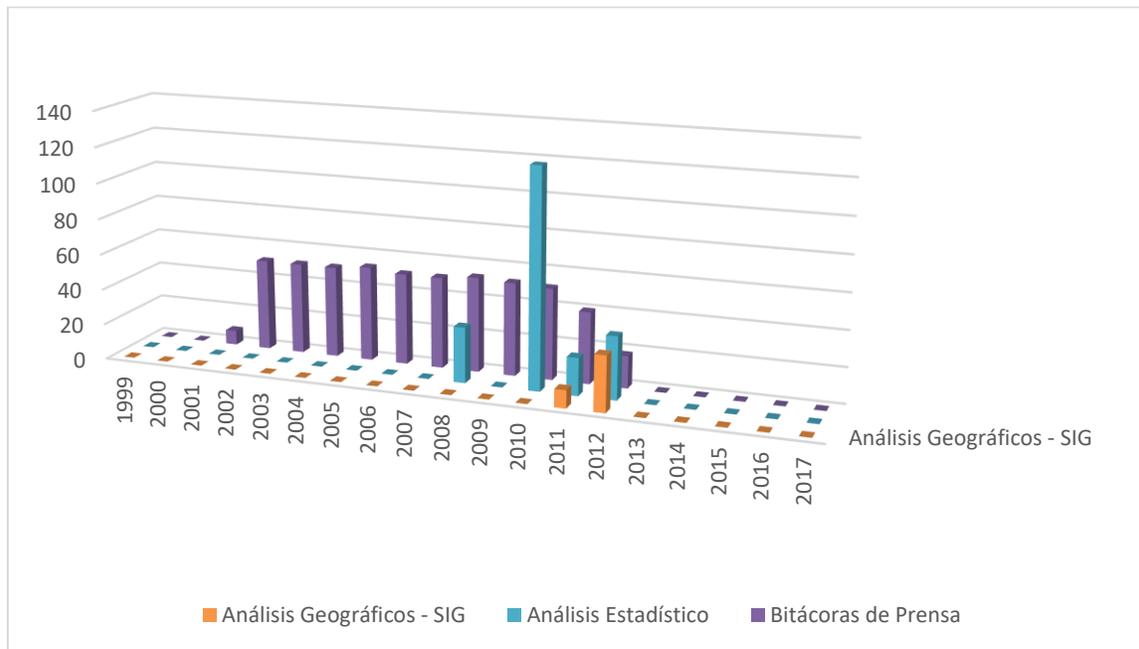
Los informes temáticos (dedicados a tópicos particulares como grupos armados ilegales, impactos en grupos poblacionales específicos o conductas vulneratorias como minas antipersonal u homicidios) iniciaron con el nacimiento del observatorio entre los años 2000 y 2002, para posteriormente resurgir en el año 2008 y tener un pico alto en el año 2009, lo que obedeció a una respuesta del gobierno nacional a una orden de la Honorable Corte Constitucional para que analizara la situación de derechos humanos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes cobijadas en los Autos 004 y 005 de 2009 en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sobre desplazamiento forzado. Los informes temáticos se mantienen entre 2010 y 2016 pero en un nivel bajo.

En el año 2012, según los registros del portal web, la producción es nula, lo que obedece al cambio de enfoque del ODHG en el que se propone garantizar el tránsito a un Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos; coordinar la red de observatorios; incorporar nuevas variables de análisis incluyendo elementos de enfoque diferencial; diversificar la información y de esta manera trascender la correspondiente al conflicto armado y recaudar datos sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, construyendo instrumentos que permitan su medición, evaluación y seguimiento. Así, a partir de 2013 surgen los documentos de propuesta de política de DH y DIH de los que participa el ODHG, así como las guías y manuales de orientación a entes regionales y locales.

También se elaboraron los informes anuales de DH y DIH de los cuales se encuentran disponibles públicamente ocho, entre los años 2003 y 2004, entre los años 2006 y 2010, y el último en el año 2015.

En cuanto a la producción de bitácoras, estadísticas y mapas, la mayor parte de la producción documental del observatorio contiene estas herramientas, pero en algunos años se hicieron análisis particulares de estadísticas en series de tiempo que cobijaron desde al año 2003 hasta el 2012 como se observa en la gráfica 2:

Gráfico 2: producción estadística, bitácoras y de mapas



Fuente: elaboración propia

En cuanto a los análisis geográficos, en los años 2011 y 2012 el ODHG elaboró mapas con base en análisis estadísticos. De ese tipo de documentos no se tenía antecedente pese a que en los boletines e informes regionales y temáticos se incluían mapas. Posteriormente no se volvieron a elaborar. Las bitácoras de prensa también fueron constantes de los años 2003 a 2011, ya en el año 2012 entran en declive y su elaboración es asumida por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

En síntesis, la producción documental del ODHG centró sus esfuerzos en los boletines y en los informes temáticos y regionales durante los 10 primeros años de vigencia. En la siguiente década pasó principalmente a las guías y manuales elaborados en colaboración y coordinación con otras instancias del gobierno. Esto es relevante en la medida que la producción documental es el reflejo del enfoque de los observatorios y ello ha conducido a que se abandone su enfoque sistemático y analítico de observación de la realidad de los derechos humanos y el DIH, perdiendo su valor como herramienta en la cualificación de información.

4.2.2.2. *Comportamiento de la producción documental: variables y fuentes del ODHG.*

Se ha tenido en cuenta la proporción de la producción documental pero también son pertinentes los tipos de documentos y las fuentes. Sobre el comportamiento de la producción de los tipos de documentos ha variado de acuerdo con los factores coyunturales que han contribuido a determinar asuntos relevantes. Para los énfasis se puede observar el Anexo 3, que contiene los tópicos a los que se le dio relevancia para realizar el análisis adelantado por el Observatorio en cada periodo de gobierno.

Durante el gobierno Pastrana los primeros ejercicios del ODHG estuvieron dirigidos a estudiar temas como el comportamiento de los grupos de autodefensa, las afectaciones por minas antipersona – MAP y las afectaciones a niños, niñas y adolescentes. De la misma manera, se hicieron unos estudios de caso regionales para los departamentos de Putumayo y Cundinamarca, se hicieron estudios subregionales para Barrancabermeja, la Sierra Nevada de Santa Marta y Magdalena Medio, y macroregionales para el suroriente (cubriendo los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá) y para el Viejo Caldas (en los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío).

Durante el gobierno Uribe 1 la producción documental del ODHG se dedicó a dos temas: la muerte de integrantes de Fuerza Pública fuera de combate y la situación de los parques nacionales naturales, en tanto que los análisis sobre la situación de las regiones y departamentos fue amplio y se hicieron estudios de los departamentos de Arauca, Casanare, Nariño Norte de Santander, Meta, Tolima, Chocó, Huila, Valle del Cauca, Cauca, Bolívar, Cundinamarca, Caldas y Sucre, así como de subregiones entre departamentos como la región Sumapaz (Tolima y Cundinamarca), Paramillo (Antioquia y Córdoba), Montes de María (Bolívar y Sucre) y la región de Santanderes y sur del Cesar (Santander, Norte de Santander y Cesar).

También se hicieron análisis de subregiones departamentales como los municipios de la Zona de Distención -área despejada de la acción de las fuerzas militares para llevar a cabo los diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC-EP- (Caquetá), las subregiones de Antioquia (Oriente, Bajo Cauca, Occidente y Urabá), Norte del Valle (Valle del Cauca), Catatumbo (Norte de Santander) y Sierra Nevada de Santa Marta

(Magdalena) y unos estudios de ciudades Barranquilla (Atlántico) y Cali (Valle del Cauca).

En el Gobierno Uribe 2 la producción documental fue extensa. Además de la elaboración de diagnósticos departamentales y estadísticos de la situación de DH y DIH por departamento para los años 2007 y 2008, se produjeron dos estudios regionales, uno de la costa nariñense y caucana (Cauca y Nariño) y otro del departamento de Córdoba. También se hicieron estadísticas comparativas de las variables de análisis del observatorio una por departamento entre los años 2008-2009 y 2009-2010.

El ODHG en este periodo retoma la producción de documentos temáticos con mayor profundidad sobre las experiencias del proyecto en cultura de derechos humanos; la dinámica de muertes en Colombia 1990-2005; el impacto de la seguridad democrática; el diagnóstico municipios comunidades Afrodescendientes (auto 005); el diagnóstico pueblos indígenas (auto 004); la caracterización del homicidio en Colombia 1995-2006; los derechos económicos, sociales y culturales; desafío de la ciudadanía social; la dinámica bandas asociadas narcotráfico 2005-2008; la dinámica espacial secuestro 1996-2007; los procesos de desmovilización desarme y reinserción (DDR): autodefensas; el impacto de la seguridad democrática en la violencia (2010); el informe seguimiento política lucha contra la impunidad 2006-2008; y la cartografía social indígena del Meta (2010). Finalmente, se editaron documentos de formación, investigación y sanción en derechos humanos y DIH, así como del papel de los personeros a nivel local. La mayoría de estos documentos eran editados con otras instancias de gobierno para ampliar la visión y el abordaje.

En el gobierno Santos 1 la producción de información del ODHG cambió de enfoque. Ya no se produjeron más boletines, ni informes regionales y las bitácoras de prensa y análisis de cifras desaparecen. La producción documental se reduce sustancialmente, algunas de las publicaciones reseñadas como del observatorio, son de otras áreas de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDH).

Según el contenido del portal, solamente se abordaron como informes temáticos los impactos de la violencia en la población afro 2000-2011, el informe Colombia sobre el

examen periódico universal (EPU) 2013, el informe de comisiones de DIH de las Américas 2013, y un análisis sobre reclutamiento y utilización de NNA 2014. Se elaboran algunos manuales y guías como el ABC del EPU, la cartilla del Sistema Nacional de derechos humanos y DIH y el manual de formadores en derechos humanos. Finalmente, se producen algunos documentos cortos sobre el balance construcción participativa de la política de derechos humanos y DIH, la propuesta de política pública de derechos humanos y DIH 2014-2034 y los lineamientos de política de derechos humanos y empresa.

Con lo planteado desde Santos 1, ya en el gobierno Santos 2 la producción del ODHG se reduce aún más y se dirige al abordaje de temas muy puntuales. De hecho, hay periodos prolongados en los que no se elaboró ningún documento. Algunos textos temáticos fueron el análisis sobre la explotación sexual en Colombia 2015, el atlas de impacto regional del conflicto 1990-2013, el análisis de la cultura de derechos humanos desde innovación social 2015, y el documento Colombia más allá del conflicto: derechos humanos y paz.

Se hicieron pocos manuales, entre los que estaban algunos dirigidos a la construcción de planes de desarrollo, documentos orientadores de derechos en el marco de violencias de género en el conflicto y textos de formación en derechos humanos para indígenas. Finalmente, dos propuestas de política en las que participó el observatorio, pero no fueron de su resorte.

El comparativo entre lo planteado en el nacimiento del ODHG en el año 1999 con lo definido para el año 2018 sintetiza los cambios específicos que se han dado en el transcurso de los cerca de 20 años de existencia. Se pueden observar los cambios en su descripción, objetivos y productos. Esos cambios se acompañan de cambios en el abordaje de los temas en derechos humanos y el DIH y en la producción documental del observatorio.

Tabla 8: Comparativo ODHG 1999 y 2018

EI ODHG	En 1999	En 2018
Descripción	<p>Desde su creación en 1999, el Observatorio es concebido como un espacio para la generación de conocimiento y análisis de la situación humanitaria del país y como un instrumento que monitorea la conducta de los actores armados irregulares y la repercusión de sus acciones violentas sobre la población civil.</p> <p>Adicionalmente lleva a cabo un monitoreo de la gestión de las entidades del Estado encargadas de promover los derechos humanos y el DIH.</p> <p>El Observatorio cuenta con un sistema de información mediante el cual acopia, contrasta, verifica y analiza los datos allegados de distintas fuentes estatales y no gubernamentales sobre variables relacionadas con las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.</p>	<p>Con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y del Decreto 4100 de 2011, se generó una evolución en la dinámica de análisis, incorporando variables que dan cuenta del goce efectivo de derechos y se agregaron indicadores de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, desde la aplicación de los principios de universalidad, integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. De igual forma, se realizan análisis sobre derechos de las víctimas y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad, desigualdad e inequidad. El observatorio es la instancia encargada de articular y procesar de manera sistemática, confiable, oportuna y veraz información sobre derechos humanos y Derechos Internacional Humanitario.</p> <p>El Observatorio aporta información y análisis cualificados, oportunos e integrales que permiten dar cuenta de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qué pasa en materia de derechos humanos, DIH, transición y construcción de la paz en el país. - Qué se hace para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos en Colombia y la plena observancia del DIH. - Qué cosas han cambiado y cuáles deben cambiar para lograr el goce efectivo de los derechos humanos en Colombia y la plena observancia del DIH en Colombia.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Crear bases de datos históricas fidedignas sobre diferentes variables relacionadas con violaciones a los DH y DIH e intensidad de la confrontación armada. - Conformar un sistema de información basado en fuentes diarias, periódicas y de contrastación. - A partir de la publicación de informes especializados, busca concientizar a la opinión nacional e internacional sobre la situación de DH y DIH. 	<p>El propósito del Observatorio y del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH (SNIDH) es monitorear, hacer seguimiento y evaluar con una visión integral, la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en el país. Debido a esto, se identifican los dispositivos de seguimiento y monitoreo de las políticas, programas y proyectos del Gobierno Nacional que contribuyen a determinar la realización y el goce efectivo de los derechos de los colombianos.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Servir de insumo para la formulación de políticas públicas en materia de DH y DIH y de herramienta para la toma de decisiones a nivel gubernamental. - Generar conocimiento integrado sobre la situación de DH y DIH que contemple la interrelación existente entre las diferentes variables. - Observar la conducta de los actores armados irregulares y su repercusión sobre la población civil y determinar su modus operandi por regiones y departamentos. - Ampliar el Sistema de Información Público sobre Derechos Humanos y DIH y el número de variables consideradas en el mismo. - Presentar los avances alcanzados por las distintas entidades del Estado relacionadas con el tema que se plasme en la elaboración de un Informe Anual sobre Derechos Humanos y DIH. 	<p>El Observatorio de Derechos Humanos y DIH:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hace seguimiento de la evolución de la situación de derechos humanos, a través del análisis de variables relacionadas con derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pertinentes para la elaboración de documentos de análisis de contexto nacional y territorial. - Realiza seguimiento, monitoreo y evaluación del goce efectivo de derechos. - Formula, implementa y ajusta la Política Pública integral de Derechos Humanos y DIH, bajo un marco conceptual y metodológico. - Asiste técnicamente a algunas entidades del Gobierno. - Impulsa con las entidades competentes a del orden nacional y territorial, la construcción de la Red de Observatorios de Derechos Humanos y DIH. - Incorpora el Enfoque Basado en Derechos Humanos y el del ciclo vital, en el análisis de las variables de las que se tiene información disponible, como es el caso de los homicidios, secuestros, desplazamiento forzado y víctimas de minas antipersona, entre otras.
<p>Productos</p>	<p>Entre los productos del Observatorio se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La bitácora semanal de prensa sobre los siguientes temas: actividad política, actividad judicial, acciones militares de las Fuerzas Armadas de Colombia, acciones de los grupos armados al margen de la ley, infracciones al DIH, categorías complementarias como delitos de alto impacto, hechos de paz y manifestaciones contra la guerra. - Estudios regionales. - Estudios temáticos. - Boletines temáticos. <p>Otros productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informes mensuales departamentales sobre indicadores de DH y DIH e intensidad de la confrontación armada. - Diagnósticos internos sobre regiones, departamentos, comunidades en riesgo, etc. - Informe Anual sobre DH y DIH. 	<p>Productos del observatorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos de análisis de violaciones a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en los ámbitos territorial, poblacional o por subtemas. - Análisis espacial de la situación de la violencia, el conflicto armado a través de la elaboración de cartografía temática, elaborada por el Sistema de Información Geográfico (SIG). - Documentos Estadísticos: información cuantitativa, construida a partir de las bases de datos e información, que suministran fuentes primarias y la cual es posible desagregar. - Asistencia técnica a las entidades del Gobierno Nacional, para la formulación y desarrollo de las políticas públicas, con un Enfoque Basado en Derechos Humanos. - Guía metodológica para el seguimiento y monitoreo de la política pública en clave de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

	<ul style="list-style-type: none">- Bases de datos sobre nuevas variables: defensores de derechos humanos, tortura, derechos económicos sociales y culturales, ataques a la infraestructura pública, entre otros.- Análisis estratégicos internos para la Dirección del Programa Presidencial de DH y la Vicepresidencia de la República. De tipo estadístico y analítico para la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios, Dirección del Programa Presidencial de DH y DIH y otras instituciones de Gobierno.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia con base en Boletín Temático 5 (ODHG, 2005) e información de la página Web <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>

Finalmente, en cuanto a las variables y fuentes de información utilizadas por el ODHG estas también han registrado variaciones a lo largo de los años. En la primera década de funcionamiento del ODHG estuvieron determinadas principalmente por los factores asociados al conflicto armado por ejemplo, las acciones militares de las Fuerzas Armadas de Colombia (se incluyen capturas de combatientes e integrantes de grupos al margen de la ley, combates, desactivación de artefactos explosivos, desactivación de campos minados, desmantelamiento de campamentos, desmovilizados, incautación de armamentos, rescate de personas en situación de secuestro e incautación de combustible hurtado), acciones de los grupos armados al margen de la ley (ataques a las instalaciones de la Fuerza Pública, hostigamientos, emboscadas, retenes ilegales, retenciones, incursión a la población y actos de sabotaje).

También están las infracciones al DIH que incluyen actos cometidos con ocasión de la confrontación como homicidios, ataques a la población civil, ataques indiscriminados, ataques a bienes indispensables para la población, ataques a obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, ataques a bienes culturales y lugares de culto, desplazamientos forzados, escudo humano, ataques a bienes civiles, intimidación (amenazas), perfidia, pillaje, tortura, toma de rehenes, actos de terrorismo, ataques a misiones médicas, uso de minas antipersonal, reclutamiento forzado de menores, malos tratos a personas privadas de la libertad. Otras variables relacionadas con violaciones a los derechos humanos que manifestaba estudiar el ODHG eran los homicidios, secuestros, desapariciones forzadas y la tortura.

Otros hechos que mencionaban tener en cuenta en su análisis estaban relacionados con la actividad política (tema en el que se recoge y resalta la actividad política que a diario se produce en el país), actividad judicial (referida específicamente al tema de los DH y el DIH), y hechos de paz y manifestaciones contra la guerra.

Lo manifestado en su descripción, objetivos y productos contrasta con las variables estadísticas efectivamente incluidas en los productos que eran: homicidios en general, casos de masacres, víctimas de masacres, homicidios de alcaldes y exalcaldes, homicidios de concejales, homicidios de docentes sindicalizados, homicidios de sindicalistas de otros sectores, homicidios de periodistas, secuestro, personas expulsadas por desplazamientos

forzados, eventos por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), civiles heridos por MAP y MUSE, civiles muertos por MAP y MUSE, militares heridos por MAP y MUSE, militares muertos por MAP y MUSE. Además de los impactos sobre los derechos fundamentales, se tienen otras variables como voladuras de torres de energía, voladuras de oleoductos y miembros de autodefensa y/o subversivos dados de baja o capturados.

Entre las fuentes reseñadas que se utilizaban hasta el año 2012 están Policía Nacional, Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Concejales, Ministerio del Trabajo, Fundación para la Libertad de Prensa, Dirección operativa para la defensa de la libertad personal - Ministerio de Defensa, Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) - Acción Social (ahora Red Nacional de Información -RNI- de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-) Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal (ahora Dirección de acción contra minas antipersonal - DAICMA-) y Ministerio de Defensa Nacional.

Después del año 2012 se pretendió darle un nuevo enfoque de análisis desde la perspectiva de derechos humanos tanto civiles y políticos y DIH, como de derechos sociales, pero la producción documental del ODHG es menor. Y describe un seguimiento a la evolución de la situación de derechos humanos, a través del análisis de variables relacionadas con derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pertinentes para la elaboración de documentos de análisis de contexto nacional y territorial; realiza seguimiento, monitoreo y evaluación del goce efectivo de derechos, e incorpora el Enfoque Basado en Derechos Humanos y el del ciclo vital, en el análisis de las variables de las que se tiene información disponible, como es el caso de los homicidios, secuestros, desplazamiento forzado y víctimas de minas antipersona, entre otras. Sin embargo, no menciona las fuentes de donde obtiene la información y no hay documentos públicos y periódicos que den cuenta de la aplicación de las variables.

4.2.2.3. Conclusión.

De acuerdo con las características y los cambios que se han dado en la producción documental gobierno a gobierno, se puede concluir que en el observatorio inciden: 1) la coyuntura histórica, es decir, el momento bajo el cual realiza su labor de observación; 2) las

prioridades de gobierno en materia de derechos humanos y DIH; y 3) las prioridades del gobierno en función de esa coyuntura. Esta circunstancia pone de presente dos aspectos: 1) los observatorios pueden ser modificados en el tiempo de acuerdo con las necesidades del gobierno de turno; y 2) sus objetivos y alcances, de acuerdo con esos cambios, pueden ser distintos de los inicialmente planteados, llegando, incluso, a cambiar su enfoque.

4.2.3. Análisis de la producción documental y su contenido de derechos: relación de los planes de gobierno, las políticas públicas y la función del ODHG.

El tercer nivel de análisis es el contenido de derechos en cada periodo de gobierno con relación a los objetivos definidos en los planes nacionales de desarrollo (PND), las políticas públicas, y el papel otorgado al ODHG en el tema de derechos humanos y DIH.

La producción de información del Observatorio ha cambiado desde su creación en el año 1999 en el gobierno Pastrana hasta el periodo presidencial de Santos. En ese sentido, los PND deberían constituirse en la carta de navegación y en orientadores de la política pública desde el perfil de cada gobierno y, a su vez, la política pública debería determinar los objetivos de la producción documental del ODHG.

Sin embargo, ese efecto no es lineal y entre ellos hay variaciones que determinan cambios en la producción de información. Desde el enfoque de las coaliciones, la información es un recurso, y aunque la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de una coalición opositora, este si puede tener efectos importantes en la política, al menos en el corto plazo, al modificar los puntos de vista de los intermediarios de las políticas públicas (en referencia a la décimo segunda hipótesis del marco de las coaliciones promotoras).

Esto se ve, por ejemplo, en doble vía: 1) de un lado el gobierno adopta cambios en sus intervenciones en materia de derechos humanos de acuerdo con las observaciones de los informes de organismos como la CIDH y OACNUDH (v.g. recomendación en la adopción de un Plan de Acción en Derechos Humanos); pero 2) tanto la CIDH como OACNUDH también se ven obligados a reconocer cambios en las variables de observación (v.g. reconocimiento de disminución de las índices de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH en

el gobierno Uribe, a pesar del enfoque de seguridad y defensa de la política de derechos humanos y DIH).

Adicionalmente, hay otros efectos que se infieren del análisis como se verá más adelante, y es que las agendas y contenidos de la producción del observatorio además responden a sus propios intereses, pero también a factores externos como las recomendaciones de los organismos internacionales o las prioridades del gobierno de turno.

En el ejercicio de análisis de contenido de cada gobierno se contrastarán los objetivos planteados en la política, las tareas asignadas al ODHG y la orientación de la producción documental, para lo cual se tendrán en cuenta la Tabla 9 y el Anexo 4. En la tabla 9 se muestran las políticas públicas de cada gobierno, los ejes que la conforman, a cuál eje se encuentra adscrito el ODHG y cuál es su papel en el cumplimiento de los objetivos de ese eje. En el anexo 4 se hace un comparativo de los objetivos de los planes de desarrollo de los gobiernos Pastrana, Uribe y Santos.

Tabla 9: Política pública de DH y DIH y papel del ODHG

Periodo y nombre de la política	Ejes de la Política Pública	Ubicación del ODHG en la Política Pública	Descripción del papel del ODHG
<p>Pastrana (1998-2002)</p> <p>Política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH y de aplicación del DIH</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha contra los grupos armados al margen de la ley - Seguridad de los defensores de derechos humanos y de personas amenazadas - Atención a la población desplazada por la violencia - Medidas particulares de impulso al derecho internacional humanitario - Impulso a la administración de justicia - Plan nacional de acción en derechos humanos y derecho Internacional humanitario 	<p>Al interior del eje: Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario.</p> <p>Objetivos del Plan de Acción en Derechos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer una cultura del respeto a los derechos humanos. - Consolidar mecanismos institucionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario así como promover su difusión entre la opinión pública. - Continuar y profundizar las acciones para erradicar la impunidad en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. - Reducir los niveles de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario - Mantener abierta una disposición de diálogo con la insurgencia armada, en procura de la humanización del conflicto y de una paz negociada - Promover la concertación entre las distintas entidades del Estado que prestan servicios básicos a la comunidad, en orden a adelantar una política coherente, integral y participativa en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. - Diseñar mecanismos de evaluación y gestión que permitan identificar los avances y obstáculos, de manera periódica y sistemática, de la ejecución de las políticas. - Promover la adecuación de la legislación interna a la normativa internacional de los instrumentos internacionales de derechos humanos y coadyuvar al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en estas materias. - Promover la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, a través de los mecanismos institucionales y legales existentes para fortalecer la protección y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. 	<p>En el marco del objetivo: Diseñar mecanismos de evaluación y gestión que permitan identificar los avances y obstáculos, de manera periódica y sistemática, de la ejecución de las políticas.</p> <p>Se contará con un Observatorio de observatorios de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que deberá operar como un centro de consolidación, producción y análisis de información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y DIH en el país.</p> <p>Junto a otras instancias que se deben diseñar como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comité Especial de Impulso a las investigaciones de violación de derechos humanos. - Red de Derechos Humanos - Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y derecho internacional humanitario

<p>Uribe (2002-2010)</p> <p>Política Pública de Derechos Humanos y DIH</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH. - Estrategia de atención y prevención del desplazamiento. - Medidas particulares de impulso al DIH. - Impulso a la administración de justicia en derechos humanos. - Fortalecimiento Institucional y de la ejecución de la política pública de derechos humanos y DIH - Construir equidad. 	<p>Al interior del eje: Fortalecimiento institucional y de la ejecución de la política pública de derechos humanos y DIH:</p> <p>Objetivos del fortalecimiento institucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para el tema de prevención y protección de los derechos humanos y del DIH, el Estado colombiano fortalecerá y consolidará el SAT y el CIAT para prevenir oportunamente violaciones a los derechos humanos. - Se avanzará en la formulación de una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras. - Igualmente, se propenderá por la incorporación de la política pública de derechos humanos. En los planes de desarrollo territorial y local, y por la dotación de herramientas de autoprotección para las poblaciones más vulnerables. - Se completarán los avances en materia de protección a personas amenazadas. - Se garantizará el cumplimiento de los compromisos de la FP con el respeto y garantía de los derechos humanos. - Se avanzará en el cumplimiento de los compromisos frente a los organismos o agencias internacionales. - Se mejorarán los mecanismos de coordinación interinstitucional y seguimiento de los lineamientos de política en materia de derechos humanos y DIH. - Se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DD. HH. Y DIH. 	<p>En el marco del objetivo: Se mejorarán los mecanismos de coordinación interinstitucional y seguimiento de los lineamientos de política en materia de derechos humanos y DIH.</p> <p>Se fortalecerá el sistema de información (Observatorio de la Vicepresidencia de la República) sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), como una herramienta indispensable para la toma de decisiones en este tema.</p> <p>En esta línea, se diseñará y pondrá en marcha un sistema de información para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que garantizan los derechos a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo, teniendo en cuenta criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y su diferenciación por grupos vulnerables. En tal sentido, en cumplimiento de las recomendaciones de la Naciones Unidas, se avanzará en el diseño de indicadores, desagregados por sexo, y un análisis de género, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado según etnia, grupo etario e identidad sexual.</p>
<p>Santos (2010-2018)</p> <p>Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema nacional de derechos humanos y DIH. - Política nacional integral de derechos humanos y DIH. - Prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. - Educación y cultura en derechos humanos. - Protección. - Política integral de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa. 	<p>Al interior del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual fue creado por el Decreto 4100 del 2 de noviembre de 2011 para articular y coordinar 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.</p> <p>Dentro de los principales objetivos contemplados para el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la capacidad institucional - Organizar los programas y proyectos estatales para permitir una gestión integral, oportuna y efectiva del 	<p>En el marco del objetivo: Contar con un Sistema de Información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y el DIH en Colombia.</p> <p>El sistema nacional de información en Derechos Humanos y DIH Es la principal herramienta del Estado que articula la información que en DDHH y DIH poseen todas las entidades del orden nacional y territorial. Dentro de sus objetivos están:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procesamiento y análisis de la información. - Seguimiento y evaluación de la política pública integral en DDHH y DIH

	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad. - Escenario internacional. - Igualdad y No Discriminación. - La justicia Transicional. - Desarrollo Normativo. - Fortalecimiento institucional. 	<p>Estado –en Derechos Humanos y DIH- en los órdenes nacional y territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructurar la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, y promover la incorporación del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en las políticas públicas sectoriales - Impulsar el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y DIH - Contar con un Sistema de Información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y el DIH en Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> - Generación de insumos a los subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH - Identificación de las acciones que en materia de DDHH y DIH deban priorizarse por parte del Estado - Articulación de los observatorios de DDHH y DIH a nivel nacional y regional - Suministro de información oficial en materia de DDHH y DIH a cualquier entidad nacional o internacional que lo requiera. <p>El Decreto 4100 de 2011 establece que el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario es el encargado de crear el Sistema Nacional de Información, para lo cual cuenta con su observatorio de derechos humanos.</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia con base en Herrera y Taylor (2012); Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH – Cartilla del SNDH (2015); Políticas de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del DIH 1998-2002 (2000); Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Seguridad Democrática para Todos”.

4.2.3.1. Gobierno Pastrana (1998-2002).

En el gobierno Pastrana, en el PND “Cambio para construir la paz”, la política de derechos humanos y DIH se enmarca en el enfoque del desarrollo y de los instrumentos y prioridades para la construcción de la paz. La intención era diseñar y poner en marcha un observatorio de derechos humanos y DIH para operar como centro de acopio y producción de información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y DIH en el país.

De lo planteado se infiere que el respeto a los derechos humanos era considerado un factor indispensable, pero no suficiente, para avanzar en el desarrollo económico del país. Afirmación que coincidía con la agenda de diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Se reconocía en su momento que, debido a la naturaleza irregular del conflicto interno, una de las características era la sistemática violación de derechos fundamentales y del DIH por parte de los diferentes actores armados involucrados, y que factores como el narcotráfico y la delincuencia organizada, contribuyeron a conformar una situación deplorable de violencia en el país (PND 1998-2002, p. 375).

En ese contexto, el gobierno se propuso desarrollar acciones que permitieran, por una parte, garantizar la prevalencia de los derechos humanos de primera generación, es decir la vida, la integridad y la libertad, y por otra, la promoción de los derechos de segunda y tercera generación, tales como los derechos civiles, económicos, sociales y ambientales. Adicionalmente, se propuso promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, en particular los principios del Protocolo II de Ginebra.

La propuesta de creación del ODHG se dirige al cumplimiento de esos planteamientos y se establecen los criterios para su creación con un perfil dedicado a la observación de los derechos humanos y el DIH, como un centro de consolidación, producción y análisis de información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y DIH en el país, lo que puede constituirse en respuesta a lo recomendado por OACNUDH sobre los ajustes que debía implementar el gobierno colombiano en cuanto a las violaciones masivas a los derechos humanos y las infracciones al DIH.

En los documentos iniciales del ODHG, tanto los boletines como los informes temáticos y regionales su enfoque se centraba en mostrar los impactos del conflicto armado en la población, las estrategias de los grupos armados ilegales y las acciones del ejecutivo para enfrentarlas. El sustento en cifras permitía demostrar la degradación del conflicto, lo que también justificaba la presión de actores externos (como los organismos multilaterales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil), para exigir la profundización de los mecanismos de acción frente a la problemática.

Así, el gobierno Pastrana focalizó sus intervenciones en los derechos civiles y políticos, en la política pública no se planteó trabajar en la observación de los derechos sociales. De hecho, en el informe del año 2001 de OACNUDH (2001) se reitera que, en coincidencia con las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos derechos no recibieron la debida atención por parte del Estado para progresar en la disminución de la brecha de inequidad, el mejoramiento de la situación de los grupos menos favorecidos, y el avance en materias como empleo y educación entre otros.

4.2.3.2. Gobierno Uribe 1 (2002-2006).

En el gobierno Uribe 1 la tarea para el ODHG se plantea en el marco del PND “Hacia un Estado Comunitario en el capítulo 1, “brindar seguridad democrática”, con la puesta en marcha de un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que incidan en los derechos humanos civiles y políticos, como en los económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente. Un modelo cuya finalidad es promover la efectividad de los derechos humanos desde una perspectiva integral.

La forma que se planteó para lograrlo fue con un enfoque en la política de seguridad. Así, el manejo de la información en temas de derechos humanos y DIH debía ser trabajada con la sala de estrategia nacional para centralizar la información sobre el conflicto, los derechos humanos y la seguridad ciudadana, articulando con los Centros de Información Estratégica Policial Seccional de la Policía Nacional. Además, se buscó consolidar un sistema estatal de información para detectar e impedir la inminencia de

las acciones de los grupos armados al margen de la ley y para proteger a la comunidad (PND 2002-2006, p. 76).

La producción y cualificación de la información también tenía como objetivo definir las zonas de alto riesgo para la protección de los derechos humanos y el respeto al DIH, analizando y determinando las tendencias generales del conflicto para establecer los grados de riesgo por regiones y municipios, seleccionando las zonas que recibirían protección y en las que se ejecutarían las acciones para garantizar la seguridad, la justicia, la institucionalidad democrática y el desarrollo social y productivo (PND 2002-2006, p. 76).

Es decir, los análisis estaban focalizados en las zonas que se consideraban mayormente afectadas por el conflicto armado y en las que el gobierno Uribe 1 pretendía que se ejecutarán acciones para garantizar la seguridad, la justicia, la institucionalidad democrática y el desarrollo social y productivo. El abordaje de los documentos pretendía mostrar las afectaciones a los derechos humanos y al DIH, pero también empiezan a mostrar en sus planteamientos los cambios que iba mostrando en el panorama la ejecución de la política de seguridad.

Revisando su análisis contextual, por ejemplo, se distingue la intención de darle relevancia a la acción de la Fuerza Pública y la importancia de intervenir militarmente los territorios. Los factores de vulnerabilidad, como los índices de necesidades básicas insatisfechas y el logro de los derechos sociales eran secundarios o no estaban presentes en los documentos del ODHG.

En el cierre del gobierno Uribe 1, OACNUDH (2006) afirmaba que el contexto de violencia y conflicto armado siguió afectando el goce de los derechos y libertades fundamentales, y dificultando la actuación de las autoridades en materia de prevención y protección. La situación de derechos humanos continuaba crítica en varias regiones del país, y caracterizada por violaciones numerosas y frecuentes de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, y al debido proceso y las garantías judiciales. Sobre los DESC se afirmaba que la inequidad era uno de los principales problemas por afrontar.

Pese a lo anterior se destacó la adopción de algunas normas, la ratificación de tratados internacionales y algunos progresos en la elaboración del Plan de Educación en Derechos Humanos, la CIDH (2006) se pronunciaba en el mismo sentido y consideraba que a pesar de iniciativas como la instalación de una comisión para la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario, continuaban los efectos del conflicto armado.

Esas posiciones mostraban el contraste sobre las principales discusiones y como los argumentos sobre la implementación de la política de derechos humanos también eran un escenario de tensiones de ganar y ceder entre las coaliciones que hacían ese ejercicio de afinar la observación y la cualificación de la información.

4.2.3.3. Gobierno Uribe 2 (2006-2010).

Ya para el periodo Uribe 2 se fortalece la visión de los derechos humanos bajo la política de seguridad y se subordina aún más la política de derechos humanos y DIH a la de defensa y seguridad democrática. De hecho, en el PND “Estado comunitario: desarrollo para todos” se ubica en el capítulo 2 de la política de defensa y seguridad democrática, sección 2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación, en la subsección 2.2.2, lo que permite inferir que era un aspecto de tercer nivel en los objetivos de gobierno.

Se afirma que “gracias a la aplicación de las políticas en materia de DD.HH. y DIH, incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se lograron importantes avances en materia de respeto y garantía de los DD.HH. y del DIH” (PND 2006-2010, p. 83). En el mismo sentido la argumentación se encamina a mencionar que el Estado y la sociedad colombiana han realizado importantes esfuerzos para prevenir las violaciones de los DD.HH. y para construir una cultura en la materia, pero que subsisten valores y prácticas que están alejados o son contrarios al reconocimiento y respeto de la dignidad humana y a los principios y valores que fundamentan la garantía y ejercicio de los DD.HH., como por ejemplo la existencia de grupos armados al margen de la ley que infringen constantemente el DIH y la ocurrencia de casos esporádicos de

violaciones de los derechos humanos que deben ser confrontados y sancionados con rigor (PND 2006-2010, p. 84).

En este periodo se da un contraste importante pues, aunque en el discurso se infiere poca relevancia del tema de derechos humanos y DIH, la producción y cualificación de la información si tiene preponderancia. De hecho, este sugiere ser el periodo con mayor producción documental de la existencia del ODHG y en el mismo PND 2006-2010 se habla de la necesidad de robustecer el sistema de información sobre la situación de DDHH y DIH del Observatorio de la Vicepresidencia de la República (PND 2006-2010, p. 87). En la política pública se plantea fortalecer el observatorio de derechos humanos y DIH para analizar la situación de derechos humanos y DIH y para que sea una herramienta indispensable en la toma de decisiones en este tema.

Este esfuerzo en la producción documental se expresa en los contenidos de los documentos del ODHG que refuerzan la idea de los logros de la política de seguridad democrática en la reducción de los indicadores de violencia. Los informes departamentales y estadísticos año a año buscaban demostrar la disminución en las cifras de delitos como homicidios, masacres, desplazamientos forzados, entre otros.

De igual manera, en la revisión de los documentos temáticos, los argumentos están dirigidos a exponer, más allá de las cifras, los resultados de la política pública. Esto puede estar relacionado con la intención del Gobierno Uribe 1 de fijar una posición frente a los organismos internacionales de derechos humanos y la oposición, que cuestionaban los métodos para lograr esa mejoría en los indicadores.

Esos argumentos expuestos en los documentos del ODHG contrastaban con las posiciones de la CIDH y OACNUDH. En los últimos años del gobierno de Uribe 2 la CIDH (2009) manifestaba su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requerían de medidas diferenciadas de asistencia humanitaria y señalaba su preocupación respecto de ataques registrados en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales por parte de los grupos armados al margen de la ley. Por su parte

OACNUDH reiteraba que la pobreza y extrema pobreza, la desigualdad y el conflicto armado interno continuaban siendo factores que vulneran al disfrute de los DESC.

4.2.3.4. Gobierno Santos 1 (2010-2014).

En el gobierno Santos 1 el tema de los derechos humanos y el DIH adquiere una connotación distinta y es abordado en el PND “Prosperidad para todos” en el apartado de consolidación de la paz. Se plantea la creación de un Sistema Nacional de derechos humanos y DIH integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial. Los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación estaban dirigidos a la creación del sistema. En el caso de la producción de información ya no se habla de un observatorio sino de un sistema de información en derechos humanos y DIH.

En este PND se reafirman los resultados de los gobiernos Uribe 1 y 2 y se manifiesta que

(...) el Estado colombiano avanzó significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos, lo que se reflejó en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009, avances reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009 (PND 2010-2014, p. 529).

Se plantea entonces que para la “prosperidad democrática” las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación por lo que se avanzará en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DD.HH. y DIH (PND 2010-2014, p. 529).

Los argumentos de los documentos están más relacionados a lineamientos de política y a descentralizar la responsabilidad en materia de derechos humanos y DIH hacia los entes territoriales. El abordaje de cifras, análisis estadísticos y diagnósticos de las situaciones de derechos humanos se abandona, por lo que no se hace evidente en el

discurso de gobierno una necesidad de justificar las acciones de fuerza pública. EL ODHG pierde relevancia en la producción y cualificación de información y se plantea la creación de un sistema de información que abarque todas las categorías de derechos, tanto civiles y políticos como sociales.

Así al final del gobierno Santos 1 era evidente que era menor la tensión entre el gobierno y los organismos de derechos humanos. OACNUDH (2014) reconoció que tras dos años de negociaciones, el Gobierno y las FARC-EP lograron avances “sin precedentes” para poner fin a cinco décadas de conflicto armado, y que la partes hicieron públicos los acuerdos preliminares alcanzados sobre reforma rural, participación política y drogas ilícitas. La CIDH (2014) también manifestaba su respaldo valoraba los esfuerzos emprendidos por el Estado en el proceso de paz reiterando que la consolidación de un proceso de diálogo y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia eran transversales en la situación de derechos humanos en el país.

En síntesis, la política de paz planteada por Santos marcó un nuevo sentido en la argumentación del gobierno, y esa relación también estableció nuevos parámetros para la observación de los derechos humanos y del DIH, desde un marco mucho más amplio, pero que a su vez restringió el enfoque del ODHG.

4.2.3.5. Gobierno Santos 2 (2014-2018).

En el gobierno Santos 2 el PND “Todos por un nuevo país”, la política de derechos humanos y DIH nuevamente se circunscribe bajo el precepto de la seguridad y se ubica en el Capítulo 8 de “seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz” y la argumentación central está relacionada con el fortalecimiento de la democracia y construir condiciones sostenibles y duraderas de paz.

La argumentación del Gobierno Santos 2 se refiere a que, cerrar las brechas en materia de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad, implica garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica desde una perspectiva territorial. Bajo ese enfoque, el sistema nacional de derechos humanos (SNDH) debe consolidarse como espacio de articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y

territorial para la toma de decisiones y la puesta en marcha de planes, programas y proyectos que desarrollen la estrategia nacional de derechos humanos (PND 2014-2018, p. 403).

Así, la producción de información en derechos humanos y DIH busca ser materializada mediante la consolidación y puesta en marcha del Sistema nacional de información en derechos humanos, garantizando la compatibilidad con los sistemas de información existentes que lo alimentarán. Como se observa, aunque taxativamente no desaparece el ODHG, la intención del Gobierno Santos 2 es que se transforme y se avance hacia la creación de un sistema de información.

El objetivo de la política pública es contar con un sistema de información que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y el DIH en Colombia, esta es considerada la principal herramienta del Estado que articula la información que en derechos humano y DIH poseen todas las entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, la figura del ODHG parece diluirse.

Aunque la intención del observatorio es profundizar en el procesamiento y análisis de la información, en el seguimiento y evaluación de la política pública integral en DD.HH. y DIH, a la generación de insumos a los subsistemas del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, a la identificación de las acciones que en materia de DDHH y DIH deban priorizarse por parte del Estado, a la articulación de los observatorios de DDHH y DIH a nivel nacional y regional y al suministro de información oficial en materia de DDHH y DIH a cualquier entidad nacional o internacional que lo requiera, aún no se cuenta con información pública que dé cuenta del desarrollo de esa labor.

En los documentos producidos durante el segundo periodo del Gobierno Santos los argumentos de estos documentos están dirigidos sobre todo a la política pública y a la incorporación de enfoques diferenciales. El Atlas de conflicto contiene una recopilación del trabajo del ODHG, pero su sentido es más de balance. Se debe tener en cuenta que en el periodo Santos 2 se materializa la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP y la perspectiva de producción de información tiene un sentido a contribuir en ese fin.

Finalizando el gobierno Santos 2 en el año 2017 la CIDH (2017) reiteró la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia, así como desarrollar y sostener los resultados logrados hasta el momento. OACNUDH (2017) reiteró lo manifestado en el año 2016 sobre la importancia de los avances en materia del acuerdo de paz, pero señaló su preocupación por el aumento de asesinatos de defensores de los derechos humanos, incluyendo a líderes sociales y comunitarios.

Como se observa, en términos de las coaliciones, la interlocución entre la coalición de gobierno y la coalición de los organismos internacionales se veía reflejada en términos de las acciones de gobierno alrededor de la política de paz. La argumentación y cualificación de la información se define por la implementación del Acuerdo Final de Paz, por lo que la observación alrededor de los derechos civiles y políticos, como de los derechos sociales, se ve reducida sustancialmente en ambas coaliciones.

4.2.3.6. Conclusión.

Al cruzar los planes nacionales de desarrollo, la política pública y el papel del ODHG con relación a los derechos civiles y políticos, el DIH y los DESC se puede concluir que a pesar de que el rango de derechos es amplio, la observación es más focalizada en los derechos civiles y políticos y el DIH, lo que ha estado determinado por la coyuntura del conflicto armado interno.

Las variables que se identifican de mayor manera en los documentos son las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, las variables de derechos sociales se utilizan en menor proporción pese a que desde el nacimiento del observatorio se planteó la necesidad de generar el mecanismo para el seguimiento de esos derechos. Las fuentes indican que buena parte del análisis ha estado en conductas que afectan la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

Apenas después del año 2012, con la posibilidad de materializar un Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, se incluye en el planteamiento de la política un alcance

más amplio a la observación de los DESC, una perspectiva de inclusión de enfoques diferenciales, de adopción de un enfoque de derechos y de goce efectivo de derechos. Sin embargo, aún no se ven los resultados de esos planteamientos alrededor de un Sistema Nacional de Información en derechos humanos y DIH.

Los cambios en la producción y cualificación de la información han variado con los gobiernos de turno. Por ejemplo, en el gobierno Uribe, aunque bajo un enfoque determinado por la política de seguridad, fue muy importante la perspectiva de análisis temático y regional para mostrar resultados de su gestión de gobierno en los indicadores de delitos de alto impacto relacionados con el conflicto armado, como los homicidios, las masacres o los secuestros.

Esa observación sugiere haber sido dejada de lado desde el 2012, por lo que el gobierno nacional no ha producido información cualificada desde el ODHG sobre las zonas del país donde se han reconfigurado las violaciones a los derechos humanos, por lo que se adolece de un análisis que contribuya a comprender esas transformaciones, sobre todo diagnósticos regionales que como un factor preventivo y de intervención le brinden información amplia y suficiente para enfrentar los retos que suponen la implementación del Acuerdo de Paz.

Un elemento muy importante que es analizado por la CIDH y por OACNUDH son las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH cometidas por agentes del Estado. El ODHG no ha incluido nunca variables relacionadas con este tipo de conductas, en lo que puede entenderse como un acto de desatención por las implicaciones que puede tener en los funcionarios de gobierno y agentes de fuerza pública, particularmente desde el ejercicio de sanciones disciplinarias y penales.

El contraste con los informes de la CIDH y de OACNUDH también permite identificar temas que son observados por estos organismos, pero no por el ODHG. Además de las posibles conductas vulneratorias de agentes del Estado, son muy pocos los análisis del ODHG con relación a los derechos de las mujeres, los niños y niñas, población sexualmente diversa (lesbianas, gays, transgeneristas, bisexuales e intersexuales – LGTBI) y población carcelaria. Era más recurrente por parte del ODHG observar los

impactos sobre defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas y servidores públicos.

Otro factor relevante son las fuentes de información para el análisis. Las que usó el ODHG en principio eran principalmente asociadas a delitos de alto impacto, más cerca de las fuentes que le dan un enfoque de “observatorio del delito”. Desde 2012 se planteó el análisis de categorías más relacionadas con un enfoque de derechos, como por ejemplo la implementación de enfoques diferenciales y la inclusión de variables que incluyen con amplitud a grupos de especial protección.

Finalmente, se puede concluir a través de las nubes de palabras, obtenidas a través del uso del AtlasTi, al articular todo el acervo documental del ODHG y realizar el conteo de las palabras más frecuentes, que el análisis es coincidente con el la discusión sobre la influencia del conflicto armado y la prevalencia de los derechos civiles y políticos sobre los DESC en el contenido de los documentos.

Ilustración 5: Nube de palabras – Gobierno Pastrana 1998-2002



Elaboración propia con base en AtlasTi 8

Ilustración 6: Nube de palabras – Gobierno Uribe 1 2002-2006

derechos humanos dih farc
autodefensas observatorio
programa grupos presidencial 2003
municipios 2004 contra 2002 parte acciones
zona nacional años homicidios personas departamento
norte año presencia 2000 guerrilla violencia municipio fuerza
población fuente pública frente 2001 valle eln armados zonas víctimas
confrontación durante mayor 2005 región armada cauca manera vicepresidencia
información bloque situación bolívar ataques policía sur colombia social número homicidio grupo
santander

Elaboración propia con base en AtlasTi 8

Ilustración 7: Nube de palabras – Gobierno Uribe 2 2006-2010

municipios homicidios
departamento derechos 2006
grupos dih personas nacional
víctimas parte 2008 2007 años farc
2003 presidencial programa contra
humanos municipio internacional
2005 observatorio derecho población
autodefensas año región armados 2004
presencia fuente colombia violencia zona
vicepresidencia fuerza indígenas caso
confrontación situación 2009 2002 casos acciones
córdoba país durante número artículo homicidio
mayor pública bandas puerto tasa periodo norte ley
frente cauca dh narcotráfico secuestros grupo
desplazamiento armada tasas policía antioquia militares

Elaboración propia con base en AtlasTi 8

Ilustración 8: Nube de palabras – Gobierno Santos 1 2010-2014

derechos nacional humanos
mujeres ley contra política población colombia
dih derecho personas víctimas municipios protección
internacional atención programa integral información
social medidas 2011 violencia desarrollo grupos sistema 2010
proceso parte pública país discriminación mujer salud informe
participación años acciones marco ddhh casos educación género
situación materia justicia presidencial sociales 2008 unidas humanitario
naciones nivel manera 2009 grupo ministerio niños seguimiento general
artículo prevención acceso 2005 conflicto políticas comité paz 2000
afrocolombiana plan acción todos 2006 departamento entidades armado
empresas estrategia atlántico afrocolombianos pacífico decreto niñas
comisión homicidios mayor sociedad año

Elaboración propia con base en AtlasTi 8

Ilustración 9: Nube de palabras – Gobierno Santos 2 2014-2018

derechos humanos nacional
conflicto armado cauca presidencial consejería
observatorio municipios región homicidios tasa
colombia sur acciones violencia norte farc años derecho
sexual santander departamento parte grupos información paz
paramilitares valle 2013 boyacá estrategia regional impacto contra
antioquia 2012 municipio víctimas casos fuente mapa zona protección
personas niveles magdalena acción cundinamarca frente política figura
guerrillas regiones presencia 2002 atlas población promedio niños
militares social medio minas tolíma bolívar nariño 1990 garantía país hpch
pública zonas desarrollo situación niñas año nivel cultura marco eje mayor
adolescentes antioqueño integral meta empresas oriente

Elaboración propia con base en AtlasTi 8

Consideraciones finales.

Para abordar las consideraciones finales se hará una recapitulación de la propuesta de la investigación y como se desarrolló, se presentará una síntesis de los hallazgos principales y al cierre se expondrán algunas reflexiones finales.

Recapitulación.

El propósito de la investigación era profundizar en los aportes de los observatorios de derechos humanos y DIH como mecanismos de producción y cualificación de información en el proceso de las políticas públicas. Para lograrlo, se planteó el estudio de caso del Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Colombia.

La revisión del estudio de caso planteo el reto de establecer dos cosas: 1) que aproximaciones existían al estudio de los “observatorios” y de los “observatorios de derechos humanos y DIH”; y 2) definir un criterio teórico de aproximación a la importancia de la información en las políticas públicas. De acuerdo con ello, se hizo un estado del arte del estudio de los observatorios y se articularon las definiciones que establecían sus conceptos y alcance. Igualmente, tras una revisión de las teorías de las políticas públicas se revisó el alcance del marco de las coaliciones de causa (o *advocacy coalition framework* - *ACF*) y como el concepto de la información se incorporaba y aportaba al desarrollo de la presente investigación.

Habiendo logrado acotar esas dos premisas, se pasó a definir los aspectos que delimitaban el estudio de caso. En primer lugar, establecer su carácter de estudio de caso intrínseco, acorde con sus especificidades propias y procurando abordar todas sus aristas (documentando su creación, estructura, propósitos, cambios fundamentales, políticas públicas de derechos humanos (civiles, políticos y sociales) y DIH, entre otros aspectos orgánicos que permitan establecer cómo realiza su labor) bajo instrumentos metodológicos de análisis de información.

Finalmente, y como parte central de la investigación para comprender y analizar el contenido de la información y como se constituye en un recurso para las políticas públicas, se realizó una revisión de la producción documental del observatorio desde su creación en el año 1999 hasta diciembre del año 2017 y se revisaron los informes anuales de derechos humanos y DIH de la CIDH y de la OACNUDH. En ese ejercicio se revisó un gran volumen de información de disposición pública y se analizó bajo la deducción de variables y categorías aplicando el análisis de contenido para hacer deducciones e inferencias que se presentan en el desarrollo de la investigación y en las conclusiones.

Síntesis de los hallazgos a la luz de la teoría.

Se identifican como principales los siguientes hallazgos:

- De acuerdo con el ACF, la información técnica y científica tiene un papel preponderante en el “proceso de las políticas”. Con los hallazgos de la investigación se puede afirmar que los observatorios son mecanismos que permiten que el ejercicio de producción y cualificación de la información pueda realizarse de manera centralizada y bajo ciertos parámetros, criterios, categorías y variables previamente definidas y, si se quiere, estandarizadas. La mejora de la evidencia permite tener la perspectiva de los cambios en los fenómenos que se observan en distintos rangos de tiempo.
- La centralidad permite que quienes intervienen en el proceso de las políticas cuenten con criterios elaborados que cualifiquen sus posiciones sobre temas específicos de las políticas. La sistematicidad tiene que ver con la calidad, continuidad y periodicidad en que los observatorios deben contribuir a la producción y cualificación de la información para las políticas públicas. Sin embargo, la sistematicidad depende de las decisiones de gobierno y del momento y la coyuntura política.
- Relacionado con la conclusión anterior, las decisiones de gobierno direccionan y moldean la forma en que los observatorios enfocan la producción y cualificación de la información, incluso si la decisión es no producir información, o producir cierto

tipo de información. En el caso de la coyuntura política, esta determina también los temas de interés que se deben abordar de acuerdo con el contexto y el momento del proceso de las políticas.

- Aunque hay elementos externos que influyen en la conformación y consolidación de los observatorios como lo son la coyuntura histórica y los intereses de gobierno (en el caso de los observatorios gubernamentales), estos deben guardar un criterio objetivo para la producción y cualificación de la información. Los observatorios, en tanto centros de producción de conocimiento, buscan romper velos y paradigmas, así como sesgos entre quienes hacen parte de las coaliciones en el proceso de las políticas.
- A la luz del ACF, el análisis de la producción de información de distintas coaliciones permite extraer categorías de análisis y variables que pretenden influir en el cambio de las políticas. De la misma manera, permite generar criterios para determinar de qué forma observan los observatorios, y como buscan incidir en los criterios de argumentación de las políticas públicas. Este criterio de abordaje puede contribuir a la realización de estudios comparados sobre los observatorios de políticas públicas.
- Los observatorios tienen un ciclo vital que depende de la coyuntura y los temas que se abordan. Para el presente estudio de caso, durante el paso del tiempo cambiaron las prioridades de observación. Sin embargo, es relevante para identificar el cambio en las políticas, mantener la observación de ciertas variables definidas e inalterables en el tiempo que contribuyan a comparar y cualificar.
- En el estudio de caso del ODHG, las variables destacadas son las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, las variables de derechos sociales se utilizan en menor proporción pese a que desde el nacimiento del observatorio se planteó la necesidad de generar el mecanismo para el seguimiento de esos derechos. Las fuentes indican que buena parte del análisis ha estado en conductas que afectan la vida, libertad, integridad y seguridad personal, lo que también define cual es el enfoque que le dan las coaliciones de causa a los temas que consideran más relevantes en el marco de la política de derechos humanos y DIH.
- Se pudo concluir del estudio de caso que los observatorios de derechos humanos y DIH son mecanismos de producción de información mediante el análisis de conductas vulneratorias de los derechos humanos y el DIH. Que

surgen como mecanismo de análisis de acuerdo con necesidades de observación de esas conductas para identificar los impactos en la población de un determinado territorio. No son monolíticos en los resultados ni en la forma como presentan la producción y cualificación de la información debido a que actores internos y externos inciden en su alcance y en la construcción de la información técnica sobre los derechos humanos.

Reflexiones y recomendaciones finales.

Finalmente, algunas reflexiones y recomendaciones sobre la observación en derechos humanos y DIH, así como para el ODHG:

- En la producción de información de los observatorios de derechos humanos sería muy relevante considerar la participación de la sociedad civil en el aporte de variables analíticas y fuentes de información. Esto puede redundar en estudios que tengan una visión más amplia de la situación de derechos humanos y DIH y la generación de espacios para acercar a las coaliciones en posiciones que sean distantes o contrarias, es decir, hacer más técnicas las discusiones entre actores que tienen posiciones divergentes.
- Es relevante tener un observatorio de derechos humanos y DIH con variables de análisis constantes en el tiempo (en derechos humanos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; y DIH). Igualmente es pertinente que cuente con criterios objetivos de la producción y cualificación de la información para que aporte al proceso de las políticas públicas, reduciendo los sesgos de quienes lo conforman.
- Aunque el gobierno colombiano avanza en la adopción de un Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos, es relevante establecer las diferencias entre “sistema de información” y “observatorio” de derechos humanos. A la luz de la presente investigación, el observatorio tiene un sentido más amplio, desde la perspectiva que el sistema de información puede ser solamente un repositorio de información, en tanto que el observatorio implica el desarrollo de análisis y cualificación de información para el proceso de las políticas públicas.

- En el proceso de construcción de paz que debe continuar el país, se deben establecer mecanismos de no repetición, la conformación de observatorios de derechos humanos puede ser una alternativa para cualificar políticas de derechos humanos y DIH que contribuyan con ese propósito.
- El ACF resulta ser un marco teórico interesante para abordar nuevos estudios sobre la política pública de derechos humanos en Colombia. Aquí se ha trabajado una parte del marco, pero futuras investigaciones pueden versar sobre el uso de la información por parte de las coaliciones alrededor de la política, sobre los cambios que se han suscitado en periodos de tiempo de 10 años o más (como lo sugiere el marco), y cuál es la perspectiva que puede tener un Sistema Nacional de Derechos Humanos en el que intervienen una amplia gama de instituciones del Estado.

Referencias

- Abela, J. (2000). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Revista de la Fundación Centro Estudios Andaluces de la Universidad de Granada*, vol. 10 (2), 1-34. Recuperado de: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2005). *Directorio de sistemas de información de derechos humanos y DIH*. Bogotá, Colombia.
- Alabés, A. (Agosto, 2007). *El sentido y el interés del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. Trabajo presentado en el IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Angulo, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*, vol. 9, núm. 47, abril-junio, 2009, 5-17. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179414895002>
- Archila, M. (octubre, 2004). *Desafíos y perspectivas de los movimientos sociales en Colombia*. Conferencia dictada el 12 de octubre de 2004 en el marco de la celebración de los 25 años de Fescol. El texto es una actualización del ensayo "Apabullados, pero no derrotados" (publicado en Revista Foro, No. 50, junio de 2004, pp. 37-47).
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad. Resumen*. Bogotá: Pro-Off Set. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/resumen-ejecutivo-basta-ya.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2016). Grupos Armados Posdesmovilización (2006-2015). Trayectorias, rupturas y continuidades. Recuperado de: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Vasquez_Teo_BACRIM_diciembre2016.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1999-2017). Informes anuales de la situación de derechos humanos. Capítulo V seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Recuperados de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>

- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Observatorio de derechos humanos y derechos internacional humanitario. Recuperado de: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>
- Coronado, S. (2010). Política social 2002-2010. Pocos avances, grandes interrogantes. Recuperado de: <http://www.es.lapluma.net/index.php/articulos/opinion/812-politica-social-2002-2010-pocos-avances-grandes-interrogantes.html>
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2015). Políticas públicas, aprendizaje y gestión. En Corporación Andina de Fomento (CAF) (ed.), *Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje en políticas públicas* (pp. 191-221). Recuperado de: http://www.scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/755/reporte_economia_desarrollo_caf_2015_estado_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Dammert, L., et.al. (2014). *¿Qué observan los que observan el delito?: Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6670>
- Defensoría del Pueblo (2015). Informe alterno al sexto informe del Estado Colombiano ante el Comité de DESC 2010 -2015. Recuperado de: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/COL/INT_CE_SCR_NHS_COL_28624_S.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1998). Plan nacional de desarrollo: Cambio para construir la paz 1998-2002. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002). Plan nacional de desarrollo: Hacia un Estado comunitario 2002-2006. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006). Plan nacional de desarrollo: Hacia un Estado comunitario 2006-2010. Recuperado de: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/020204/SeminariodeActualizaciondePeriodistas/PLANNACIONALDEDESARROLLODOCS/PLANNACIONALDESARROLLO20062010.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). Plan nacional de desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan->

[Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx](http://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Plan nacional de desarrollo: Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación 2014-2018. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>

Echandía, C. (2001). La violencia en el conflicto armado durante los años 90. *Revista Opera, Universidad Externado de Colombia, Vol. 1 (1)*, 229-245. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67510112>

Escolar, C. (2007). Los observatorios de derechos humanos. Documento sin editar.

Escolar, C. (2009). Políticas públicas y memoria. Los observatorios de derechos humanos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, Vol. 19 (2)*, 35-50. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65415854002>

Espinosa, M. (2011). Dime qué fuente usas y te diré qué análisis presentas: balance conceptual y metodológico de bases de datos sobre conflicto armado en Colombia. *Revista Universitas Humanística, Vol. 72*, 297-320.

Espinosa, R. & Gutiérrez, M. (2008). *Guía metodología para la replicación de observatorios municipales de violencia*. Organización Panamericana de la Salud.

Estévez, A. & Esper, S. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista del Instituto AFIP, Vol. 4*, 52-65.

Fals Borda, O. et. al. (2001). Movimientos sociales, Estado y democracia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá (Colombia). <http://www.bdigital.unal.edu.co/1497/2/01PREL01.pdf>

Fernández, F. (2002). *El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación*. *Revista de Ciencias Sociales, Vol. II (96)*, 35-53. Recuperado de: www.redalyc.org/pdf/153/15309604.pdf

Franco, M. y Serrano, A. (2009). Observatorios del delito en Colombia: funciones y propósitos. *Revista Criminalidad, Volumen 51, Número 1, junio 2009*, 193-207. Bogotá, D.C., Colombia.

- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 127 de 2001. Diario Oficial. Año O CXXXVII. N. 44503. 30, julio, 2001. p. 119.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 1529 DE 1999. Diario Oficial. Año CXXXV. N. 43673. 21, agosto, 1999. p. 6.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 1636 de 2000. Diario Oficial. Año CXXXVI. N. 44145. 30, agosto, 2000. p. 3.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 1649 de 2014. Diario Oficial. Año CL. N. 49262. 2, septiembre, 2014. p. 28.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 1820 DE 1998. Diario Oficial. Año CXXXIV. N. 43380. 7, septiembre, 1998. p. 1.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 2111 DE 1987. Diario Oficial. Año CXXIV. N. 38112, 9, noviembre, 1987. p. 12.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 2554 DE 1998. Diario Oficial. Año CXXXIV. N. 43456. 22, diciembre, 1998. p. 1.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 3443 de 2010. Diario Oficial. Año CXLIV. N. 47835. 17, septiembre, 2010. p.3
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 4100 de 2011. Diario Oficial. Año CXLVII. N. 48241. 2, noviembre, 2011. p. 99.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 519 de 2003. Diario Oficial. Año CXXXVIII. N. 45120. 7, marzo, 2003. p. 1.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 672 de 2017. Diario Oficial. Año CLII. N. 50216. 26 abril, 2017. p. 1.
- Gobierno de Colombia (Presidencia de la República). Decreto 724 de 2016. Diario Oficial. Año CLI. N. 49861. 2, mayo, 2016. p. 5.
- Gómez, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista Opera – Universidad Externado de Colombia, Vol. 12*, 11-29.
- González, F. (2015). *El marco de coaliciones promotoras en el análisis de Políticas públicas: el caso de la reforma de la política Sanitaria en la comunidad de Madrid (2001-2014)* (Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset). Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/34474/> .
- Hartlapp, M. (2009). Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. In: Kröger, Sandra (ed.): *What we have learnt: Advances*,

- pitfalls and remaining questions in OMC research, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 13, Art. 7.* Recuperado de: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-007a.htm>.
- Herrera Kit, P. (2010). La acción del Estado colombiano en materia de derechos humanos: un camino en construcción. *OPERA 10*, Vol. 10, 149--165. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3905091.pdf>
- Herrera Kit, P. y Taylor, S. (2012). El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia?. *OPERA 12*, Vol. 12 (nov. 2012), 65-86. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/download/3650/3742/>
- Kemp, R. & Weehuizen, R. (2005). Policy learning, what does it mean and how can we study it?. *PUBLIN research project, Vol. D15*, University of Maastricht Published. Recuperado de: <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d15policylearning.pdf>
- Martiñón, R. (2005). Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras. *Documentos Política y Gestión, Documento # 3*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10016/594> .
- May, J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy, Vol. 12, No. 4 (Oct.-Dec., 1992)*, 331-354. Recuperado de: Cambridge University Press <http://www.jstor.org/stable/4007550> .
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2005). Boletín Temático # 5. Recuperado de: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/boletin_tematico/observatorio.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en Colombia (OACNUDH) (1998-2017). Informes anuales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Recuperados de: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2015). *Observatorios de Políticas Públicas en las Américas: una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Secretaría General de la Organización de

- los Estados Americanos. Estados Unidos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/ObservatoriosDePoliticasyPublicas_s.pdf
- Padilla, P. (2015). Policy learning through strategic intelligence: *The American Small Business Innovation Research Program (SBIR) and British Small Business Research Initiative (SBRI)* (Tesis Doctoral, Twente University).
- Plataforma DESC (2010). Informe alterno al quinto informe del estado colombiano ante el comité de derechos económicos, sociales y culturales. Recuperado de: http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe_Alterno_PCDHDD.pdf
- Roth, A.N. (2006). Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá (Colombia). Ediciones Aurora.
- Rubio, R. & Rosero, A. (2010). *El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras* (pp. 183-212). En Roth A. (ed.). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007). El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y clarificaciones. En Sabatier P.A. (ed.) (2007) *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-282). [Traducido al español de Westview Press a Member of the Perseus Books Group]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Traducción y publicación del proyecto de modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, Vol. 49, 1-10. Recuperado de: www.moebio.uchile.cl/49/sayago.html
- Tabares, J., & Botero, S. L. (2011). Los observatorios como herramientas de gobierno en las políticas públicas: descripción de sus orígenes, dinámicas y problemáticas. En Eslava, A. et.al. *La investigación de las políticas públicas: contribuciones desde la academia* (pp. 181-207). Medellín: Red Antioqueña de Políticas Públicas – Universidad Nacional de Colombia.
- Valencia, L. (compilador) et al. (2017). *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo: a un año del acuerdo de paz*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación, 2017.

Weible, C., Sabatier, P. & Mc Queen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 1, 121-140.

ANEXOS

Anexo 1 – Evolución normativa de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
<i>1986 – 1990 / Gobierno Virgilio Barco Vargas</i>			
1987	Decreto 2111 del 08 de noviembre de 1987	Se crea y le asignan funciones. Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos	<p>Artículo 2 El Consejero Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informarse, en cuanto no se trate de documentos reservados, sobre las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado, relacionadas con la violación de los Derechos Humanos. Coordinar las acciones dirigidas a garantizar la adecuada Protección y Defensa de los Derechos Humanos fundamentales consagrados en el Título III de la Constitución Política y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. 2. Establecer contactos con las Comisiones Especiales de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y de los grupos de trabajo correspondientes, así como con la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). 3. Asegurar que se produzca oportuna respuesta y adecuado trámite de las peticiones y demandas formuladas por organismos nacionales e internacionales vinculados a la defensa de los Derechos Humanos. 4. Recibir y tramitar las quejas, denuncias o amenazas que sobre violación de los Derechos Humanos se formulen ante su Despacho y ponerlas en conocimiento del organismo competente para la correspondiente investigación. 5. Colaborar con los organismos investigadores en todo aquello que esté a su alcance para lograr el esclarecimiento de los hechos violatorios de los Derechos Humanos y su sanción si a ello hubiere lugar. 6. Rendir al Gobierno Nacional informes periódicos sobre los asuntos de su cargo. 7. Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los Derechos Humanos. 8. Coordinar su actividad con los organismos del Estado vinculados a la protección de los Derechos Humanos. 9. Desarrollar todas aquellas actividades que se deriven de la obligación de dar cumplimiento a las funciones establecidas en los anteriores numerales del presente artículo.
<i>1998 – 2002 / Gobierno Andrés Pastrana Arango - “Cambio para construir la paz”</i>			
1998	Decreto 1820 del 07 de septiembre de 1998	Se crea. En la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el cargo de Alto Consejero Presidencial.	<p>Artículo 2. El Alto Consejero Presidencial ejercerá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar al Presidente de la República en la adopción de políticas relacionadas con los derechos humanos y lucha contra la corrupción. 2. Colaborar en las gestiones que se adelanten ante los organismos nacionales e internacionales que desarrollen actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción.

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<ol style="list-style-type: none"> 3. Propiciar mecanismos de concertación entre las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal para la realización de programas que contribuyan a la defensa de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción. 4. Por instrucciones del Presidente de la República representar internacionalmente a Colombia en Foros, Conferencias y Agendas Bilaterales definidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. 5. Asistir y asesorar al Presidente de la República en la atención de los asuntos que éste determine.
1998	Decreto 2554 del 16 de diciembre de 1998	<p>Se suprime.</p> <p>La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y se asignan sus funciones a la Oficina del Alto Consejero Presidencial</p>	<p>Artículo 1. Suprímase la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.</p> <p>Artículo 2. Las funciones que desempeñaba el Consejero para los Derechos Humanos, según lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 1860 del 26 de julio de 1991, serán asumidas por el Alto Consejero Presidencial.</p>
1999	Decreto 1529 del 19 de agosto de 1999	<p>Se asignan unas funciones.</p> <p>En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Artículo 1. Asignase al Vicepresidente de la República, las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Presidente de la República en la adopción de políticas relacionadas con los Derechos Humanos y Lucha contra la Corrupción. - Colaborar con las gestiones que se adelanten ante los organismos nacionales e internacionales que desarrollen actividades relacionadas con la defensa de los Derechos Humanos y la Lucha contra la Corrupción. - Propiciar mecanismos de concertación ente las entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal para la realización de programas que contribuyan a la defensa de los Derechos Humanos y a la Lucha contra la Corrupción. - Por instrucciones del señor Presidente de la República representar internacionalmente a Colombia en foros, conferencias y agendas bilaterales definidas por el Ministerio Relaciones Exteriores. - Asistir y asesorar al señor Presidente de la República en la atención de los asuntos que éste determine. - El Vicepresidente de la República ejercerá las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política.
2000	Decreto 1636 del 23 de agosto de 2000	<p>Se crea.</p> <p>Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario adscrito a la Vicepresidencia de la República.</p>	<p>Artículo 2. Son funciones de la Dirección del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistir al Presidente de la República en la promoción y coordinación de las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario. 2. Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia. 3. Promover las acciones necesarias por parte de las autoridades para conjurar situaciones que puedan dar lugar a violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. 4. Coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento a las distintas tareas que en materia de derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno en la materia.

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<ol style="list-style-type: none"> 5. Coordinar su actividad con los organismos de Estado vinculados a la protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario. 6. Informarse, en cuanto no se trate de documentos reservados, de las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado sobre violaciones a los derechos humanos y tomar las medidas y realizar las gestiones dentro de su competencia para combatir la impunidad en este tipo de casos. 7. Recibir, dar traslado y hacer seguimiento a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos en relación con el cumplimiento, protección, garantía y efectividad de los derechos humanos fundamentales por parte de los diferentes organismos de la administración pública. 8. Establecer contactos, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con los demás organismos de derecho público internacional interesados en la situación de Colombia en esta materia, lo mismo que con las organizaciones no gubernamentales internacionales que se ocupen del tema. 9. Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Además, participar en la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se viva en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar la situación. 10. Participar en las reuniones y tareas de la Comisión gubernamental para los derechos humanos y hacer seguimiento al Plan Nacional de Acción en la materia. 11. Promover la cooperación entre el Estado y el Gobierno con la sociedad civil para la promoción y el respeto de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario. 12. Rendir al Presidente y Vicepresidente de la República informes sobre los asuntos a su cargo. 13. Las demás que le asigne el Presidente de la República o el Vicepresidente de la República.
2001	Decreto 127 del 19 de enero de 2001.	Se crea. Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario adscrito a la Vicepresidencia de la República.	<p>Artículo 12. Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario. Son funciones del Programa Presidencial Programa Presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario, el cual ejercerá sus actividades bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Asistir al Presidente de la República en la promoción y coordinación de las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario; b) Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que puedan tomarse para garantizar en el país el respeto y la debida protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia; c) Promover las acciones necesarias por parte de las autoridades para conjurar situaciones que puedan dar lugar a violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; d) Coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento a las distintas tareas que en materia de derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno en la materia; e) Coordinar su actividad con los organismos de Estado vinculados a la protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario;

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<ul style="list-style-type: none"> f) Informarse, en cuanto no se trate de documentos reservados, de las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado sobre violaciones a los derechos humanos y tomar las medidas y realizar las gestiones dentro de su competencia para combatir la impunidad en este tipo de casos; g) Recibir, dar traslado y hacer seguimiento a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos en relación con el cumplimiento, protección, garantía y efectividad de los derechos humanos fundamentales por parte de los diferentes organismos de la administración pública; h) Establecer contactos, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con los demás organismos de derecho público internacional interesados en la situación de Colombia en esta materia, lo mismo que con las organizaciones no gubernamentales internacionales que se ocupen del tema; i) Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Además participar en la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se viva en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar la situación; j) Participar en las reuniones y tareas de la Comisión Gubernamental para los Derechos Humanos y hacer seguimiento al Plan Nacional de Acción en la materia; k) Promover la cooperación entre el Estado y el Gobierno con la sociedad civil para la promoción y el respeto de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario; l) Rendir al Presidente y Vicepresidente de la República informes sobre los asuntos a su cargo; m) Las demás que le asigne el Presidente de la República o el Vicepresidente de la República.
<p>2002 – 2010 / Gobierno Álvaro Uribe Vélez I y II – “Hacia un Estado comunitario” y “El Estado comunitario, desarrollo para todos”.</p>			
2003	Decreto 519 del 05 de marzo de 2003	<p>Se modifica de Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario</p> <p>A</p> <p>Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, bajo supervisión del Vicepresidente de la República</p>	<p>Artículo 7º. Modifícase el artículo 12 del Decreto 127 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 12. Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Son funciones del Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual ejercerá sus funciones bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistir al Presidente de la República en la promoción y coordinación de las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los Derechos Humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. 2. Sugerir al Gobierno Nacional las medidas que pueden tomarse, para garantizar en el país el respeto y debida protección de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia. 3. Realizar estudios y análisis sobre la situación de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario 4. Coordinar la elaboración del informe anual sobre Derechos Humanos. 5. Ejercer la Secretaría Técnica de la Autoridad Nacional de lucha contra las minas antipersonales y de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos.

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<ol style="list-style-type: none"> 6. Promover las acciones necesarias por parte de las autoridades para conjurar situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. 7. Coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento de las tareas que en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno, en la materia. 8. Coordinar su actividad con los organismos del Estado vinculados a la protección de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. 9. Solicitar informes, en cuanto no se trate de documentos reservados, de las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado sobre violaciones a los Derechos Humanos y tomar las medidas y realizar las gestiones, dentro de su competencia, para combatir la impunidad en este tipo de casos. 10. Recibir, dar traslado y hacer seguimiento a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos en relación con el cumplimiento, protección, garantía y efectividad de los Derechos Humanos fundamentales por parte de los diferentes organismos de la administración pública. 11. Establecer contactos, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con los demás organismos de derecho público internacional interesados en la situación de Colombia en esta materia, lo mismo que con las organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras que se ocupen del tema. 12. Dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales. Coordinar la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se vive en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar tal situación. 13. Participar en las reuniones y tareas del Comité Intersectorial Permanente para la Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y hacer seguimiento al Plan Nacional de Acción en la materia. 14. Promover la cooperación entre el Estado, el Gobierno, los entes territoriales y la sociedad civil para la promoción y el respeto de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. 15. Rendir al Presidente y Vicepresidente de la República informes sobre los asuntos a su cargo. 16. Las demás que le asigne el Presidente o el Vicepresidente de la República.
<i>2010 – 2014 / Gobierno Juan Manuel Santos I – “Prosperidad para todos”.</i>			
2010	Decreto 3443 del 17 de septiembre de 2010	<p>Cambia de ente coordinador del Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, del Vicepresidente de la República.</p> <p>A la coordinación de la Dirección del Departamento</p>	<p>Artículo 16. Programas Presidenciales. Son funciones de los Programas Presidenciales, además de las contenidas en los actos de su creación, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Ejecutar los programas que por sus singulares características considere el Presidente deban realizarse bajo la coordinación inmediata del Director del Departamento. 6. Participar de conformidad con las instrucciones impartidas por el Director del Departamento en los temas relacionados con la ejecución de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo. 7. Rendir informes periódicos al Director del Departamento, sobre el desarrollo de las actividades inherentes a cada programa.

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
		Administrativo de la Presidencia de la República.	8. Las demás que correspondan con la naturaleza de la dependencia.
<i>2014 – 2018 / Gobierno de Juan Manuel Santos – “Todos por un nuevo país”.</i>			
2014	Decreto 1649 de septiembre 02 de 2014	<p>Se elimina el Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.</p> <p>Se crea.</p> <p>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos bajo la coordinación del despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.</p>	<p>Artículo 26. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Son funciones de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de Derechos Humanos, desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación; así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los Derechos Humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, como un elemento esencial para consolidar la paz. 2. Proponer y adelantar actividades en materia de educación y cultura en Derechos Humanos, promoviendo así una cultura nacional de Derechos Humanos que contribuya a la transición de una cultura de violencia a una cultura de paz y reconciliación a nivel nacional, regional y local, en coordinación con las entidades competentes. 3. Coordinar, impulsar y hacer seguimiento a la incorporación de un enfoque de derechos, perspectiva de género y un enfoque diferencial en las políticas públicas que deben diseñar e implementar las entidades gubernamentales, de acuerdo con la Política Pública Integral en Derechos Humanos; y promover su inclusión en el orden local, respetando siempre su autonomía. 4. Recomendar el diseño de políticas y decisiones que le permitan al Estado dar cumplimiento de manera integral a sus obligaciones constitucionales y legales y a los compromisos adquiridos, a nivel nacional e internacional, en materia de promoción, protección, respeto y garantía de los Derechos Humanos, con énfasis en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para el desarrollo social con enfoque territorial. 5. Impulsar y hacer seguimiento a la implementación de los lineamientos para una política de Derechos Humanos y empresa, igual que las otras líneas de acción que se desprendan del Sistema Nacional de Derechos Humanos. 6. Impulsar el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la impunidad, orientadas al fortalecimiento institucional para el impulso de investigaciones y el acceso a la justicia, así como para generar espacios de confianza con las víctimas y sus organizaciones, en coordinación con las entidades competentes en la materia. 7. Articular y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de la posición de Colombia frente a los temas de la agenda global de Derechos Humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a la defensa del Estado en casos de presuntas violaciones de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que estén siendo conocidas por órganos internacionales. 8. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el manejo del Sistema de Seguimiento a las Recomendaciones de Derechos Humanos (SISREDH), realizadas por organismos internacionales. 9. Administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), con el fin de promover a través de la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial, una cultura de respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<ol style="list-style-type: none"> 10. Elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como identificar y registrar situaciones de violación de Derechos Humanos e Infracción al Derecho Internacional Humanitario, así como registrar el avance en el disfrute de derechos y las experiencias exitosas con el fin de identificar las acciones y medidas que se pueden adoptar para su impulso e implementación. 11. Recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional conforme lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto 4800 de 2011. 12. Recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas que permitan identificar la presencia de las entidades estatales en el país además de la oferta institucional existente y, las experiencias exitosas en el disfrute de Derechos Humanos y en la construcción de paz y reconciliación, con el fin de promover las prácticas exitosas en diversos contextos regionales y locales y contribuir a la elaboración de instrumentos pedagógicos. 13. Elaborar un informe anual en donde se identifiquen los avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia, promoviendo e impulsando las acciones que sean necesarias para conjurar las situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los Derechos Humanos y el DIH, o replicar situaciones de buenas prácticas. 14. Promover espacios de interlocución y diálogo a nivel nacional, regional y local con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con el fin de movilizar a la ciudadanía alrededor de un diálogo en materia de respeto y garantía de los Derechos Humanos, de la construcción de una agenda de paz y la evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 15. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4100 de 2011. 16. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento en los términos del Decreto 552 de 2012. 17. Realizar, en coordinación con el Ministerio del Interior, recomendaciones a las entidades, del orden nacional y territorial, respecto de la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH. 18. Coordinar, impulsar y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades públicas, tanto en el nivel nacional como en el territorial, en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales, destinadas a prevenir el reclutamiento, utilización y violencia sexual de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley. 19. Coordinar con la oficina del Alto Comisionado para la Paz la realización de actividades en el territorio nacional con el propósito de construir una cultura de paz y reconciliación. 20. Representar al Alto Comisionado para la Paz en los escenarios que este designe.
2016	Decreto 724 del 02 de mayo de 2016.	Se modifica de Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.	Artículo 1°. Los Despachos de los Ministros Consejeros para el Sector Privado, Competitividad y Equidad; para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y de Comunicaciones se denominarán despachos de Altos Consejeros Presidenciales para el Sector Privado y Competitividad; para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y de Comunicaciones, respectivamente, seguirán cumpliendo las funciones señaladas en los Decretos

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
		A Alto Consejero para para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.	números 1649 del 2 de septiembre de 2014 y 2145 del 4 de noviembre de 2015, en el presente decreto, en las demás disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan, y dependerán jerárquicamente del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
2017	Decreto 672 del 26 de abril de 2017. Vigente	Cambia de ente coordinador y se amplían las funciones. Del Alto Consejero para para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Al Vicepresidente de la República	<p>Artículo 43. Apoyo para las funciones asignadas al Vicepresidente de la República. Para el Apoyo del cumplimiento de las funciones asignadas al Vicepresidente de la República por el Presidente de la República, la Vicepresidencia de la República contará con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería Presidencial de Seguridad, la Dirección de Seguimiento para la Implementación del Proceso de Paz, la Dirección Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y la Dirección de Proyectos Especiales.</p> <p>Artículo 44. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Son funciones de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar al Presidente de la República, al Vicepresidente, y al Gobierno nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de derechos humanos, desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación; así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, como un elemento esencial para consolidar la paz. 2. Proponer y adelantar, en coordinación con las entidades competentes, actividades en materia de educación y cultura en Derechos Humanos, promoviendo así una cultura nacional de derechos humanos que contribuya a la transición de una cultura de violencia a una cultura de paz y reconciliación a nivel nacional, regional y local. 3. Coordinar, impulsar y hacer seguimiento a la incorporación de un enfoque de derechos, perspectiva de género y un enfoque diferencial en las políticas públicas que deben diseñar e implementar las entidades gubernamentales, de acuerdo con la Política Pública Integral en Derechos Humanos; y promover su inclusión en el orden territorial, respetando siempre su autonomía. 4. Recomendar la formulación diseño de políticas y decisiones que le permitan al Estado dar cumplimiento de manera integral a sus obligaciones constitucionales y legales y a los compromisos adquiridos, a nivel nacional e internacional, en materia de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos, con énfasis en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para el desarrollo social con enfoque territorial. 5. Impulsar y hacer seguimiento a la implementación de los lineamientos para una política de derechos humanos y empresa, igual que las otras líneas de acción que se desprendan del Sistema Nacional de Derechos Humanos. 6. Impulsar la formulación e implementación de estrategias de lucha contra la impunidad, orientadas al fortalecimiento institucional para el impulso de investigaciones y el acceso a la justicia, así como para generar espacios de confianza con las víctimas y sus organizaciones, en coordinación con las entidades competentes en la materia. 7. Articular y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el fortalecimiento de la posición de Colombia frente a los temas de la agenda global de Derechos Humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a la defensa del

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<p>Estado en casos de presuntas violaciones de Derechos Humanos o Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), que estén siendo conocidas por órganos internacionales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el manejo del Sistema de Seguimiento a las Recomendaciones de Derechos Humanos (SISREDH), realizadas por organismos internacionales. 9. Administrar la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), con el fin de promover a través de la articulación entre observatorios institucionales y sociales de carácter oficial existentes a nivel nacional y territorial, una cultura de respeto, cumplimiento y observancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). 10. Elaborar análisis de contexto e informes sobre el estado de cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como identificar y registrar situaciones de violación de derechos humanos e infracción al Derecho Internacional Humanitario; igualmente, registrar el avance en el disfrute de derechos y las experiencias exitosas con el fin de identificar las acciones y medidas que se pueden adoptar para su impulso e implementación. 11. Recopilar, elaborar y actualizar el mapa de riesgo de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la reclamación de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional conforme lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto 4800 de 2011. 12. Recopilar, elaborar y actualizar periódicamente mapas que permitan identificar la presencia de las entidades estatales en el país, además de la oferta institucional existente y, las experiencias exitosas en el disfrute de derechos humanos y en la construcción de paz y reconciliación, con el fin de promover las prácticas exitosas en diversos contextos regionales y locales y contribuir a la elaboración de instrumentos pedagógicos. 13. Elaborar un informe anual en donde se identifiquen los avances y desafíos de la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia, promoviendo e impulsando las acciones que sean necesarias para conjurar las situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos y el DIH, o replicar situaciones de buenas prácticas. 14. Promover espacios de interlocución y diálogo a nivel nacional, regional y local con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, con el fin de movilizar a la ciudadanía alrededor de un diálogo en materia de respeto y garantía de los derechos humanos, de la construcción de una agenda de paz y la evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. 15. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4100 de 2011 y Decreto 1216 de 2016. 16. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, en los términos del Decreto 552 de 2012 y Decreto 1569 de 2016. 17. Realizar, en coordinación con el Ministerio del Interior, recomendaciones a las entidades, del orden nacional y territorial, respecto de la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH. 18. Coordinar, impulsar y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades públicas, tanto en el nivel nacional como en el territorial, en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales, destinadas a prevenir el

Año	Norma	Nombre y ubicación de la dependencia	Funciones
			<p>reclutamiento, utilización y violencia sexual de niñas, niños y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley.</p> <p>19. Coordinar con el Vicepresidente de la República y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la realización de actividades en el territorio nacional con el propósito de construir una cultura de paz y reconciliación.</p> <p>20. Representar al Vicepresidente de la República en los escenarios que este designe.</p> <p>21. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, acorde con los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión General y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).</p> <p>22. Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente y el Vicepresidente de la República.</p>

Fuente: elaboración propia con base decretos reglamentarios del PPDH y de la CDHP.

Anexo 2 – Comparativo principales conclusiones informes anuales OACNUDH Y CIDH 1998-2017

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Las violaciones de los derechos humanos tienen el carácter de graves, masivas y sistemáticas. Asimismo, las infracciones al derecho internacional humanitario siguen cometiéndose a gran escala en todo el país, - Preocupación el alarmante nivel de impunidad para las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. - Respecto al gobierno entrante, a la fecha de redacción del presente informe, no ha presentado aún una agenda de derechos humanos que permita precisar los nuevos lineamientos de la política gubernamental en la materia; - Resulta preocupante el hecho de que los servidores del Estado comprometidos en asesinatos, desapariciones, torturas y otros actos atroces prosigan, de manera indefinida, en el ejercicio de funciones públicas. - Lamenta que las autoridades no hayan logrado aún hacer efectivo el reconocimiento al derecho de los defensores de derechos humanos a desarrollar sus actividades con libertad y tranquilidad, - Preocupada por el drástico incremento de las personas internamente desplazadas y la falta de medidas eficaces para enfrentar este fenómeno. Igualmente preocupan las violaciones graves contra la integridad física de los desplazados, temas de derechos humanos, dificultando los contactos. - Deplora el alto grado de violencia ejercida contra los niños y niñas de Colombia así como la situación de explotación y marginalidad en la que muchos de ellos se encuentran. - Lamenta la persistente discriminación contra las mujeres y la violencia ejercida contra las mismas - A pesar de los esfuerzos del Estado, Colombia está lejos de alcanzar el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. 	No hubo informe
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Durante 1999 continuaron presentándose en todo el territorio nacional graves violaciones a los derechos civiles y políticos. Entre ellas se destacan las que afectaron el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a la libertad de circulación y residencia, y al debido proceso. - El deterioro de la situación de derechos humanos abarcó tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales. Estos 	- La Comisión agradece la colaboración del Estado en el proceso de seguimiento y toma nota de sus expresiones con relación al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el Tercer Informe. Al mismo tiempo, debe señalar que la información recibida de diversas fuentes con relación a las violaciones de los derechos humanos en Colombia desde la aprobación del Tercer

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>últimos fueron afectados por las circunstancias que se acaban de señalar, y en particular por la crisis económica nacional y la vulnerabilidad de los líderes sindicales y sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este año se produjo una seria degradación del conflicto armado, con gravísimas consecuencias sobre la población civil: los paramilitares intensificaron sus acciones mediante el homicidio de civiles; las guerrillas incrementaron particularmente la toma de rehenes, incluyendo tomas masivas. - Los derechos humanos no han sido objeto de un tratamiento suficientemente prioritario por parte del Gobierno; asimismo, tampoco lo han sido las recomendaciones internacionales. Los diálogos de paz no siempre estuvieron estrechamente vinculados a los derechos humanos ni paralelamente acompañados de la atención a otros retos inmediatos de la problemática de estos derechos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. - La acción del Estado en materia de desplazamiento ha sido insuficiente, tanto en la prevención como en la protección y la asistencia. Además, cuando ha pretendido dar respuesta ante la situación de las personas y comunidades desplazadas ella ha estado orientada primordialmente, y de manera insuficiente, a la mera asistencia de necesidades básicas y no a la seguridad ni a soluciones duraderas. - El deber del Estado de proteger la vida e integridad de la población amenazada, en particular la de defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, desplazados, académicos, indígenas, religiosos e intervinientes en procesos penales no ha sido asumido eficazmente. - El funcionamiento de la justicia militar siguió siendo el mismo que, en pasados informes, suscitó las observaciones de la Oficina. El nuevo Código Penal Militar no constituye una respuesta plena a las recomendaciones internacionales formuladas a Colombia en esta materia. - La objeción del Presidente al proyecto de ley, aprobado por el Congreso, que tipifica la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura representa una gran decepción ante los esfuerzos de dar una respuesta significativa a las recomendaciones internacionales y a un vacío legislativo importante. 	<p>Informe indica que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para restablecer el respeto de los derechos fundamentales en su territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Comisión se encuentra sumamente preocupada por el aumento de la violencia en Colombia, tanto por los grupos armados disidentes como por las Autodefensas. Las fuerzas paramilitares han intensificado sus ataques bestiales contra la población civil, en particular contra los ciudadanos más vulnerables y/o expuestos: las comunidades desplazadas, las comunidades indígenas, los defensores de derechos humanos e incluso los funcionarios del Estado que trabajan por la justicia. - En su Tercer Informe, la Comisión se pronunció sobre los vínculos entre miembros de las fuerzas de seguridad y grupos ilegales en Colombia, los grados de cooperación en la comisión de actos que constituyen violaciones a los derechos humanos y/o son incompatibles con el derecho internacional humanitario, y la responsabilidad del Estado. La información recabada indica que estas vinculaciones persisten y que incluso se habrían fortalecido - La libertad con la que los grupos paramilitares y las Autodefensas continúan operando en la totalidad del territorio, y los elevados y crecientes niveles de violencia que continúan causando el desplazamiento forzado, sugieren que los intentos del Estado por combatirlos, desmantelarlos y desarmarlos están lejos de ser exitosos. - Los altos niveles de impunidad persisten, entre otros motivos, por obra del continuo juzgamiento de violaciones a los derechos humanos por la justicia militar (a pesar de los recientes esfuerzos legislativos), las prácticas judiciales que rodean la asignación de competencias, y la violencia o los señalamientos contra quienes investigan o denuncian violaciones a los derechos humanos. - Por último, la Comisión desea reiterar su pedido a las partes en el conflicto armado para que a través de su estructura de mando y control, respeten, ejecuten y hagan cumplir las normas que rigen las hostilidades, consagradas en el derecho internacional humanitario, con especial énfasis en las normas que brindan protección a los civiles. En los casos en que aún existen luchas internas, la Comisión ha subrayado la necesidad de observar las normas básicas del derecho internacional humanitario con el fin de evitar cualquier acto que pueda dificultar en forma innecesaria el regreso a la paz y la reconciliación nacional.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - En el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, tampoco se constataron cambios y medidas fundamentales para impulsar decisivamente el disfrute equitativo de estos derechos - El Estado no ha desarrollado adecuadamente su obligación constitucional y convencional de adoptar medidas afirmativas en favor de los grupos discriminados o marginados. 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Durante el año 2000 continuó siendo notorio el deterioro de la situación de los derechos humanos. Las violaciones de tales derechos pueden ser calificadas de graves, masivas y sistemáticas. Los principales derechos afectados fueron el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal. Los miembros de los grupos paramilitares continuaron siendo los principales violadores de estos derechos, como lo ha reconocido el Ministro de Defensa. - Las infracciones al derecho internacional humanitario prosiguieron dándose en forma recurrente, masiva y sistemática. Muchas de ellas forman parte de un ataque generalizado contra la población civil. - Entre las prioridades gubernamentales, la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales no han alcanzado la importancia, constancia y eficacia requeridas frente a la gravedad de la situación del país. - La Oficina pudo constatar que en materia de derechos humanos el principal problema no consiste en la carencia de normas, programas, mecanismos e instituciones, sino en la falta de puesta en práctica de unas y otros, que se traduzca en decisiones, acciones y resultados tangibles. - El fenómeno paramilitar continuó en expansión y consolidándose. El compromiso del Gobierno para enfrentar a esos grupos ha sido débil e inconsistente. Esto último se pone, en parte, de manifiesto en las respuestas recibidas por la Oficina a sus comunicaciones a las autoridades para informarles de la existencia de bases, retenes y movimientos paramilitares, o para alertarlas sobre inminentes ataques. - La Alta Comisionada continúa preocupada por la impunidad que sigue pesando sobre los principales casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Graves consecuencias de la violencia generada por los actores del conflicto armado interno y su impacto en el respeto de derechos humanos fundamentales y la vulnerabilidad de la población civil, en particular de las comunidades desplazadas, las comunidades indígenas y afrocolombianas, los defensores de derechos humanos e incluso los funcionarios del Estado que trabajan por la justicia. - Programación de <i>visita in loco</i> a Colombia. - Verificar el cumplimiento con las recomendaciones formuladas en su <i>Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia</i>, aprobado en 1999 con relación a estos temas y a la situación de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, las personas privadas de la libertad, el respeto a la libertad de expresión y los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - La administración de justicia continuó siendo afectada por las condiciones de seguridad en que los funcionarios judiciales realizan su trabajo, la insuficiencia de recursos, en particular para la Fiscalía y su Unidad de Derechos Humano. - El desplazamiento forzado ha seguido incrementándose y expandiéndose a nuevas zonas del país. - Los defensores de los derechos humanos continuaron cumpliendo sus tareas en condiciones muy adversas. El clima de intimidación e inseguridad que reina en el país afecta el libre ejercicio de sus actividades y los hace, frecuentemente, víctimas de amenazas y hostigamiento. - Por otra parte, debe reiterar que la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas, y en particular de los sindicalistas y defensores de derechos humanos, no puede limitarse a la provisión de medidas de protección individual. El principal problema de protección de defensores y sindicalistas radica en la ausencia de una política eficaz de prevención. - Las comunidades indígenas y afrocolombianas han visto incrementadas las violaciones a sus derechos fundamentales, en particular por haber sido víctimas de muerte, atentados, hostigamientos, desplazamientos y desconocimiento de sus derechos específicos. - Los derechos económicos sociales y culturales no han recibido la debida atención por parte del Estado para progresar en aspectos como la disminución de la brecha de inequidad, las medidas dirigidas a mejorar la situación de los grupos más desfavorecidos. - La Oficina ha observado con preocupación el incremento de la violencia contra los menores. Estos han sido víctimas de ataques en el marco del conflicto armado, de muertes, secuestros (efectuados en su mayoría por las guerrillas) y desplazamientos. - Las mujeres continúan siendo víctimas de la discriminación, en particular, en las esferas de la educación, el empleo y la participación política. 	
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Desafortunadamente, a lo largo del año 2001, la Oficina continuó observando un notorio deterioro de la situación de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Las violaciones de tales derechos pueden ser calificadas de graves, masivas y sistemáticas. Los principales derechos afectados siguieron siendo el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad, a la seguridad personal y al debido proceso. El principal factor de violación de estos derechos estuvo constituido por 	<ul style="list-style-type: none"> - Se refiere a las observaciones preliminares obtenidas una vez finalizada la <i>visita in loco</i> a Colombia llevada a cabo entre el 07 y 13 de diciembre de 2001: - Aumento de la complejidad de la dinámica del conflicto armado y el fenómeno de la violencia generalizada, por débil presencia del Estado e incluso inexistente, en ciertas áreas del territorio nacional.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>actos de miembros de los grupos paramilitares cuya perpetración compromete, por acción o por omisión del deber de garantía, la responsabilidad del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las infracciones al derecho internacional humanitario prosiguieron en forma recurrente y masiva, principalmente por parte de las diferentes guerrillas y grupos paramilitares. Muchas de estas infracciones forman parte de un ataque generalizado contra la población civil. - Es notable la falta de medidas y acciones concretas que generen resultados y cambios positivos y efectivos. Esto puede explicarse por un débil compromiso del Estado en el impulso de esos medios de acción y por la limitada prioridad que éstos representan en las decisiones y políticas del Gobierno. - Por una parte, ante la degradación y expansión del conflicto armado se ha registrado la creciente ausencia del Estado y sus instituciones en numerosas regiones del país, agravando los problemas de gobernabilidad y de legitimidad. Por la otra, se ha hecho patente el fortalecimiento del poder militar en detrimento de las instituciones y autoridades civiles. - Mira también con preocupación el hecho de que las autoridades colombianas se propongan llevar a la práctica programas de incremento de la seguridad nacional. - La independencia judicial atraviesa un momento crítico en Colombia, con una pérdida de legitimidad y confiabilidad y una ausencia de estrategia integral de lucha contra la impunidad. - Continúa preocupada por la impunidad que sigue pesando sobre los principales casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. - En materia de administración de justicia, persisten las dificultades relativas al acceso a la justicia, a la seguridad de los funcionarios, víctimas y testigos en los procesos penales, a la morosidad judicial, al pleno ejercicio y goce de una defensa técnica adecuada y a la eficaz intervención de los órganos de control. - Las condiciones en que se mantiene a las personas privadas de libertad en las cárceles colombianas vulneran abiertamente las reglas internacionales para el tratamiento de los reclusos - El fenómeno paramilitar continuó en expansión y consolidándose. El compromiso del Gobierno para enfrentar a esos grupos ha seguido siendo débil e inconsistente. Finalmente, la impunidad que cobija a los responsables de acciones paramilitares, por acción o por omisión, y la limitada eficacia de los 	<ul style="list-style-type: none"> - Lentitud de los avances registrados en un proceso de paz iniciado hace ya más de tres años. - Graves actos de violencia contra población civil en condiciones de vulnerabilidad: hombres y mujeres del campo, líderes sociales y políticos, sindicalistas, educadores, defensores de derechos humanos y periodistas, miembros de la comunidad universitaria. - Elaboración de un <i>Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia</i>. - Desplazamiento forzado generado por la violencia patrocinada por grupos armados, en especial con relación a las comunidades indígenas y afrocolombianas. - Incorporación en la lucha armada de menores de edad por parte de grupos armados disidentes. - Falta de judicialización de numerosos actos de violencia que han afectado a la población civil, así como por el lento avance o el estancamiento de las investigaciones. - Ataques a defensores de Derechos Humanos que se evidencia en el alto número de solicitudes de medidas cautelares abiertas por la Comisión, frente a las cuales no se ha dado pleno cumplimiento. - La aplicación de la Ley 648 de 2001 sobre defensa y seguridad nacional puede socavar la independencia judicial y la división de poderes y sancionará la primacía de la autoridad militar sobre la autoridad civil. - Deterioro progresivo de la situación desde su visita anterior, en diciembre de 1997, relacionado en parte con la falta de pleno cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>mecanismos del Estado para combatirlos explican en gran parte el fortalecimiento de esos grupos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El desplazamiento forzado ha seguido agravándose en magnitud y complejidad, se ha extendido a nuevas zonas del país y afecta de manera desproporcionada a indígenas y afrocolombianos. Los grupos paramilitares siguen siendo los principales responsables de los desplazamientos. Sin embargo, en esta materia se registra un serio incremento de las acciones atribuidas a grupos guerrilleros. - La situación de los defensores de los derechos humanos continuó siendo crítica, y el desarrollo de sus tareas estuvo enmarcado en un clima de fragilidad. Las condiciones de inseguridad e intimidación que prevalecen en el país afectan el libre ejercicio de sus actividades y los hacen, frecuentemente, víctimas de amenazas, hostigamientos y atentados a la vida y a la integridad personal. - Observa con profunda preocupación la persistencia del gran número de víctimas de muerte, amenazas y atentados en contra de sindicalistas -tanto líderes como afiliados- durante el año objeto de este informe, y la posterior impunidad de esos hechos. - Otros grupos padecieron una extrema vulnerabilidad, viendo afectados sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida. Entre estos grupos se destacan los periodistas y comunicadores sociales, profesores y estudiantes universitarios, miembros de organizaciones políticas, en especial de la UP, reinsertados, personas afectadas por el VIH/SIDA y minorías sexuales. - La situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas continuó agravándose progresiva y sistemáticamente, siendo evidente un sensible aumento en las violaciones a sus derechos fundamentales, en particular por haber sido víctimas de muerte, amenazas, desapariciones forzadas, desplazamientos e irrespeto de sus derechos específicos. - En coincidencia con las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reitera su preocupación porque estos derechos no hayan recibido la debida atención por parte del Estado para progresar en aspectos como la disminución de la brecha de inequidad, el mejoramiento de la situación de los grupos menos favorecidos y el avance en materias tales como empleo, educación (incluyendo la enseñanza en derechos humanos), acceso de los más pobres a la salud, a la vivienda y a otros derechos básicos. Adicionalmente, observa que los ataques guerrilleros a la población, a los bienes civiles y a la infraestructura estatal han perjudicado el goce y ejercicio de estos derechos. 	

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Observa con preocupación el deterioro significativo de los derechos de la niñez. Los menores continúan estando entre las víctimas más vulnerables del conflicto armado, muchos de ellos han seguido siendo reclutados por los diferentes grupos ilegales y otros fueron víctimas de secuestro. - Las mujeres continúan siendo víctimas de la discriminación, en particular en las esferas de la educación, el empleo y la participación política. 	
2002	<ul style="list-style-type: none"> - El informe reconoce que factores como la degradación del conflicto armado, el narcotráfico y la crisis económica han incidido en el agravamiento de la situación de los derechos humanos y en la capacidad del Estado para protegerlos y garantizarlos. Las conductas criminales de los grupos armados ilegales hicieron patente su falta de respeto por los derechos fundamentales a la vida, la integridad personal y la libertad individual. Sus reiterados ataques a la infraestructura pública multiplicaron los desafíos del Estado para dar una respuesta efectiva a la crítica situación. - El informe califica de crítica la situación de los derechos civiles y políticos y señala que a lo largo del año 2002 se ha caracterizado por violaciones graves, masivas y sistemáticas de esos derechos, constituyendo muchas de ellas crímenes contra la humanidad. - El informe da cuenta de un aumento significativo de denuncias de violaciones atribuidas directamente a miembros de la fuerza pública, en comparación con el año 2001. Muchas de estas conductas se realizaron en desarrollo de la política de seguridad del nuevo Gobierno, y en particular en aplicación de las normas adoptadas en el marco del estado de conmoción interior declarado en agosto. Varias de estas conductas se realizaron con el acompañamiento o la autorización de agentes de la Fiscalía General de la Nación. - En el análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, el informe da cuenta de problemas como la profunda exclusión económica y social. - También identifica el informe las dificultades específicas que afectan al reconocimiento y la garantía de los derechos de la mujer y de los derechos del niño y de la niña. - El informe da cuenta del sensible aumento de los crímenes de guerra y del alto índice de victimización de los miembros de la población civil en comparación con 	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia de la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional. No obstante, preocupan las limitaciones de dicho compromiso a la luz de las declaraciones formuladas al momento de la ratificación, las cuales implican una serie de limitaciones interpretativas y temporales para su aplicación. - Se considera importante pero insuficiente la implementación del “Programa de protección de testigos y personas amenazadas”, considerando las amenazas, hostigamiento y constantes atentados perpetrados contra los defensores de derechos humanos, así como las víctimas fatales. - Multiplicación de los homicidios selectivos precedidos de amenazas contra defensores de derechos humanos, sindicalistas, alcaldes y concejales municipales, líderes indígenas y campesinos, candidatos a cargos de elección popular – incluyendo a miembros de la Unión Patriótica—y ex combatientes desmovilizados. - Pérdida de vidas por causa de la violencia política. - Incremento en las violaciones al derecho internacional humanitario cometidos por parte de los grupos armados disidentes. - Acciones y omisiones por parte de agentes del Estado que pueden posibilitar o contribuir en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario pueden generar la responsabilidad penal individual de los involucrados, conforme al derecho internacional. - El desplazamiento forzado constituye el principal problema humanitario consecuencia del conflicto armado interno y que ha contribuido a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población. - La Comisión continuará observando y evaluando la eficacia de las acciones del Estado en virtud de la reglamentación de la Ley 387/97 a la luz de las necesidades de las personas desplazadas y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. - Debilitamiento de la Fiscalía General de la Nación (Unidad Nacional de Derechos Humanos).

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>el año 2001. Varios de esos actos podrían constituir crímenes contra la humanidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El informe señala que el Estado aún no cuenta con una política efectiva y coherente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esta carencia se manifiesta en la debilidad de sus políticas preventivas, lo cual contribuye a agravar la crisis en uno y otro campo. - Entre las materias de especial preocupación, el informe destaca factores y condiciones que tienden a debilitar el Estado de derecho, manifestado en recurrentes problemas o crisis de gobernabilidad y en repetidas fallas en la aplicación del principio del imperio de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> - Persisten amenazas y hostigamientos a miembros de organizaciones de derechos humanos que son beneficiarios ya sea de medidas cautelares o de medidas provisionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. - Asesinato de miembros de la USO. - Involucramiento de agentes de la Fuerza Pública en casos de agresiones en contra de personas de especial protección. - Seguimiento a la vigencia del estado de conmoción y a la aplicación de la normativa correspondiente (Decreto Legislativo 2002, por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen zonas de rehabilitación y consolidación, Decreto 1837 por el cual se declara el estado de conmoción interior). - Nuevas dinámicas del conflicto armado derivadas de la ruptura del diálogo con los grupos disidentes y el inicio de la llamada política de seguridad democrática.
2003	<ul style="list-style-type: none"> - En general se pudo observar que las recomendaciones no fueron integradas en forma consistente en las políticas del Gobierno. Las acciones tomadas en el marco de la seguridad democrática incidieron especialmente en la agenda legislativa y en la actuación de la Fuerza Pública y de los órganos judiciales y de control. - Hubo una tendencia a considerar toda violencia como terrorista, desconociendo de esta manera la existencia de un conflicto armado interno y la necesidad de aplicar consecuentemente el derecho internacional humanitario (DIH). - Las medidas contra la impunidad siguieron registrando pocos resultados concretos. En su política de desmovilización de miembros de organizaciones armadas ilegales, el Gobierno dictó normas que otorgan beneficios jurídicos, y propuso proyectos que plantearon interrogantes en materia de impunidad y de derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. - Según cifras oficiales disminuyeron el número de homicidios, masacres, ataques a la población civil, ataques indiscriminados, tomas de rehenes, actos de terrorismo y los nuevos desplazamientos forzados. Sin embargo, los niveles de estas infracciones siguieron siendo altos. La población civil siguió siendo la mayor afectada en las zonas bajo influencia de los grupos armados ilegales. - Los grupos principales de los paramilitares no honraron, en la mayoría de las regiones, el compromiso asumido con el Gobierno de cese de hostilidades. Siguieron registrándose infracciones incluyendo masacres, homicidios y desplazamientos, así como la práctica de reclutamiento de menores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vínculos de la Fuerza Pública con grupos al margen de la ley y la continua violación de los principios básicos del derecho internacional humanitario por parte de los actores del conflicto. - Excesos cometidos en el conflicto armado que se traducen en graves violaciones a los derechos humanos y al DIH en particular de los sectores más vulnerables: los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y los desplazados. - Situación de los defensores de derechos humanos quienes, sumado a las continuas amenazas y atentados contra su vida e integridad personal, han visto cuestionada la legitimidad de su labor por parte de fuentes oficiales, incluyendo al propio Presidente de la República. - Impulso de medidas legislativas cuya implementación puede afectar el goce de derechos humanos fundamentales. - Pérdida de vidas por causa de la violencia política. - Infracciones al derecho internacional humanitario atribuidos a las FARC, EP, el ELN y EPL, incluyendo no sólo homicidios sino también civiles heridos y amenazas, a lo que se suman la comisión de secuestros. - Se condenan las masacres, ejecuciones extrajudiciales, atentados con explosivos, secuestros y amenazas perpetrados por grupos armados disidentes, principalmente las FARC, en violación de los principios más básicos del derecho internacional humanitario, causando numerosas víctimas entre la población civil. - Reformas legislativas impulsadas por el Gobierno que desatienden el respeto de los derechos y garantías básicos previsto por el derecho internacional de los

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - La situación de los derechos humanos en Colombia siguió siendo crítica. Durante el año se registraron denuncias de violaciones del derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y a las garantías judiciales, a la independencia e imparcialidad de la justicia, al respeto de la vida privada y de la intimidad, así como de las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión, y a los derechos políticos. - Hubo un aumento de denuncias de torturas y maltrato. Se denunció igualmente, en varios casos, la responsabilidad del Estado por omisión o por connivencia de servidores públicos con grupos paramilitares. - Los derechos económicos, sociales y culturales continuaron siendo afectados por la gran brecha en la distribución de la riqueza, la extrema pobreza, la exclusión y la injusticia social. - A pesar de una disminución en los homicidios de sindicalistas, la situación de los defensores de derechos humanos y de éstos siguió siendo crítica. Los grupos étnicos continuaron padeciendo discriminación y violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. El conflicto armado interno contribuyó a agravar la situación de las comunidades indígenas y afrocolombianas, observándose un incremento de la violencia selectiva por parte de grupos armados ilegales. - La situación de los periodistas siguió siendo precaria y mostró limitaciones para ejercer plenamente la libertad de opinión, de expresión y de información, en particular por las acciones de los grupos armados ilegales. La tendencia creciente del desplazamiento forzado se invirtió en 2003, pero continuó registrando altos niveles. Se presentaron retrocesos en la política de atención y en las medidas de discriminación positiva. Los funcionarios municipales y departamentales (alcaldes, concejales y personeros), los miembros de la Unión Patriótica (UP), los funcionarios judiciales, y también los religiosos estuvieron afectados por el conflicto armado interno. 	<p>derechos humanos (Proyecto de Acto Legislativo 223 - Proyecto de alternatividad penal).</p>
2004	<ul style="list-style-type: none"> - En la aplicación de la política de seguridad del Gobierno se notaron inconsistencias entre sus objetivos y los métodos utilizados lo cual tuvo efectos sobre sectores de la población civil. - Pudo observarse la precariedad de la política de lucha contra el paramilitarismo, y en particular contra sus estructuras, incluyendo los nexos entre miembros de la fuerza pública y otros servidores públicos y esos grupos. En relación con las 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento del "Programa de protección de testigos y personas amenazadas", siendo necesario avanzar en mejoras del mismo. - Se destaca la creación del "Programa de Protección de Comunidades en Riesgo", destinado a la protección de comunidades en riesgo. - Importancia de la visita in loco a Colombia en julio de 2004.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>negociaciones con las AUC fue evidente la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La política económica y social adoptada por el Gobierno no permitió asegurar avances necesarios en la disminución de la brecha de inequidad, enfrentar la extrema pobreza, disminuir los índices de analfabetismo y desocupación, y aumentar el acceso a la salud y a la vivienda. Continuaron registrándose violaciones de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso, y a la vida privada e intimidad, así como a las libertades fundamentales de circulación, residencia, opinión y expresión. En materia de derechos económicos, sociales y culturales no se evidenciaron avances significativos. Se observó que hace falta un sistema estadístico oficial que recoja más adecuadamente las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. - La situación de derechos humanos siguió siendo crítica. Hubo un aumento de denuncias de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la fuerza pública y a otros servidores públicos. Continuaron siendo altos los de torturas y desapariciones forzadas. - Persistió la precariedad de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente para los grupos y regiones más vulnerables del país, y en particular en cuanto al acceso, la disponibilidad, la permanencia y el goce de los derechos al trabajo, a la educación, a la salud, y a la vivienda. - Continuó la tendencia de disminución respecto de varios índices de infracciones al derecho internacional humanitario, en especial, de homicidio colectivo y la toma de rehenes, aunque los mismos siguen siendo altos. Los grupos paramilitares no respetaron el cese de hostilidades. Los grupos armados al margen de la ley, particularmente las FARC-EP y los paramilitares, siguieron cometiendo graves y numerosas infracciones como ataques a la población civil, - Varias medidas positivas en materia de protección y prevención se vieron debilitadas por las declaraciones públicas de altas autoridades de Gobierno, que en ocasiones públicamente cuestionaron la legitimidad de la labor de los defensores de derechos humanos y el trabajo de sus organizaciones. Continuó la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos, incluyendo a sindicalistas, organizaciones de mujeres y otros líderes sociales, por las amenazas y acciones de los grupos armados al margen de la ley, en particular de los paramilitares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de vacíos y ambigüedades en el Decreto 128 de 2003 que generan falta de claridad en el alcance de los beneficios procesales a los que tendrían derecho los desmovilizados e inseguridad jurídica para todas las partes involucradas, en particular, las víctimas de crímenes y sus familiares. - Indefinición del marco legal aplicable en el proceso de desmovilización. - Constante flujo de violaciones al cese de hostilidades declarado por las AUC, incumpliendo el compromiso de cese de hostilidades. - Reducción en la comisión de masacres atribuidas a las FARC, a las AUC y a actores no identificados, como consecuencia de un cambio de estrategia orientado a la comisión de homicidios selectivos, cumplimiento parcial del cese unilateral de hostilidades resultado de la consecución de acuerdos de desmovilización entre Gobierno y AUC. - Intensificación de la presión que ejercen los grupos armados al margen de la ley sobre los territorios indígenas, tanto por su importancia estratégica en términos militares como económica, en términos del tráfico y cultivo de drogas ilícitas y la explotación de recursos naturales o su utilización en obras de infraestructura vial, minera e hidro energética. - Persiste la situación de vulnerabilidad, a pesar de las medidas cautelares y provisionales sobre pueblos indígenas y líderes sindicales, se presentan asesinatos, desapariciones forzadas, masacres y desplazamiento forzado. - Manifestaciones públicas hostiles por parte de agentes del Estado de alto nivel que cuestionan legitimidad de la labor de los defensores de derechos humanos. - La existencia de “montajes judiciales” como elementos que afectan la seguridad de los defensores de derechos humanos. - Amenazas y actos de violencia contra los periodistas y medios de comunicación por su cobertura del conflicto armado como de la actuación del crimen organizado y el encubrimiento de actos de corrupción. - Atribución de facultades de Policía Judicial a las Fuerzas Militares, lo cual implica el otorgamiento de funciones que son propias del poder judicial y sus cuerpos auxiliares a las Fuerzas Militares, las que constituyen un cuerpo integrante del Poder Ejecutivo (Acto Legislativo No. 02 de 2003). - No se registran avances en la investigación de crímenes que involucran violaciones a los derechos humanos en los que se ha establecido la responsabilidad internacional del Estado.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Continuó registrándose una tendencia a la baja del número de nuevos desplazados, pero el número total de personas desplazadas aumentó. Las comunidades indígenas y afrocolombianas continuaron estando amenazadas por la acción de los grupos armados al margen de la ley. Otros grupos vulnerables fueron las mujeres, los niños, los periodistas y formadores de opinión, los funcionarios públicos como los operadores judiciales, alcaldes, ex alcaldes y concejales, así como los miembros de la Unión Patriótica y del Partido Comunista, y las personas discriminadas por su orientación sexual como gays, lesbianas, bisexuales y transexuales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones de inseguridad para el desarrollo de las labores de los operadores de justicia.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - La situación de los derechos humanos se caracterizó por una serie de violaciones graves, vinculadas a los derechos civiles y políticos y a los retos pendientes en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales. Las estadísticas oficiales continuaron sin reflejar adecuadamente esta situación, con un enfoque integral de género. - Pudo observarse la existencia de un patrón de ejecuciones extrajudiciales y de desapariciones forzadas, asociadas a violaciones vinculadas a la administración de justicia y a la impunidad. - También se registraron detenciones arbitrarias, torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, y atentados contra la libertad de expresión. Esas violaciones no forman parte de una política deliberada del Estado desde las más altas esferas, pero su escaso reconocimiento por las autoridades y la insuficiencia de acciones correctivas impidieron superarlas. - Pudo observarse la persistencia de graves infracciones cometidas por los grupos armados ilegales, en particular las FARC-EP y los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). - A los miembros de la Fuerza Pública, y en particular del Ejército, se atribuyeron infracciones al principio de distinción, entre ellas, por la utilización de niños como informantes y en otras actividades militares, así como el uso de escuelas y viviendas civiles, así como actos de violencia sexual. - Varios grupos particularmente vulnerables fueron afectados por la acción violenta de los grupos al margen de la ley en el contexto del conflicto armado interno, así como por violaciones a sus derechos y libertades fundamentales. - Se destaca la adopción de algunas normas, la ratificación de tratados internacionales y progresos en la elaboración del Plan de Educación en 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento del “Programa de protección de testigos y personas amenazadas” y del “Programa de protección de comunidades en riesgo”, con necesidades de mejora. - Se reconoce la emisión de los autos por parte de la Corte Constitucional respecto a las consecuencias del desplazamiento interno y las responsabilidades del Estado. - Se resalta la importancia de la ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas el 12 de abril de 2005. - Incumplimiento del cese al fuego por parte de las AUC. - Entre los objetivos de la Ley 975 de 2005 no se cuenta el establecimiento de la verdad histórica sobre lo sucedido durante las últimas décadas del conflicto ni sobre el fomento del paramilitarismo y el grado de involucramiento de los diversos actores en la comisión de crímenes contra la población civil, ya sea por acción, omisión, colaboración o aquiescencia. - Las estadísticas presentadas por el Gobierno relacionadas con la violencia derivada del conflicto armado difieren de las presentadas por organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo en el caso de población desplazada. - Vulnerabilidad de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes reflejada en bloqueos alimentarios y de atención médica y los desplazamientos y ataques indiscriminados han generado desnutrición, enfermedades endémicas, analfabetismo y carencia de servicios básicos. - Patrones de amenaza contra defensores de derechos humanos. Estigmatización de su labor de defensa. - Manifestaciones públicas hostiles por parte de agentes del Estado de alto nivel que cuestionan legitimidad de la labor de los defensores de derechos humanos.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>Derechos Humanos. En cuanto al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos no se logró avanzar en la medida de lo esperado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hubo progresos en la elaboración de un sistema estadístico adecuado sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Persisten los actos de violencia contra líderes sindicales, líderes sociales y periodistas. - No se presenta avances en las investigaciones de crímenes, persiste la práctica de detenciones masivas y las presiones contra fiscales, jueces y operadores de justicia involucrados en investigaciones de violaciones a los derechos humanos.
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Según datos del programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la aplicación de la política de defensa y seguridad democrática permitió al Gobierno mantener la tendencia reductiva de los índices generales de violencia en el país, en particular de la tasa de homicidios y secuestros - A pesar de los avances realizados y el incremento de los recursos asignados, continúa siendo preocupante la situación de las personas desplazadas por razones vinculadas al conflicto armado. - Acorde con lo recomendado en materia de estadísticas sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar la medición de esta situación y así crear una base más adecuada para la formulación de las políticas públicas de fortalecimiento de los derechos humanos. - El contexto de violencia y conflicto armado que vive Colombia siguió afectando el goce de los derechos y libertades fundamentales, y dificultando la actuación de las autoridades en materia de prevención y protección. La situación de derechos humanos sigue crítica en varias regiones del país, y caracterizada por violaciones numerosas y frecuentes de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, y al debido proceso y las garantías judiciales. - Persistieron las amenazas contra miembros de organizaciones sindicales, periodistas, maestros y defensores de derechos humanos. En algunas regiones del país, los defensores de derechos humanos y sus organizaciones han sufrido restricciones a su trabajo como consecuencia de las amenazas recibidas. - La inequidad es uno de los principales problemas que en materia de derechos económicos, sociales y culturales tiene que afrontar el país. - La Oficina en Colombia recibió numerosas quejas sobre conductas con las cuales personas que participaban directamente en las hostilidades infringieron los principios y normas humanitarios aplicables al conflicto armado interno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar con el fortalecimiento de los mecanismos de protección establecidos en el “Programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas y líderes sociales”. - A pesar de iniciativas como la instalación de una comisión para la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitario, continúan los efectos del conflicto armado. - Si bien finalizó el proceso de desmovilización, se ha constatado la existencia de grupos vinculados a la AUC que no se han desmovilizado y la aparición de nuevos actores armados y el fortalecimiento de algunos existentes. - Continuidad de crímenes contra la población civil. - Preocupación por las denuncias sobre las deficiencias en la forma en que se han llevado a cabo los edictos emplazatorios de las víctimas llamadas a participar de los procesos de la Ley 975. - Continúa el involucramiento de paramilitares, guerrilla y miembros de la Fuerza Pública en la comisión de crímenes e infracciones al derecho internacional humanitario contra la población civil. - Diferencias entre las estadísticas de la violencia derivada del conflicto armado presentadas por organizaciones sociales y el Estado (ejecuciones extrajudiciales registradas como muertes en combate). - Diferencias metodológicas en el registro de población desplazada utilizadas por la sociedad civil y por el Estado. - Violencia individual y colectiva sobre pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. - Necesidad de fortalecer el desarrollo de estadísticas que den cuenta de la situación actual de los afrodescendientes en materia de derechos humanos, así como de las circunstancias socio-económicas en que se encuentran. - La existencia de “montajes judiciales” como elementos que afectan la seguridad de los defensores de derechos humanos.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Las comunidades indígenas y afrocolombianas han visto lesionadas la conservación de su identidad cultural, la integridad de sus territorios y la permanencia de sus formas de organización social. Sus miembros han sido víctimas de homicidios, amenazas y estigmatizaciones atribuidos a miembros de los grupos armados ilegales, y de ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y señalamientos imputados a efectivos de la fuerza pública. - Los grupos guerrilleros han persistido en la comisión de infracciones graves y sistemáticas del derecho internacional humanitario. Las conversaciones entre el Gobierno y el ELN y la perspectiva de un "intercambio humanitario" con las FARC-EP no modificaron positivamente las actitudes de esos grupos en materia de respeto por el derecho internacional humanitario. - En cuanto a los grupos paramilitares, pese al compromiso de cese de hostilidades, declarado a finales de 2002, hasta la finalización del proceso de desmovilización continuaron registrándose acciones violentas de miembros de grupos paramilitares contra la población civil, - El país enfrenta un proceso de transición del fenómeno del paramilitarismo, pasando de un contexto de conflicto armado a una situación de criminalidad relacionada con actividades ilícitas tales como el narcotráfico, el robo de combustible y las extorsiones. Actualmente las estructuras del antiguo paramilitarismo resultan más invisibles y fragmentadas, lo que dificulta su combate. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmontar las estructuras armadas del paramilitarismo e implementar el marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados por las AUC.
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Aunque hay algunos signos alentadores de mejoría, la situación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario continúa siendo objeto de grave preocupación, particularmente en las regiones donde las dinámicas del conflicto armado interno se han intensificado. - La persistencia de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública, fundamentalmente del Ejército, ha dado lugar a que el Gobierno fortalezca los mecanismos de control. Las autoridades han reconocido que conductas tan graves como las ejecuciones extrajudiciales no proporcionan ventaja militar alguna. - La oficina en Colombia continuó recibiendo quejas de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública. Algunas características comunes a los casos denunciados son presentar a las víctimas como muertos en combate, alterar la escena de los hechos antes del levantamiento del cadáver y en la 	<ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce como positivo la adopción del "Programa de protección para víctimas y testigos de la Ley 975 de 2005" (Decreto 3570 de 2007). - Falta de mecanismos que permitan la obtención de información relacionada con identificación de los bloques, sus miembros, y la dinámica socio-económica que mantenía el funcionamiento y existencia de dichos grupos de AUC. - Fortalecer la presencia de los medios de prensa, regionales y nacionales, a fin de garantizar la transparencia del proceso. - No existen las garantías suficientes que permitan la participación de las víctimas en el proceso de forma personal y directa. - Asesinato de líderes sociales que participaban en el seguimiento a las diligencias de versiones libres. - La CIDH brindará asesoría en el proceso de implementación de un programa de reparaciones administrativas en Colombia a solicitud del Estado.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>mayoría de las ocasiones hacer que la Justicia Penal Militar asuma las investigaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Después de la finalización formal del proceso de desmovilización colectiva, las Autodefensas Campesinas del Casanare son el único grupo paramilitar, entre los que fueron reconocidos en el proceso de negociación, que continúa operando. - Las FARC-EP continuaron desconociendo su obligación de respetar el derecho internacional humanitario. Siguieron cometiendo infracciones graves y sistemáticas, tales como masacres, homicidios, toma de rehenes, uso de minas antipersona, actos de violencia sexual, reclutamiento de niños y niñas y actos de terrorismo. - Los grupos indígenas y afrocolombianos, que representan un porcentaje considerable de la población desplazada, se han visto particularmente afectados. Esta situación se debe en parte a su ubicación en territorios estratégicos para la dinámica del conflicto armado, y en parte por la marginación y discriminación que han sufrido. - En 2007 se registraron casos de homicidio de defensores y defensoras de derechos humanos, en particular de líderes rurales y de base. - Datos oficiales del Ministerio de Protección Social hasta el cierre del presente informe registraron en el año 26 casos de homicidios cuyas víctimas eran líderes o miembros de sindicatos, 18 de las cuales eran maestros. Por su parte, los sindicatos registraron 34 víctimas. El contraste entre estos datos y las cifras acumuladas para períodos más extensos ha alimentado un intenso debate sobre los riesgos que enfrentan los sindicalistas en Colombia. - El conflicto armado continúa teniendo un impacto específico sobre las mujeres, aunque, como en años anteriores, los casos de violencia sexual ocurridos en este contexto, siguen siendo difíciles de documentar. Se recibió información de casos atribuidos a las FARC-EP que revelan que la violencia sexual es utilizada como mecanismo de presión o represalia. - Los niños y las niñas se encuentran en situación especialmente precaria cuando son víctimas de desplazamiento por razones vinculadas al conflicto. Se siguen registrando casos de niños y niñas gravemente afectados por minas antipersonales, actos de violencia sexual, ataques indiscriminados y actos de terrorismo. - Durante 2007 entró en vigencia una reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud⁵² que exonera a los estratos más bajos de las contribuciones al 	<ul style="list-style-type: none"> - Persiste la afectación de sectores vulnerables de la población civil. - Se presenta un fenómeno de rearme y formación de nuevos grupos armados. - Desmontar las estructuras armadas del paramilitarismo e implementar el marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados por las AUC. - Visita de una "Misión Internacional de Observación sobre Ejecuciones Extrajudiciales e Impunidad en Colombia", en el que se concluye que <i>"existe un número elevado de casos que corresponden a lo que se denomina en Derecho Internacional como ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias que, aunque se presentan en diferentes modalidades, corresponden a patrones comunes de actuación. Igualmente se mantienen en el tiempo y se producen en un gran número de departamentos de Colombia"</i>. - Falta de judicialización de numerosos actos de violencia que han afectado a la población civil, así como por el lento avance o el estancamiento de las investigaciones. - Amplias diferencias metodológicas en las estadísticas presentadas por el Gobierno relacionadas con la violencia derivada del conflicto armado y las presentadas por organizaciones de la sociedad civil. - Incremento en el interés por parte de grupos armados ilegales en los territorios ancestrales de pueblos indígenas como elemento de estrategia. - Persisten la situación de vulnerabilidad de las comunidades y consejos comunitarios afrodescendientes y raizales, a pesar de los lineamientos de una política pública a su favor. - Patrones de amenaza contra defensores de derechos humanos. Estigmatización de su labor de defensa. - Persiste la existencia de "montajes judiciales" como elementos que afectan la seguridad de los defensores de derechos humanos.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>sistema⁵³. Esta medida puede contribuir a eliminar barreras de acceso a los servicios de salud para la población más pobre. Actualmente, el acceso a estos servicios no es equitativo, particularmente en el caso de la población desplazada, grupos étnicos, mujeres, adolescentes y adultos mayores.</p>	
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Colombia continúa inmersa en un conflicto armado interno complejo y de múltiples facetas, cuyo efecto sobre los derechos humanos representa un desafío permanente para el Estado y su población. Las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos guerrilleros y la fuerza pública, así como las actividades de los grupos armados ilegales y narcotraficantes, junto con las subyacentes dificultades estructurales, como la inequitativa distribución de la riqueza, la discriminación y estigmatización de grupos vulnerables, la impunidad y las dificultades para el acceso efectivo a la justicia siguen condicionando el goce integral de los derechos humanos. En este contexto, los esfuerzos del Gobierno para fortalecer el Estado de derecho, fundamentalmente incrementando su presencia regional en lugares que anteriormente estaban bajo control de los grupos armados ilegales, han colocado al país en una mejor posición para asegurar el pleno respeto por los derechos humanos. - El número de quejas recibidas por ejecuciones extrajudiciales y la cantidad de víctimas registradas hasta octubre de 2008 han evidenciado sin embargo que las políticas institucionales adoptadas por el Ministerio de Defensa y el alto mando militar para combatir esta práctica no habían logrado incidir de manera significativa en la reducción de estas violaciones. La oficina en Colombia confirmó la existencia de redes encargadas de ofrecer a las víctimas trabajos en municipios diferentes a los de su lugar de origen, y de procurarles medios para trasladarlos hasta tales lugares, donde eran ejecutadas y presentadas como “muertos en combate”. - La oficina en Colombia siguió observando serias infracciones al derecho internacional humanitario por todas las partes del conflicto. Además, como en años anteriores, las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) continúan rechazando estar obligados a respetar el derecho internacional humanitario. - La oficina en Colombia continuó observando las actividades y operaciones de varios grupos armados ilegales que surgieron a lo largo del país del proceso de 	<ul style="list-style-type: none"> - La perdurabilidad de la paz está ligada a la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario y, por lo tanto, al esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar a las víctimas del conflicto. Colombia aún enfrenta desafíos en materia de desarticulación de las estructuras armadas ilegales e implementación del marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados durante el conflicto. - Mantiene su preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la formación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC y de las bandas criminales. - Entiende que más allá del sistema legal establecido, corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de los crímenes contra el derecho internacional un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de reparación integral, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. - Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requieren de medidas diferenciadas de asistencia humanitaria. También llama la atención del Estado respecto de las crecientes denuncias sobre la participación de miembros de la Fuerza Pública en conductas violatorias de los derechos humanos. La CIDH mantiene su preocupación respecto de los ataques registrados en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales por parte de los grupos armados al margen de la ley y la guerrilla y espera se adopten las medidas necesarias para asegurar la libertad de expresión en condiciones de seguridad, y el ejercicio de la función judicial con las garantías necesarias para administrar justicia sin injerencias de otros poderes del Estado.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>desmovilización de organizaciones paramilitares. En las filas de estos grupos se encuentra un número considerable de exmiembros, desmovilizados y no desmovilizados, reclutados voluntaria y forzadamente, de organizaciones paramilitares.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el año 2008, la situación y los derechos de las víctimas obtuvieron reconocimiento en las agendas política y pública. Entre las víctimas, las mujeres son las que han enfrentado el mayor número de obstáculos y estigmatización en la búsqueda de justicia, y las que han sufrido con mayor severidad el desplazamiento por temor a represalias y amenazas - La pobreza, la pobreza extrema y la inequidad continúan siendo temas de preocupación, a pesar de los programas gubernamentales para reducirlos. Esta situación afecta particularmente a los pueblos y comunidades indígenas, los grupos afrocolombianos, los desplazados, las mujeres, la niñez y las personas con discapacidad. La oficina en Colombia ha recibido informes que indican con preocupación que las limitaciones al disfrute del derecho al alimento de determinadas comunidades han llevado a la malnutrición. Asimismo, el limitado acceso a la vivienda y el empleo precario siguen siendo factores de preocupación. Muchos de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio no reflejan un progreso suficiente. - La oficina en Colombia registró un número significativo de ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos y sindicalistas durante 2008. Estos ataques incluyeron homicidios, daños a la propiedad, allanamientos, robo de información y amenazas. - Los pueblos y comunidades indígenas y grupos afrocolombianos son particularmente vulnerables, principalmente debido a que ocupan territorios estratégicos para las partes del conflicto armado interno y para las redes de narcotráfico. Estos territorios también tienen valor estratégico para empresas colombianas y extranjeras. Se registraron violaciones a los derechos de estos pueblos y de miembros de sus comunidades, a la vida, a no ser desplazados forzadamente, a la consulta previa e informada sobre decisiones que las afectan y a la libertad de circulación y movimiento. - Todas las cifras coinciden en señalar un crecimiento continuo del número de personas desplazadas, con un efecto desproporcionado sobre las comunidades ubicadas en las regiones en las cuales el conflicto es más intenso. 	

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - En 2008 hubo restricciones a la libertad de expresión, que con frecuencia se manifestaron a través de amenazas a periodistas, particularmente en el interior del país, y de nuevas formas de intimidación a los medios de comunicación como la presentación de demandas judiciales por injuria y calumnia. - La oficina en Colombia continúa preocupada por la situación de las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero y transexuales, cuyos derechos a la vida y la no discriminación por su orientación sexual fueron violados. La organización Colombia Diversa reportó 67 homicidios de personas de estos colectivos en 2006 y 2007. 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> - La plena satisfacción de los derechos humanos en Colombia continúa estando afectada por un conflicto armado interno complejo, exacerbado por la violencia organizada, particularmente la relacionada con el tráfico de drogas. Esta situación ha perjudicado el funcionamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo socioeconómico del país. - En 2009 se hizo público que el DAS, entidad de inteligencia dependiente de la Presidencia de la República, había estado desarrollando, por lo menos desde 2003 y de manera generalizada y sistemática, una serie de actividades ilegales dirigidas contra, entre otros, defensores de derechos humanos, opositores políticos, periodistas y altos funcionarios del Gobierno, como el Vicepresidente. - La Oficina en Colombia observó, entre otros, casos de homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias, violaciones sexuales, injerencias arbitrarias en domicilios y sedes de las organizaciones y robos de información dirigidos contra defensores y defensoras de derechos humanos. Estas violaciones fueron atribuidas a miembros de grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares y a grupos guerrilleros, en particular las FARC-EP, así como, en algunos casos, a integrantes de la Fuerza Pública. - Las cifras sobre violencia sexual, incluyendo la ocurrida en el marco del conflicto armado interno, siguen siendo incompletas y segmentadas. - Colombia sigue sin contar con una fuente confiable de cifras oficiales sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Los datos existentes no parecen reflejar ni la magnitud del problema ni su real impacto - En muchas zonas del país, la Oficina en Colombia observa con gran Durante los últimos años, el conflicto armado interno se ha desplazado hacia zonas 	<ul style="list-style-type: none"> - La CIDH ha señalado que la perdurabilidad de la paz está ligada a la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario y, por lo tanto, al esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar a las víctimas del conflicto. Colombia aun enfrenta desafíos en materia de desarticulación de las estructuras armadas ilegales e implementación del marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados durante el conflicto. - La CIDH mantiene su preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la formación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC y de las bandas criminales. La CIDH entiende que más allá del sistema legal establecido, corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de los crímenes contra el derecho internacional un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de reparación integral, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. - Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requieren de medidas diferenciadas de asistencia humanitaria. Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación respecto de ataques registrados en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales por parte de los grupos armados al margen de la ley y la guerrilla.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>periféricas y regiones fronterizas del país, forzando a los grupos guerrilleros a replegarse y operar en pequeños grupos, en ocasiones de civil, con armas cortas y valiéndose de la colocación de minas antipersonal de manera sistemática.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En 2009, el número de homicidios contra indígenas aumentó en un 63% con respecto a la misma época en 2008. - Aunque en menor escala, también la Fuerza Pública, y especialmente el Ejército, ha sido considerada responsable de infracciones al derecho internacional humanitario. Se registraron homicidios, ataques indiscriminados, desplazamientos forzados, actos de pillaje, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, amenazas e impedimentos arbitrarios al libre tránsito de personas y bienes. - El desplazamiento forzado siguió aumentando en 2009, aunque en menor medida que en años pasados, con un continuo subregistro de casos. Se registraron desplazamientos forzados en casi todo el territorio nacional, siendo más frecuentes en aquellas zonas donde se desarrollan hostilidades. - La pobreza y extrema pobreza, la desigualdad y el conflicto armado interno continúan siendo factores que vulneran el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La lucha contra la pobreza y la necesidad de reducir las importantes brechas entre ricos y pobres siguen siendo un imperativo ineludible para el Gobierno. Las estrategias y políticas de reducción de la pobreza deben buscar una justa distribución de los beneficios del desarrollo social entre toda la población. En el marco de los ODM, algunos indicadores requieren una particular atención por parte de los responsables de la toma de decisiones. La equidad de género, junto con la sostenibilidad ambiental y la vivienda son algunos de los que cuentan con menos recursos en los planes de desarrollo departamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Un tema de especial preocupación para la Comisión es el empleo de mecanismos de inteligencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, operadores de justicia, organismos de cooperación internacional y organizaciones internacionales. La CIDH continuará dando seguimiento a los resultados de las investigaciones para el esclarecimiento judicial de los hechos.
2010	<ul style="list-style-type: none"> - El Presidente Santos expresó su compromiso con los derechos humanos, enfatizó la importancia de los derechos económicos y sociales y anunció una ambiciosa política de restitución de tierras, comprometiéndose a mantener como base de su actuación el diálogo social y la búsqueda de consensos políticos. - La oficina en Colombia registró con preocupación la continuación de homicidios, amenazas, atentados, robos de información, seguimientos e intimidaciones contra defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones en diferentes regiones del país. 	<ul style="list-style-type: none"> - La CIDH ha señalado que la perdurabilidad de la paz está ligada a la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario y, por lo tanto, al esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar a las víctimas del conflicto. Colombia aun enfrenta desafíos en materia de desarticulación de las estructuras armadas ilegales e implementación del marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados durante el conflicto.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Otras cuestiones y hechos que marcaron el panorama de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado fueron las consideraciones públicas en torno a posibles acercamientos de paz del Gobierno del Presidente Santos y de las guerrillas - La implementación de los compromisos asumidos por el Gobierno anterior en las Mesas de Garantías para los defensores de derechos humanos sigue siendo insuficiente. - En 2010 se confirmó la drástica disminución de la práctica de presentar como muertos en combate a personas que se encontraban a disposición del Ejército, conocida como “falsos positivos”. - Aunque en 2010 se conocieron algunos avances, los derechos de las víctimas siguen sin ser plenamente satisfechos. El Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación presentó cuatro nuevos informes que contribuyeron a satisfacer el derecho a la verdad. A pesar de este trabajo académico importante, el progreso en el marco de la Ley 975 de 2005 sigue siendo modesto. - El 14 de marzo, los colombianos y las colombianas eligieron 102 senadores por circunscripción nacional, y 166 representantes por circunscripción departamental, para el periodo legislativo 2010-2014. La oficina en Colombia observa con preocupación que la influencia de la llamada “parapolítica” no ha desaparecido del nuevo Congreso - El nuevo Gobierno puso fin a las tensiones y enfrentamientos públicos entre las ramas ejecutiva y judicial que marcaron 2009 y buena parte de 2010. Esto facilitó la elección de una nueva Fiscal General en diciembre, después de un bloqueo de 16 meses. El mejor clima político también creó las condiciones para impulsar discusiones participativas sobre reformas judiciales. - A medida que el Registro Nacional de Desaparecidos se actualiza, se vislumbra la preocupante magnitud del fenómeno de la desaparición forzada. La Fiscalía adoptó un protocolo para la búsqueda de personas desaparecidas, exhumación e identificación de cadáveres, en consulta con organizaciones de la sociedad civil. - Como fue reportado en anteriores informes, los sistemas de información oficial sobre casos de violencia sexual ocurridos en el contexto del conflicto armado reflejan un subregistro importante. Esto confirma la urgencia de mejorar las condiciones que permitan a las mujeres denunciar estos actos con seguridad y 	<ul style="list-style-type: none"> - La CIDH mantiene su preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la consolidación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC. La CIDH entiende que corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de los crímenes contra el derecho internacional un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de reparación integral, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. La CIDH continuará dando seguimiento a la discusión legislativa e implementación de medidas destinadas a lograr una reparación integral, que incluya la restitución efectiva de tierras a las víctimas. - La Comisión mantiene su preocupación respecto de la comisión de ejecuciones extrajudiciales presuntamente por miembros de la Fuerza Pública y el escaso número de condenas por éstos hechos. Asimismo, la Comisión manifiesta su grave preocupación por los actos de hostigamiento y atentados contra la vida de los familiares de las víctimas que han denunciado estos hechos. La Comisión expresa su preocupación respecto de la utilización de la jurisdicción penal militar para conocer casos de violaciones de derechos humanos y más específicamente de ejecuciones extrajudiciales presuntamente cometidas por miembros de la Fuerza Pública, lo cual contraviene la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de la Corte Constitucional colombiana. - La Comisión manifiesta su grave preocupación por el incremento del número de desplazados internos por la violencia y el despojo de tierra por parte de actores armados. Asimismo, preocupa a la Comisión la situación humanitaria y de seguridad de los desplazados así como a la sostenibilidad de sus procesos de retorno. Al respecto, la CIDH considera fundamental que el Estado adopte un programa de protección integral para la población desplazada y reitera la importancia del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, así como de sus autos de seguimiento. - Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requieren de medidas diferenciadas de protección y asistencia humanitaria.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>confianza. También es necesario consolidar los registros del sistema judicial, con la información del sistema de salud y de otras entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones no gubernamentales (ONG) reportaron 50 homicidios y numerosas amenazas contra personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas. La impunidad en estos casos sigue siendo muy alta. - Los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas continúan sufriendo de forma desproporcionada la violación de sus derechos en el marco del conflicto armado. En especial, sus vidas, derechos territoriales y culturales están amenazados por la presencia de actores armados en sus territorios. Esto se traduce en asesinatos selectivos, desapariciones, confinamientos, desplazamientos forzados y ataques indiscriminados mediante el uso de minas antipersonal. Entre las víctimas se encuentran mujeres y niñas, que además sufrieron actos de violencia sexual. Tales crímenes fueron atribuidos a las FARC-EP, ELN y a grupos postdesmovilización. - La oficina en Colombia registró ataques sistemáticos contra la población y bienes civiles, tales como masacres, asesinatos selectivos, reclutamiento y utilización de menores y amenazas atribuidos a las FARC-EP y al ELN. En varios casos, estos grupos, especialmente las FARC-EP, dirigieron acciones directamente contra la población civil, empleando armas prohibidas y minas antipersonal y atacando instalaciones y bienes civiles. - La oficina en Colombia continuó observando la presencia de unidades militares en los alrededores o en el interior de bienes civiles, incluyendo casas y escuelas, en varios departamentos, - La oficina en Colombia continuó registrando casos de tortura por miembros de la fuerza pública. Los mecanismos disciplinarios existentes en la fuerza pública no parecen ser lo suficientemente eficaces para investigar y sancionar estas violaciones. - En 2010, la oficina en Colombia continuó registrando desplazamientos masivos e individuales ocasionados por todos los actores armados. Aunque el desplazamiento aumenta en menor medida que en épocas pasadas, preocupa el alto grado de subregistro. La oficina en Colombia expresa una gran preocupación por el alto número de homicidios contra personas desplazadas. - A pesar del prolongado conflicto armado interno y los altos índices de desigualdad, Colombia ha logrado progresar en términos de desarrollo humano. El Informe de Desarrollo Humano 2010 ubica a Colombia como uno de los países 	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión expresa su preocupación por la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas colombianos, afectados en forma constante y profunda durante los últimos años, y específicamente durante 2010, por el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la pobreza, la fragilidad demográfica y el descuido estatal, hasta el punto de ver su existencia física y cultural en peligro. Los hechos referidos en el presente informe conllevan violaciones transversales de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y sus miembros, protegidos por los instrumentos interamericanos. Por lo mismo, la CIDH urge al Estado colombiano que cumpla con especial diligencia sus obligaciones internacionales de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, y de adopción de medidas positivas de protección especial para los pueblos indígenas, para prevenir su continua victimización. - La Comisión mantiene su preocupación por la grave crisis humanitaria que padece la población afrocolombiana, en particular sus líderes y lideresas, y miembros de los consejos comunitarios, quienes ejercen liderazgo en la reivindicación, defensa y protección de los derechos humanos de los afrocolombianos, especialmente de sus derechos relativos a sus territorios, los recursos naturales allí existentes y su derecho a la autonomía e identidad cultural. Al respecto, la Comisión considera necesario implementar políticas públicas y mecanismos especializados para garantizar que los afrocolombianos ejerzan plenamente sus derechos y libertades fundamentales. - La Comisión manifiesta su grave preocupación por los ataques registrados en contra de defensoras y defensores de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, por parte de los grupos armados al margen de la ley y espera se adopten las medidas necesarias para asegurar la libertad de expresión en condiciones de seguridad. - La CIDH reitera su especial preocupación por el empleo de mecanismos de inteligencia contra defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, operadores de justicia, organismos de cooperación internacional y organizaciones internacionales. Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación por las amenazas y hostigamientos contra operadores de justicia, lo cual obstaculiza el cumplimiento de su labor, así como por la ausencia de esclarecimiento judicial de los hechos relacionados con las actividades ilegales de inteligencia. La CIDH continuará dando seguimiento a las iniciativas destinadas a

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	latinoamericanos con desarrollo humano alto. Esta clasificación es más baja cuando los índices se ajustan por la desigualdad, que en el país alcanza niveles de extrema preocupación. El coeficiente de Gini alcanzó en 2010 un valor de 0,585, lo que sitúa al país entre los siete más desiguales del planeta.	la depuración de los archivos de inteligencia y al esclarecimiento de responsabilidades.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - La violencia generada en el marco del conflicto armado interno y sus graves consecuencias humanitarias, como desplazamientos forzados, reclutamiento de niñas, niños y adolescentes e incidentes por minas antipersonal, siguen afectando el pleno goce de los derechos humanos. El Presidente Juan Manuel Santos reconoció públicamente la existencia del conflicto armado interno, negado por gobiernos anteriores. - La oficina en Colombia continuó registrando con preocupación un gran número de ataques y agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, lideresas y líderes comunitarios, sociales, afrocolombianos e indígenas, sindicalistas y periodistas. En 2011, fueron especialmente preocupantes los numerosos hostigamientos, las amenazas y las detenciones aparentemente sin una adecuada investigación. - El Programa Presidencial de Derechos Humanos⁵ reportó la muerte de 20 sindicalistas entre enero y octubre (incluidos 12 docentes sindicalizados), lo que representa una disminución del 34% con respecto al mismo período del año anterior. - El Gobierno unificó, entre otros, los programas de protección del Ministerio del Interior⁶ y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), bajo la nueva Unidad Nacional de Protección. - En 2011, la oficina en Colombia observó con preocupación la continua expansión de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. Estos grupos, que se organizan en torno al narcotráfico y otras actividades criminales, generalmente evitan enfrentarse con la fuerza pública y tienen un impacto abrumador en la vida de la población. - En 2011, el Gobierno reconoció públicamente la necesidad de reformar la Ley 975 de 2005¹⁵, porque continuaba sin satisfacer adecuadamente los derechos de las víctimas: la aplicación del derecho a la verdad sigue sin ser completa; no se han conseguido dismantelar completamente las estructuras políticas y económicas que fueron usadas por las organizaciones paramilitares para garantizar la no repetición; y solo se han proferido seis sentencias. 	<ul style="list-style-type: none"> - La CIDH ha señalado que la perdurabilidad de la paz está ligada a la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario y, por lo tanto, al esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar a las víctimas del conflicto. Colombia aun enfrenta desafíos en materia de desarticulación de las estructuras armadas ilegales e implementación del marco legal adoptado con el fin de juzgar los crímenes perpetrados durante el conflicto. - La CIDH mantiene su preocupación respecto de la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la consolidación de nuevos grupos armados, y reitera la necesidad de que el Gobierno colombiano implemente mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC. La CIDH entiende que corresponde al Estado un rol central y una responsabilidad principal en garantizar a las víctimas de los crímenes contra el derecho internacional un acceso efectivo y en condiciones de igualdad, a medidas de reparación integral, acordes a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. La CIDH continuará dando seguimiento a la discusión legislativa e implementación de medidas destinadas a lograr una reparación integral, que incluya la restitución efectiva de tierras a las víctimas. - La Comisión mantiene su preocupación respecto de la comisión de ejecuciones extrajudiciales presuntamente por miembros de la Fuerza Pública y el escaso número de condenas por estos hechos. Asimismo, la Comisión manifiesta su grave preocupación por los actos de hostigamiento y atentados contra la vida de los familiares de las víctimas que han denunciado estos hechos. La Comisión expresa su preocupación respecto de la utilización de la jurisdicción penal militar para conocer casos de violaciones de derechos humanos y más específicamente de ejecuciones extrajudiciales presuntamente cometidas por miembros de la Fuerza Pública, lo cual contraviene la jurisprudencia de la Comisión y la Corte

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - El 10 de junio, el Presidente Santos firmó la “Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, ante la presencia del Secretario General. Esta ley podría ser considerada como el instrumento más importante de los últimos años para facilitar la búsqueda de la paz y la reconciliación en Colombia, partiendo del reconocimiento, promoción, protección y respeto de los derechos de las víctimas. La ley contempla a todas las víctimas del conflicto armado interno, con independencia de quiénes son los victimarios. Es un avance en el desarrollo de un concepto integral de reparación, que incluye la restitución de tierras, y prevé una protección integral de todas las personas con enfoque de género. - A pesar de la existencia de un marco jurídico garantista y de protección contra la desaparición forzada, la magnitud de este fenómeno y la impunidad que le rodea son perturbadoras. - En 2011 se continuaron reportando actos de violencia sexual relacionados con el conflicto, algunos cometidos con especial grado de sevicia, atribuidos a grupos armados ilegales. - Las FARC-EP y el ELN continuaron violando de manera sistemática el derecho internacional humanitario. - La oficina en Colombia registró principalmente actos violatorios del principio de distinción atribuidos a miembros del Ejército, que incluye la necesaria precaución en ataques o en la conducción de hostilidades. - Persisten los obstáculos para la conducción adecuada de consultas para obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. La integridad étnica y cultural y la supervivencia de varios pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas siguen siendo amenazadas, como resultado de los efectos del conflicto armado interno, la violencia, la falta de disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, así como de situaciones continuadas de marginación social y exclusión. - A pesar de los crecientes esfuerzos del Gobierno, en las zonas rurales, donde el conflicto armado es más intenso, se registran las mayores brechas en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio. En estas zonas, la situación de pobreza y extrema pobreza, así como la inequidad, son significativamente altas. En estos municipios las tasas de cobertura bruta en educación son 2,7 veces menores que en centros urbanos, la atención institucional al parto es inferior en 19 puntos que en zonas urbanas y existe un déficit cualitativo en la vivienda y el acceso a acueducto y alcantarillado frente al promedio en las zonas urbanas. 	<p>Interamericanas de Derechos Humanos, así como de la Corte Constitucional colombiana.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Comisión manifiesta su grave preocupación por el incremento del número de desplazados internos por la violencia y el despojo de tierra por parte de actores armados. Asimismo, preocupa a la Comisión la situación humanitaria y de seguridad de los desplazados así como a la sostenibilidad de sus procesos de retorno. Al respecto, la CIDH considera fundamental que el Estado adopte un programa de protección integral para la población desplazada y reitera la importancia del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, así como de sus autos de seguimiento. - Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación respecto del impacto de la violencia sobre la población civil y, en particular, de los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, quienes requieren de medidas diferenciadas de protección y asistencia humanitaria. - La Comisión expresa su preocupación por la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas colombianos, afectados en forma constante y profunda durante los últimos años, y específicamente durante 2011, por el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la pobreza, la fragilidad demográfica y el descuido estatal, hasta el punto de ver su existencia física y cultural en peligro. Los hechos referidos en el presente informe conllevan probables violaciones transversales de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y sus miembros, protegidos por los instrumentos interamericanos. Por lo mismo, la CIDH urge al Estado colombiano que cumpla con especial diligencia sus obligaciones internacionales de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, y de adopción de medidas positivas de protección especial para los pueblos indígenas, para prevenir su continua victimización. - La Comisión mantiene su preocupación por la grave crisis humanitaria que padece la población afrocolombiana, en particular sus líderes y lideresas, y miembros de los consejos comunitarios, quienes ejercen liderazgo en la reivindicación, defensa y protección de los derechos humanos de los afrocolombianos, especialmente de sus derechos relativos a sus territorios, los recursos naturales allí existentes y su derecho a la autonomía e identidad cultural. Al respecto, la Comisión considera necesario implementar políticas públicas y mecanismos especializados para garantizar que los afrocolombianos ejerzan plenamente sus derechos y libertades fundamentales.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
		<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión manifiesta su grave preocupación por los ataques registrados en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales, por parte de los grupos armados al margen de la ley y espera se adopten las medidas necesarias para asegurar la libertad de expresión en condiciones de seguridad. - La CIDH reitera su especial preocupación por el empleo de mecanismos de inteligencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, periodistas, operadores de justicia, organismos de cooperación internacional y organizaciones internacionales. Asimismo, la Comisión mantiene su preocupación por las amenazas y hostigamientos contra operadores de justicia, lo cual obstaculiza el cumplimiento de su labor, así como por la ausencia de esclarecimiento judicial de los hechos relacionados con las actividades ilegales de inteligencia. La CIDH continuará dando seguimiento a las iniciativas destinadas a la depuración de los archivos de inteligencia y al esclarecimiento de responsabilidades.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Colombia está en condiciones de mejorar en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos y de convertirse en una sociedad plenamente inclusiva que respete los derechos de todos los colombianos. Se observan importantes signos positivos, como el inicio oficial en octubre del diálogo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y el inicio de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, de 2011. - El Congreso aprobó tres reformas constitucionales promovidas por el Gobierno. El Marco Legal para la Paz tiene por objeto proporcionar mecanismos de justicia transicional para facilitar los futuros procesos de paz. Algunas organizaciones de derechos humanos criticaron esta reforma por abrir la puerta a la impunidad, mientras que otros la consideraron un paso necesario hacia la paz. - El Sistema Nacional de Derechos Humanos comenzó a funcionar en 2012, con el propósito de coordinar las acciones de las instituciones públicas a nivel nacional y regional, para producir un cambio medible. Una de las funciones del Sistema es vigilar y facilitar la aplicación de los compromisos y obligaciones internacionales, mediante, entre otras cosas, un establecimiento racional de prioridades entre las más de 700 recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, el examen 	No hubo informe

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>periódico universal, el sistema interamericano y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Oficina en Colombia continuó documentando casos de amenazas, vigilancia, robos de información, violencia sexual y homicidios contra defensores de los derechos humanos. La mayoría de los casos observados son atribuibles a los grupos surgidos tras la desmovilización de organizaciones paramilitares. Las FARC-EP también han sido acusadas de asesinatos, amenazas y otras violaciones contra los defensores de los derechos humanos. - En Colombia siguen existiendo obstáculos graves al derecho a la libertad de expresión y de opinión. Hasta el mes de septiembre, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) había registrado 66 amenazas contra periodistas⁵. En noviembre, durante una manifestación en Sucre, murió un periodista que había sido golpeado por agentes de la policía dentro del vehículo en que lo llevaban. - La Oficina en Colombia registró casos de discriminación por motivos de raza, origen étnico, género, edad, orientación sexual y discapacidad. - Sigue siendo muy preocupante la crisis carcelaria provocada por un hacinamiento agudo de un 50% por encima de la capacidad⁸, resultante del incremento en el número de personas privadas de libertad como consecuencia del recurso excesivo a las penas de prisión. - Los esfuerzos del Gobierno de Colombia para hacer frente a las desapariciones forzadas han sido insuficientes. El marco legal e institucional vigente en Colombia para encarar el fenómeno de la desaparición forzada es complejo, las acciones de las instituciones no están coordinadas y sus conflictos internos sobre competencias, protagonismo y liderazgo socavan el respeto de los derechos de las víctimas. - Si bien Colombia es un país de ingresos medios, sigue siendo uno de los más desiguales de América Latina y del mundo. La Oficina en Colombia está firmemente decidida a ayudar al Gobierno a elaborar medidas concretas para determinar si los recientes aumentos en los presupuestos gubernamentales, la labor realizada por el Departamento para la Prosperidad Social y el gasto de las regalías (por ejemplo, en sus iniciativas de lucha contra la pobreza extrema) facilitan en realidad el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos en cuanto a hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales para todos los colombianos, teniendo en cuenta cómo la corrupción socava esos derechos. 	

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Como en años anteriores, las FARC-EP y el ELN continuaron sistemáticamente despreciando el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Se registraron asesinatos selectivos y violaciones sexuales. - Los grupos post-desmovilización son considerados por todos los sectores una de las mayores amenazas para el orden público y responsables del mayor número de asesinatos, violaciones, actos de explotación sexual, violencia física y psicológica, desplazamientos forzados, extorsiones, hostigamientos y amenazas. - El conflicto armado ha debilitado la estructura social y la integridad cultural de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y romaníes de Colombia. Hoy en día, los megaproyectos y la explotación mineral presentan riesgos adicionales. Las decisiones relativas a la utilización y explotación de los recursos naturales suelen tomarse sin respetar el derecho a la consulta previa, sin el respeto debido a las autoridades y procedimientos tradicionales y sin ajustarse tampoco al contexto cultural específico. 	
2013	<ul style="list-style-type: none"> - En noviembre de 2013 se cumplió el primer aniversario de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Se concertaron acuerdos sobre dos de los seis temas del programa (desarrollo rural y participación política). Tras más de 50 años de conflicto, en ocasiones el logro de la paz parece más difícil que la continuación de las hostilidades. Las instituciones y las actitudes reflejan el paso de varias generaciones de conflicto armado. Existe una profunda desconfianza, que tal vez sea el mayor obstáculo a la paz. En 2013 se anunció la posibilidad de entablar negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). - En diciembre de 2013, había 5.966.211 víctimas del conflicto armado inscritas en el Registro Único de Víctimas, de las cuales 5.155.406 eran desplazados y desplazadas internos. Las estimaciones de fuentes no gubernamentales son considerablemente superiores. La continuación del conflicto crea nuevas víctimas diariamente. Según el Registro, 55.157 personas se vieron obligadas a desplazarse entre enero y octubre de 2013. - En 2013 el enfoque del informe cambia y más que una perspectiva de observación de las conductas, se le da un perfil sobre las necesidades en el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos. En 	No hubo informe

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>consecuencia se examina: Con relación a las víctimas: 1) La paz y las violaciones cometidas en el pasado; 2) los derechos de las víctimas; 3) la restitución de tierras; 4) las voces de las víctimas. Con relación al reconocimiento de las violaciones de los derechos humanos actuales y pasadas: 1) violaciones actuales de los derechos humanos por las FARC-EP y el ELN; 2) violaciones pasadas de los derechos humanos por las FARC-EP; 3) violaciones pasadas de los derechos humanos por las fuerzas militares</p> <ul style="list-style-type: none"> - El ACNUDH-Colombia siguió recordando a las FARC-EP y al ELN su obligación de respetar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se documentaron violaciones atribuidas a las FARC-EP y al ELN, así como su ejercicio del control social sobre la población en zonas rurales con escasa presencia gubernamental. - El respeto de los derechos a la vida y la integridad de la población civil durante las operaciones militares sigue siendo un motivo de preocupación. El ACNUDH-Colombia observó situaciones de presunta privación arbitraria de la vida como resultado de una falta de planificación, de disciplina militar y de mando y control. - El año 2013 se caracterizó por las masivas protestas sociales organizadas por diversos sectores de la sociedad. Estas manifestaciones y el modo razonable en que se llevaron a cabo (en la mayoría de los casos) confirmaron que existe un espacio político para las protestas democráticas en Colombia. - El ACNUDH-Colombia siguió documentando casos de agresiones, amenazas, vigilancia ilegal y robo de información a defensores y defensoras de los derechos humanos. En la mayoría de los casos, estos actos fueron atribuidos a grupos post-desmovilización. - El ACNUDH-Colombia ha comenzado a trabajar en el ámbito de las empresas y los derechos humanos tras la aprobación por el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 17/4, de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar. - Las controversias, la violencia y el control social de los grupos post-desmovilización y organizaciones delictivas siguen afectando a toda la gama de derechos humanos de la población, y en particular los de los defensores y defensoras de los derechos humanos, dirigentes comunitarios, funcionarios y funcionarias públicos, agentes de policía y reclamantes de tierras. 	

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - Pese a los esfuerzos por reducir la pobreza y la desigualdad, no se reconoce lo suficiente la necesidad de llevar a cabo un cambio estructural radical y de innovar para hacer frente a las muy diversas realidades de los colombianos y colombianas. En algunos municipios, las tasas de pobreza siguen siendo hasta cuatro veces superiores a las de algunas ciudades, lo que refleja la falta de disfrute de toda la gama de derechos humanos. Demasiadas zonas rurales siguen teniendo un acceso limitado o nulo a las instituciones y los servicios del Estado más allá que la presencia militar. 	
2014	<ul style="list-style-type: none"> - En marzo y mayo de 2014, se celebraron elecciones legislativas y presidenciales. El presidente Juan Manuel Santos fue reelegido para un segundo mandato de cuatro años y juró su cargo el 7 de agosto. En 2014 continuaron las negociaciones de paz con las FARC-EP. El 10 de junio, el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) anunciaron que habían iniciado conversaciones para llegar a un acuerdo general para iniciar negociaciones de paz. - Tras dos años de negociaciones de paz, el Gobierno y las FARC-EP han logrado avances sin precedentes para poner fin a cinco décadas de conflicto armado. En septiembre, las partes en las negociaciones hicieron públicos los acuerdos preliminares alcanzados hasta la fecha sobre reforma rural, participación política y drogas ilícitas. Además, las partes crearon una subcomisión de género para incorporar una perspectiva de género en los acuerdos. Estos acuerdos ponen de manifiesto que una paz sostenible se alcanzaría a través de cambios estructurales desde una perspectiva de derechos, enfocados en mejorar la vida de aquellos afectados por el conflicto. - Los desplazamientos continúan, con cifras anuales en torno a los 250.000, desde 2010. Las comunidades indígenas y afrocolombianas continúan sufriendo de manera desproporcionada el impacto del desplazamiento, - El contexto de los derechos humanos en Colombia es complejo y consta de múltiples niveles. Colombia se ha caracterizado históricamente por las desigualdades económicas y un acceso asimétrico a los derechos y a los servicios públicos. Cincuenta años de conflicto armado crearon profundas divisiones en la sociedad y una cultura de aliados y enemigos. - La presencia del Estado se siente de forma desigual en distintas áreas geográficas y en diferentes estratos sociales, afectando al goce de todos los derechos humanos. Mientras no se aborden las desigualdades, Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> - En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente capítulo, la Comisión le reitera al Estado de Colombia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, así como sostener los resultados logrados hasta el momento. - La Comisión reconoce que el Estado continúa desplegando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto, así como el impulso que el Gobierno está dando en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo, y la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. Asimismo, el Estado se encuentra adoptando una serie de medidas de distinta índole para superar las situaciones violatorias de derechos humanos y caminar hacia la paz en la sociedad colombiana. En dicho marco, la Comisión valora nuevamente los esfuerzos emprendidos por el Estado en el proceso de paz y reitera que la consolidación de un proceso de diálogo y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, son elementos transversales en la situación de derechos humanos en el país. - La Comisión refirma su compromiso de colaborar con el Estado colombiano en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados, y continuar brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en el proceso de implementación y seguimiento a las medidas que el Estado ha desplegado como parte de su propósito por abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia y cumplir con sus obligaciones internacionales.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>seguirá teniendo problemas de derechos humanos. La perspectiva de una salida negociada al conflicto armado y el crecimiento económico proporcionan una oportunidad única para ampliar la presencia del Estado, hacer frente a la desigualdad y mejorar la situación de los derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - El progreso alcanzado en la lucha contra la pobreza será limitado hasta que los esfuerzos también aborden la discriminación y la desigualdad. Las personas que viven en las zonas rurales, los pueblos indígenas y afrocolombianos, las mujeres y los niños se enfrentan a obstáculos aún mayores para el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. - Las frecuentes amenazas de muerte contra activistas de restitución de tierras y la impunidad conexas deben ser abordadas firmemente. - ACNUDH-Colombia documentó violaciones al derecho a la vida que el Ejército continúa calificando como “errores militares”. - En 2014, ACNUDH-Colombia ha registrado casos de uso de artefactos explosivos indiscriminados que resultaron en la muerte o lesiones de civiles, y otros métodos prohibidos de guerra, así como homicidio de civiles heridos y utilización de niños en las hostilidades. - El ELN ha cometido violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, como homicidios contra personas protegidas y utilización de niños. - ACNUDH-Colombia continuó documentando violaciones contra defensores de los derechos humanos en 2014. Hasta octubre, registró 45 asesinatos de defensores de derechos humanos. Dos víctimas eran mujeres, diez eran indígenas y dos eran funcionarios públicos que trabajaban en cuestiones de derechos humanos. Once de las víctimas habían recibido amenazas. - El principal reto en materia de seguridad pública sigue siendo la violencia de los grupos armados post-desmovilización vinculados con el crimen organizado. Esta violencia afecta a los derechos de la población que vive en zonas en las que estos grupos se disputan el control de ingresos ilícitos derivados del comercio de drogas, la extorsión, la minería ilegal, la prostitución, la trata de personas y la migración ilegal. El Alto Comisionado se preocupa por las consecuencias humanitarias, incluyendo desplazamientos masivos, y los riesgos de protección planteados por estos grupos. 	

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
2015	<ul style="list-style-type: none"> - En 2015 se cumplieron tres años de las negociaciones para el fin del conflicto. El Alto Comisionado destaca la posición del Gobierno y las FARC-EP sobre el carácter central de las víctimas y sus derechos en las conversaciones y resalta la importancia de que estos compromisos se hagan efectivos en la fase de implementación. - El Alto Comisionado considera que el aprovechamiento de la oportunidad que constituirán los acuerdos de paz, dependerá de la capacidad para generar los cambios culturales, institucionales, políticos y económicos que aumenten el goce de derechos de los sectores más excluidos. - La Oficina observó que los grupos armados post-desmovilización y actores conexos socavan constantemente los derechos humanos y la seguridad ciudadana, la administración de justicia y la construcción de paz, incluyendo la restitución de tierras. - Conforme a la experiencia internacional, es posible prever que el fin de las hostilidades y la desmovilización de la guerrilla podría generar vacíos de poder y disputas por controlar las rentas ilícitas (ganancias derivadas del narcotráfico, extorsión, trata de personas, prostitución, minería, captura de recursos estatales, entre otras). Diversos intereses locales y grupos que se oponen a los cambios que promueve el proceso de paz ya están empleando la violencia y la intimidación para proteger sus intereses, sin una respuesta estatal suficientemente efectiva. - La Oficina ha observado dificultades persistentes de las instituciones estatales para materializar de manera efectiva sus mandatos legales y traducir su acción en el cierre de la brecha entre lo dispuesto en la ley y en la política pública, así como en el disfrute real de los derechos, especialmente en zonas afectadas por el conflicto. - El Alto Comisionado reconoce las referencias al enfoque de derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la directriz para aplicar este enfoque en todas las políticas públicas. Sin embargo, los planes de desarrollo y sus presupuestos siguen privilegiando un enfoque sectorial, más orientado a la ejecución del gasto público que a la garantía de derechos. Lo anterior mina la capacidad del Estado de evaluar el impacto de sus políticas e inversiones en términos de progresividad en el disfrute de los derechos. - La Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario cuenta con un sistema de gestión de información de derechos civiles 	<ul style="list-style-type: none"> - En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente capítulo, la Comisión reitera al Estado de Colombia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, así como desarrollar y sostener los resultados logrados hasta el momento. - La Comisión reconoce que el Estado continúa desarrollando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto, así como el impulso que el Gobierno está dando en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo, y la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. Asimismo, el Estado se encuentra adoptando una serie de medidas de distinta índole para superar las situaciones violatorias de derechos humanos y caminar hacia la paz en la sociedad colombiana. En dicho marco, la Comisión valora nuevamente los esfuerzos emprendidos por el Estado en el proceso de paz y reitera que la consolidación de un proceso de diálogo y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, son elementos transversales en la situación de derechos humanos en el país. - La Comisión refirma su compromiso de colaborar con el Estado colombiano en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados, y continuar brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en el proceso de implementación y seguimiento a las medidas que el Estado ha desplegado como parte de su propósito por abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia y cumplir con sus obligaciones internacionales.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>y políticos que la Oficina ha asesorado, pero que requiere mayor fortalecimiento. No existe un sistema similar sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igualmente OACNUDH hace hincapié en una serie de desafíos estructurales que tiene el Estado colombiano para la construcción de una paz equitativa y sostenible en materia de: 1) derechos económicos y sociales; 2) defensores y defensoras de derechos humanos; 3) género y diversidad sexual 4) violencia sexual; 5) personas privadas de libertad; 6) pueblos indígenas y afrocolombianos 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> - El Acuerdo de Paz cumple en términos generales con las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos. Si se implementa de manera diligente, puede orientar al Estado hacia la superación de los desafíos estructurales relacionados con los derechos humanos. - La Oficina ha identificado las siguientes situaciones estructurales, desafíos y oportunidades en materia de derechos humanos que requieren atención para fortalecer la construcción de paz, especialmente en las áreas rurales: 1) el desafío rural; 2) violencia y actividades económicas ilegales; 3) derechos económicos, sociales y culturales; defensores y defensoras de derechos humanos; 4) Defensores y defensoras de derechos humanos; 5) Seguridad ciudadana; 6) Ejecuciones extrajudiciales del pasado; 7) Reforma del sector de inteligencia; 8) Participación política; 9) Restitución de tierras; 10) Desplazamiento forzado y emergencias humanitarias; 11) Los derechos de las víctimas; 12) Empresa y derechos humanos; 13) Violencia sexual y violencia de género; 14) Niñas y niños; 15) Pueblos indígenas y afrocolombianos; 16) Diálogo social y democracia - En algunas áreas rurales, las FARC-EP han ejercido el control sobre la población durante décadas. Al trasladarse de estas áreas a los puntos de pre-agrupamiento temporal, el riesgo de violencia relacionada con actividades económicas ilegales ha incrementado. - Los actores vinculados al crimen organizado (incluyendo el transnacional), el crimen local, las disidencias de las FARC-EP, así como los grupos armados organizados del ELN y el Ejército de Liberación Popular (EPL), compiten por el control, la explotación y los réditos de las actividades económicas ilegales. La pobreza, marginalización y falta de oportunidades en estas áreas, en su mayoría rurales, sumada a la débil presencia del Estado y la corrupción, facilitaron el 	<ul style="list-style-type: none"> - En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente capítulo, la Comisión reitera al Estado de Colombia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, así como desarrollar y sostener los resultados logrados hasta el momento. - La Comisión reconoce que el Estado continúa desarrollando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto, así como el impulso que el gobierno está dando en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo, y la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. La Comisión continuará colaborando con el Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados en el presente capítulo, y brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en el proceso de implementación y seguimiento a las medidas que el Estado ha desplegado como parte de su propósito de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia y cumplir con sus obligaciones internacionales. - La Comisión valora nuevamente los esfuerzos emprendidos por el Estado para la firma del Acuerdo Final y alienta al Estado a enfrentar el gran reto de su implementación con responsabilidad, a fin de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia. La Comisión reitera su compromiso de continuar brindando al Estado y a la sociedad colombiana en su conjunto, su colaboración en este esfuerzo y dará seguimiento a la implementación del Acuerdo en el marco de sus competencias, con el fin de que dicha implementación cumpla con los estándares internacionales de verdad, justicia y reparación en la transición hacia la paz.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<p>desarrollo de las actividades económicas ilegales. La violencia derivada de estas actividades económicas afecta a las comunidades, sus líderes y a las autoridades locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Colombia es un país de ingreso medio y uno de los cinco países con mayores niveles de desigualdad en la región⁵. Esto se evidencia en la disparidad en el goce de derechos económicos, sociales y culturales entre las áreas rurales y urbanas y dentro de las áreas urbanas. Los principales obstáculos al goce de los derechos humanos en las zonas rurales, identificadas conjuntamente con el Gobierno, incluyen: limitada presencia y capacidad local del Estado; inefectiva coordinación nacional-local; conflicto armado; limitado acceso a la justicia; corrupción; insuficiente integración de derechos a la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas; insuficiente medición de la realización progresiva; y limitada rendición de cuentas - En 2016, la situación de los defensores de derechos humanos siguió siendo motivo de preocupación. Hasta el 31 de diciembre, la Oficina observó 389 ataques de los siguientes tipos: 59 homicidios⁶; 44 ataques; 210 amenazas (69 colectivas); 72 violaciones a los derechos a la privacidad y la propiedad (incluyendo fotografías, vigilancia y robo de computadores); tres desapariciones forzadas; y un caso de violencia sexual. - En el contexto del proceso de paz, el Alto Comisionado observa con preocupación la intervención de las fuerzas militares en las tareas de seguridad ciudadana, desde el manejo de la protesta social hasta la lucha contra el crimen organizado. La Oficina reitera que las fuerzas militares no son responsables de la seguridad ciudadana. Constitucionalmente, tienen la finalidad de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La policía nacional tiene la responsabilidad de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades. 	
2017	<ul style="list-style-type: none"> - En el informe sobre el año 2017 se refiere a los desafíos para la implementación del Acuerdo en materia de garantías de no repetición: 1) Ataques contra defensores de los derechos humanos; 2) Reintegración de excombatientes y desvinculación de niños y niñas; 3) El desafío rural y otros factores estructurales que afectan la situación de derechos humanos; 4) Seguridad ciudadana en un contexto de paz; 5) Justicia Transicional y la respuesta a los derechos de las víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> - En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente informe, la Comisión reitera al Estado de Colombia la necesidad de continuar desplegando esfuerzos para lograr el cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, así como desarrollar y sostener los resultados logrados hasta el momento.

Año del Informe	Principales conclusiones OACNUDH	Principales conclusiones CIDH
	<ul style="list-style-type: none"> - La OACNUDH está extremadamente preocupada por el aumento de asesinatos de defensores de los derechos humanos, incluyendo a líderes sociales y comunitarios, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado para reducir estos ataques. En 2017, la OACNUDH registró 441 ataques, incluyendo 121 asesinatos. Estos últimos incluyen a 84 defensores de los derechos humanos que ejercían liderazgo, 23 miembros de movimientos sociales y políticos y 14 personas muertas durante las protestas sociales. La OACNUDH también registró 41 intentos de asesinato; 213 amenazas; 61 violaciones de los derechos a la intimidad y la propiedad (entre ellas la toma no solicitada de fotografías y el robo de información); cuatro desapariciones forzadas; y la violación sexual de una mujer activista. - Los problemas que enfrentan las comunidades rurales son multidimensionales y están interconectados. Abordarlos es un asunto complejo. La solución a un problema concreto requiere que se solucionen otros problemas. Por ejemplo, en varias de las antiguas zonas de influencia de las FARC-EP, la OACNUDH observó que para que funcione adecuadamente la justicia local, sin amenazas de grupos criminales, es necesaria la sustitución de cultivos ilícitos. No obstante, la sustitución implica el saneamiento de los títulos de propiedad de tierras, lo que requiere la compra y distribución de tierra. Estos pasos tienen implicaciones presupuestales, necesiéndose que una mayoría política a nivel municipal, departamental y nacional apruebe los presupuestos. Puesto que la solución al problema es distinta en cada comunidad, las metas nacionales de transformación hacen que cada actor tome acción sin tener en cuenta la secuencia necesaria o la capacidad de producir un impacto en los derechos humanos. Se requieren metas más realistas con indicadores que reflejen la situación de derechos humanos a nivel incluso veredal. - Uno de los principales obstáculos que enfrenta el Estado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales es la tentación del uso del gasto público en centros poblacionales con el fin de obtener votos en vez de priorizar los recursos para garantizar el acceso y disfrute de derechos básicos de las zonas rurales marginadas y menos pobladas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión reconoce que el Estado continúa desarrollando importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja de las víctimas del conflicto, los esfuerzos en la atención y protección de personas en riesgo, y la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. La Comisión continuará colaborando con el Estado en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados en el presente informe, y brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en el proceso de implementación y seguimiento a las medidas que el Estado ha desplegado como parte de su propósito de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia y cumplir con sus obligaciones internacionales. - Asimismo, la Comisión resalta el gran esfuerzo adelantado por el Estado para la implementación del Sistema Integral, con el objeto de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, a través de la implementación normativa e institucional de los diferentes mecanismos que lo componen. En esta línea, llama al Estado a tomar en cuenta las consideraciones planteadas tanto por la Defensoría del Pueblo como por diferentes actores de la sociedad civil en relación a algunas cuestiones que atañen dicha implementación, en particular sobre la Ley de Amnistía, a fin de afinar su operatividad y ajustarla a los estándares internacionales y de derechos humanos. La Comisión reitera su compromiso de continuar brindando al Estado y a la sociedad colombiana en su conjunto, su colaboración en este esfuerzo y continuará dando seguimiento cercano a la implementación del Acuerdo de Paz en el marco de sus competencias.

Fuente: elaboración propia con base en informes anuales de la OACNUDH y CIDH

Anexo 3 – Tópicos de la producción documental del ODHG 1999-2017.

Año	Temas	Regiones / Departamentos	Guías / Manuales	Documentos de Política DH y DIH*	Análisis Geográfico	Análisis Estadístico
1999						
2000	Análisis de grupos de autodefensa.	Putumayo				
2001	Afectaciones por minas antipersona – MAP. Afectaciones de niños, niñas y adolescentes - NNA.	Barrancabermeja. Cundinamarca. Sierra Nevada de Santa Marta. Magdalena Medio. Suroriente (Meta / Guaviare / Caquetá) Viejo Caldas (Caldas / Risaralda / Quindío)				
2002	Muerte de integrantes de Fuerza Pública fuera de combate. Panorama de los parques nacionales naturales.	Arauca y Casanare. Región Sumapaz (Tolima / Cundinamarca). Nariño. Norte de Santander. Meta. Región Paramillo (Antioquia / Córdoba). Tolima.				
2003		Chocó. Huila. Valle del Cauca Montes de María (Bolívar / Sucre). Zona de Distención (Caquetá).				
2004		Cauca. Oriente Antioqueño (Antioquia).				
2005		Barranquilla (Atlántico) Bolívar Cundinamarca Tolima				

2006		<p>Bajo Cauca Antioqueño (Antioquia). Cali (Valle del Cauca). Casanare. Caldas. Sucre.</p> <p>Norte del Valle (Valle del Cauca). Occidente Antioqueño (Antioquia). Catatumbo (Norte de Santander) Región Santanderes y sur del Cesar (Santander / Norte de Santander / Cesar). Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena). Urabá Antioqueño (Antioquia).</p>	<p>Guía creación Observatorios DH y DIH.</p>			
2007		<p>Diagnósticos departamentales 2003-2007 (uno por departamento)</p>				<p>Análisis Estadístico 2003-2007 (uno por departamento).</p>
2008	<p>Experiencias Proyecto en Cultura de DH Dinámica de muertes en Colombia 1990-2005. Impacto de la Seguridad Democrática.</p>	<p>Diagnósticos departamentales 2003-2008 (uno por departamento).</p>				<p>Análisis Estadístico 2003-2008 (uno por departamento)</p>
2009	<p>Diagnóstico municipios comunidades Afro (auto 005). Diagnóstico pueblos indígenas (auto 004). Caracterización del homicidio en Colombia 1995-2006. DESC Desafío ciudadanía social. Dinámica bandas asociadas narcotráfico</p>	<p>Costa nariñense y caucana (Cauca / Nariño). Córdoba</p>	<p>Formación en investigación y sanción DH y DIH (Tomo 1). El Personero y la protección de la población civil.</p>			

	2005-2008. Dinámica espacial secuestro 1996-2007 Procesos DDR: Autodefensas.					
2010	Impacto seguridad democrática en la violencia (2010). Informe seguimiento política lucha contra la impunidad 2006-2008. Cartografía social indígena del Meta (2010)		Formación en investigación sanción DH y DIH (Tomos 2 y 3).			Estadística departamental comparativo (enero- septiembre 2009- 2010) Estadística departamental comparativo (2008- 2009)
2011	Informe a la ONU sobre eliminación de la discriminación de la mujer.	Atlántico.			Geografía de la confrontación 1998- 2011.	
2012					Geografía de la confrontación 2010- 2011 (Uno por departamento).	Cifras nacionales a Julio de 2012. Cifras Nacionales 2002-2012. Comparativo cifras nacionales enero-julio. Comparativo de cifras uno por departamento enero-junio 2011- 2012.
2013	Impactos de la violencia en la población afro 2000- 2011. Informe Colombia EPU – 2013. Informe de Comisiones de DIH Américas – 2013.		ABC Examen Periódico Universal Cartilla Sistema Nacional de DH y DIH – 2013.	Balance construcción participativa política DH y DIH.		
2014	Análisis reclutamiento y utilización 2014.		Manual de formadores en DH – 2014.	Propuesta de Política DH y DIH 2014-2034.		

				Lineamientos política DH y empresas.		
2015	Análisis explotación sexual en Colombia 2015. Atlas impacto regional del conflicto 1990-2013. Cultura DH desde innovación social 2015.		Planes de Desarrollo con Enfoque Diferencial	Estrategia nacional garantía DH 2014-2034. Plan Nacional de acción DH y empresa.		
2016	Colombia más allá del conflicto - DH y Paz					
2017			DH y violencias de género en el conflicto 2017. Formación en DH y DIH de Indígenas 2017.	Cartilla política criminal y DH.		

Fuente: elaboración propia. * Aunque los documentos de política pública no son de elaboración exclusiva del ODHG, se incluyen por su participación y publicación como parte de su acervo documental.

Anexo 4 – Objetivos en derechos humanos y DIH en los planes de desarrollo relacionados con el ODHG.

Gobierno	Objetivos en materia de DH y DIH en el Plan de Desarrollo relacionados con el ODHG.
Pastrana	<p>Ubicación en el Plan de Desarrollo: <i>Capítulo 4 - desarrollo y paz: instrumentos y prioridades Para la construcción de la paz. Sección 4 - derechos humanos y derecho Internacional humanitario.</i></p> <p>El respeto a los derechos humanos es una condición indispensable, si bien no suficiente, para avanzar en el desarrollo económico y democrático del país y para garantizar la construcción de una paz perdurable. No obstante, debido a la naturaleza irregular del conflicto interno una de las características más notables de este es la sistemática violación de derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario, DIH, por parte de los diferentes actores armados involucrados. Por supuesto, factores como el narcotráfico y la delincuencia organizada también han contribuido a conformar una situación deplorable de violencia y violación de los derechos humanos en el país.</p> <p>En ese contexto, el gobierno se propone desarrollar acciones que le permitan, por una parte, garantizar la prevalencia de los derechos humanos de primera generación; es decir la vida, la integridad y la libertad, cuya protección es impostergable; y por otra, la promoción de los derechos de segunda y tercera generación, tales como los derechos civiles, económicos, sociales y ambientales.</p> <p>Adicionalmente, en el intento por impedir las atrocidades generadas por la guerra interna, el propósito del gobierno es promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, en particular los principios del Protocolo II de Ginebra, del cual Colombia es parte, y del cual se derivan compromisos y responsabilidades frente a la comunidad internacional y en relación con el propio derecho nacional.</p> <p>Bajo el anterior enfoque, el gobierno se propone sentar las bases de un plan integral de derechos humanos que, además de trascender el corto espacio de un período de gobierno, sienta las bases de una política estatal estrechamente articulada a la política de paz y al modelo de desarrollo. Este plan se acoge igualmente a las recomendaciones de la comunidad internacional en la Declaración de Viena con ocasión de la Conferencia internacional sobre derechos humanos de las Naciones Unidas de 1993. Así mismo, este plan estará enmarcado dentro de un esquema descentralizado y participativo y propiciará el establecimiento de alianzas estratégicas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y ONG del orden local, nacional e internacional con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar una cultura del respeto a los derechos humanos - Reducir los niveles de violación a los derechos fundamentales y al derecho internacional humanitario. - Desarrollar acciones que permitan reducir la impunidad en esta materia. <p>Debido a la importancia del tema dentro de la agenda nacional e internacional del país, el gobierno considera que la coordinación y definición de acciones en este campo deben realizarse al más alto nivel, y por tal razón el vicepresidente de la República cumplirá las funciones de Alto consejero para los derechos humanos. Bajo su dirección el gobierno se propone estructurar cuatro estrategias.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En primer lugar, la puesta en marcha de un proyecto pedagógico nacional en materia de derechos humanos y de DHI, para lo cual se buscará convocar a representantes de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales con conocimiento en este campo, con el fin

	<p>de estructurar una propuesta pedagógica a través de medios de educación y comunicación formales e informales que contribuya a transformar los patrones de comportamiento que favorecen la violación de los derechos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En segundo lugar, se creará, bajo la dirección del Alto consejero para los derechos humanos, una Comisión nacional permanente de derechos humanos y de DIH a cuyo cargo estará, entre otras funciones, la aprobación definitiva del Plan nacional de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario. - En tercer lugar, el gobierno diseñará nuevos dispositivos y fortalecerá los mecanismos de seguimiento y control ya existentes para contribuir a la disminución de la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En tal sentido se pondrá en marcha el llamado Comité de impulso de casos y se apoyará su gestión mediante el diseño y actualización permanente de un gran banco de datos con los casos más relevantes de violaciones a los derechos humanos y al DIH, definidos según su gravedad y su trascendencia en el ámbito interno y externo. - Por último, se diseñará y pondrá en marcha un Observatorio de los derechos humanos y de DIH, el cual operará como un centro de acopio y de producción de información sobre la gestión estatal y sobre la situación de derechos humanos y del DIH en el país. Para apoyar dicho observatorio, el gobierno se compromete a fortalecer y ampliar en forma progresiva la Red de información sobre derechos humanos, adoptada por la anterior Consejería de Derechos Humanos. Dicha red acopiará la información disponible en el país en relación con los derechos a la vida, la integridad y la libertad, y buscará ampliar progresivamente su cobertura en el horizonte de construcción de un Sistema nacional de información de derechos humanos y de DIH.
Uribe 1	<p><i>Ubicación en el Plan de Desarrollo: Capítulo 1 – Brindar seguridad democrática. Sección 5 – Promoción y protección de los derechos humanos y el DIH.</i></p> <p>El conflicto armado interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la justicia del Estado y a ausencia de una cultura de los derechos humanos son los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el DIH.</p> <p>La situación descrita obliga a que el Estado refuerce sus acciones y estrategias hacia un enfoque preventivo, fortalezca la lucha contra la impunidad, les dé una respuesta adecuada a las víctimas, trabaje armónicamente con los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, racionalice el funcionamiento de las instituciones encargadas de su garantía, promoción y protección e impulse medidas efectivas de aplicación del DIH.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH. La prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH implica informar y hacer consciente a la sociedad sobre sus derechos y sobre las amenazas y daños que puede sufrir a causa del conflicto armado, y evitar que esas violaciones ocurran. La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos se convertirá en una instancia fundamental para la prevención, encargada de la dirección del sistema nacional de prevención. Se impulsará el Sistema de Alertas Tempranas para prevenir violaciones a los derechos humanos y al DIH. Se consolidarán y mejorarán los procesos de registro, canalización de información, diseño de alertas y promoción de la respuesta estatal mediante la creación de una central de emergencias. Como complemento necesario, se trabajará con la sala de estrategia nacional, que centraliza la información sobre el conflicto, derechos humanos y seguridad ciudadana, a escalas departamental y municipal y se articulará esta labor con la derivada de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional de la Policía Nacional. A partir de estas herramientas se consolidará un sistema estatal de información para detectar e impedir la inminencia de las acciones de los grupos armados al margen de la ley y para proteger a la comunidad. El Gobierno definirá zonas de alto riesgo para la protección de los derechos humanos y el respeto al DIH. En ellas intervendrá para la protección integral de la población. Para ello, se analizarán y determinarán las tendencias generales del conflicto para establecer los grados de riesgo por regiones y municipios, se seleccionarán las zonas que recibirán la protección y se ejecutarán acciones para garantizar la seguridad, la justicia, la institucionalidad democrática y el desarrollo social y productivo.

	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional. Se diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente. La puesta en marcha de este modelo tiene como finalidad promover la efectividad de los derechos humanos desde una perspectiva integral. <p>El vicepresidente de la república, en tanto presida la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y del DIH, se encargará de la coordinación de la política y para tal fin evaluará los resultados y la gestión institucional.</p>
Uribe 2	<p><i>Ubicación en el Plan de Desarrollo: Capítulo 2 – Política de defensa y seguridad democrática. Sección 2.2 – Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación. Subsección 2.2.2 – Derechos humanos y DIH.</i></p> <p>Gracias a la aplicación de las políticas en materia de DDHH y DIH, incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se lograron importantes avances en materia de respeto y garantía de los DD. HH. y del DIH.</p> <p>En resumen, el Estado y la sociedad colombiana han realizado importantes esfuerzos para prevenir las violaciones de los DDHH y para construir una cultura en la materia. Sin embargo, aún subsisten valores y prácticas que están alejadas o son contrarias al reconocimiento y respeto de la dignidad humana y a los principios y valores que fundamentan la garantía y ejercicio de los DDHH. Persisten, así mismo, conductas discriminatorias tanto sociales como institucionales que menoscaban el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de grupos poblacionales. Al mismo tiempo, aún existen GAML que infringen constantemente el DIH. También se presentan casos esporádicos de violaciones de los DD. HH. que deben ser confrontados y sancionados con rigor, mientras que prevalecen algunas dificultades para lograr una justicia pronta y eficaz.</p> <p>Para contrarrestar las carencias y consolidar las políticas de promoción y respeto de los DDHH. y el DIH, el Estado velará por que se armonice el desarrollo social, económico, político y cultural del país con las implicaciones de adoptar un enfoque de derechos. Además, se velará por el establecimiento de las consecuentes responsabilidades para garantizar estos derechos en las entidades estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH. El Estado colombiano, con miras a fortalecer el desarrollo nacional y el Estado Social de Derecho, culminará la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH, cuyo impulso y cumplimiento ha sido asumido como una tarea prioritaria de Estado que trasciende los periodos de Gobierno. Con este Plan, de carácter estatal y con enfoque de género, que será concertado con la sociedad civil y contemplará la integralidad de los DD. HH. y la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, se impulsará la aplicación de los tratados internacionales en materia de DDHH y DIH. Además, el Plan le permitirá al Estado contar con una guía para la ejecución de sus acciones y contribuirá a la articulación del Gobierno Nacional con las organizaciones de la sociedad civil. - Fortalecimiento institucional y de la ejecución de la política pública en materia de DDHH y DIH. Para el tema de prevención y protección de los DDHH y del DIH, el Estado colombiano fortalecerá y consolidará el SAT y el CIAT para prevenir oportunamente violaciones a los DDHH. Además, se continuará con los programas de protección de poblaciones específicas, con el PACR y la implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Finalmente, se robustecerá el sistema de información sobre la situación de DDHH y DIH del Observatorio de la Vicepresidencia de la República.
Santos 1	<p><i>Ubicación en el Plan de Desarrollo: Capítulo 5 – Consolidación de la Paz. Sección C – Derechos humanos, DIH y justicia transicional.</i></p>

	<p>El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los colombianos y colombianas, lo cual se refleja en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009.</p> <p>Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas.</p> <p>Por lo anterior, el buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, 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, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH.</p> <p>Lineamientos estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de DDHH y DIH El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de DDHH y DIH, integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial. El sistema será coordinado por la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH, liderada por el vicepresidente de la República, la cual será reestructurada y fortalecida en términos de miembros, funciones y competencias, con el objeto de erigirla como la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias. - Política Nacional Integral de DDHH y DIH. La Política Nacional Integral de DDHH y DIH promoverá 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; y se constituirá, por los siguientes componentes: (1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DDHH, (4) Protección, (5) Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial. Esta Política será implementada en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica entre otras, las siguientes acciones: (1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; (2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; (3) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DDHH y DIH; y (4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, con el fin de que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.
Santos 2	<i>Ubicación en el Plan de Desarrollo: Capítulo 8 - Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz. Secciones – Democracia y derechos humanos.</i>

Uno de los retos más importantes para el país en los próximos años, en el horizonte de construir condiciones sostenibles y duraderas de paz, se relaciona con la capacidad de superar las deficiencias que minan la efectividad de los mecanismos institucionales para construir acuerdos en la diferencia, tramitar los conflictos y generar consensos democráticos alrededor de la construcción de un modelo compartido de sociedad.

Diagnóstico. Por su parte, la promoción, respeto y protección de derechos humanos será otro ámbito de acción central en la construcción de una sociedad en paz. En la actualidad, acometer este desafío se enfrenta a la existencia de limitaciones en los niveles de coordinación y articulación intra e interniveles de la administración pública (nacional, departamental, municipal y distrital). Así mismo, implicará afrontar los niveles de normalización de la violencia y la ilegalidad insertos en la cotidianidad que definen la manera como interactuamos los colombianos, sus elementos son asuntos como los deficientes niveles de conocimiento y apropiación de los derechos humanos por parte de los ciudadanos y de los servidores públicos, la frecuente justificación de disposiciones y actitudes hacia la violación de los derechos humanos y la inexistencia de espacios que propicien la convivencia pacífica y la transformación de los conflictos.

Visión. Así mismo, cerrar las brechas en materia de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad implica garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica desde una perspectiva territorial. Esto, significará un estado en el cual los ciudadanos contarán con ambientes seguros para el desarrollo de sus libertades y capacidades individuales y colectivas, y la plena confianza en la capacidad del Estado para protegerlos cuando se vean amenazadas o en riesgo por diferentes fenómenos delictivos.

Objetivo A. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio. Objetivo 3. Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos. Estrategia D. Fortalecimiento del Sistema Nacional de DDHH y DIH (SNDH) como herramienta de articulación y coordinación de las entidades del orden Nacional y territorial

La acción efectiva del Gobierno nacional en materia de derechos humanos depende, en gran medida, de la superación de los esquemas de segmentación institucional. En este sentido, su garantía efectiva supone mejorar la coordinación y articulación entre las entidades del gobierno nacional y entre éstas y las del orden territorial. El SNDH juega un papel importante en este sentido y debe consolidarse como espacio de articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y territorial para la toma de decisiones y puesta en marcha de planes, programas y proyectos que desarrollen la Estrategia Nacional de DD. HH. A este respecto, se adelantarán las siguientes acciones:

- Implementación de la Estrategia nacional para la Garantía de los Derechos Humanos, elaborada con base en la Propuesta de política integral de DDHH 2014-2034.
- Diseño e implementación de mecanismos de articulación entre sistemas de coordinación que buscan garantizar el goce efectivo de derechos con el fin de generar agendas de trabajo conjunto.
- Consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información en DDHH, garantizando su compatibilidad con los sistemas de información existentes que lo alimentarán.
- Fortalecimiento de los procesos territoriales de diseño, impulso, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DDHH.
- Coordinación, articulación e implementación de estrategias que permitan el efectivo cumplimiento y seguimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

	<ul style="list-style-type: none">- Incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como herramienta esencial para el diseño, formulación, implementación, evaluación, ajuste y rendición de cuentas de todas las políticas públicas. Se promoverá que las entidades territoriales incluyan en sus planes de desarrollo las estrategias, metas y objetivos que permitan la realización del EBDH.
--	--

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo de los gobiernos Pastrana, Uribe 1 y 2 y Santos 1 y

