



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**La política pública de prevención de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia (1997-2022): una mirada desde el Marco de Coaliciones Promotoras.**

**Santiago José Amaya Rueda**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2023

# **La política pública de prevención de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia (1997-2022): una mirada desde el Marco de Coaliciones Promotoras.**

**Santiago José Amaya Rueda**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de  
**Magíster en Políticas Públicas**

Director:  
José Francisco Puello Socarrás

Línea de Investigación:  
Políticas de Derechos Humanos

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Bogotá, Colombia  
2023

*“Is it true that long ago firemen put fires out instead of going to start them?”*

*“¿Es verdad que, hace mucho tiempo, los bomberos apagaban incendios, en vez de provocarlos?”*

Clarisse McClellan  
**(Ray Bradbury)**

## Resumen

Esta investigación analiza los principales cambios en la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia entre 1997 y 2022. Como herramienta de análisis, el estudio hace uso del Marco de Coaliciones Promotoras — *Advocacy Coalitions Framework* (ACF)— de Sabatier y Jenkins Smith (1988; 1993). El análisis propuesto se concentra en estudiar los factores cognitivos —*sistemas de creencias*, de acuerdo con los postulados teóricos del ACF— de los representantes de las coaliciones de la política pública, al considerarlos componentes esenciales del *policy process* y de la construcción cognitiva de la realidad social.

La investigación concluye que la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia ha sido conceptualizada y abordada de manera sustancialmente diferente por las coaliciones del subsistema de la política pública. Sus diversas definiciones han respondido a los distintos sistemas de creencias que han resultado dominantes en un momento dado, lo que ha derivado en que se incluyan diversos objetos y tipos de prevención. Esto permite inferir que no existe consenso sobre lo que significa el deber de prevención en Colombia, hace visible que los actores no están de acuerdo en el contenido y el alcance de dicho deber, y permite concluir que la política pública resulta muchas veces inconexa entre sus componentes, por no decir contradictoria.

**Palabras clave:** prevención, derechos humanos, derecho internacional humanitario, sistemas de creencias, coaliciones promotoras, *Advocacy Coalitions Framework*.

# **The public policy of Prevention of Human Rights and Humanitarian Law Violations in Colombia (1997-2022): An Advocacy Coalitions Framework approach.**

## **Abstract**

This research analyzes the main changes in the trajectory of the public policy for the prevention of human rights and international humanitarian law violations in Colombia between 1997 and 2022. The theoretical research tool is the Advocacy Coalitions Framework (ACF) by Sabatier and Jenkins Smith (1988; 1993). The proposed analysis focuses on studying the cognitive factors —belief systems, according to the theoretical postulates of the ACF— of the representatives of public policy coalitions, considering beliefs as essential components of the *policy process* and the cognitive construction of social reality.

The investigation concludes that the prevention of human rights violations and violations of international humanitarian law in Colombia has been conceptualized and addressed in a substantially different way by the coalitions of the public policy subsystem. Its various definitions have responded to the different belief systems that have been dominant at a given time, which has led to the inclusion of various objects and types of prevention. This allows us to infer that there is no consensus on what the duty of prevention means in Colombia, makes visible that the actors do not agree on the content and scope of said duty, and allows us to conclude that public policy is often unconnected between its components.

**Keywords:** prevention, human rights, international humanitarian law, belief systems, advocacy coalitions, *Advocacy Coalitions Framework*.

# Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>Capítulo 1. Componentes teóricos de la investigación: <i>Advocacy Coalitions Framework</i> (ACF) y Línea de base de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia .....</b>	<b>8</b>
---	----------

1.1. Marco de coaliciones promotoras — <i>Advocacy Coalitions Framework</i> — ACF .....	9
1.1.1. Punto de partida epistemológico.....	9
1.1.2. Justificación de la selección del marco <i>Advocacy Coalitions Framework</i> .....	11
1.1.3. Fundamentos del <i>Advocacy Coalitions Framework</i> de Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins Smith (1988; 1993) .....	13
1.1.4. Traducción del <i>Advocacy Coalitions Framework</i> a la investigación.....	22
1.2. Línea de base de prevención en Colombia (resultado del Estado del Arte).....	27
1.2.1. Definiciones sobre la prevención de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario .....	27
1.2.2. Delimitación de la Línea de base de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia .....	30
1.3. Conclusiones del capítulo .....	37

<b>Capítulo 2. Metodología de la investigación .....</b>	<b>38</b>
--	-----------

2.1. Coherencia epistemológica entre marco teórico y metodología .....	38
2.2. Diseño metodológico e instrumentos .....	40
2.3. Descripción por etapas de la metodología de la investigación .....	43
2.4. Conclusiones del capítulo.....	52

<b>Capítulo 3. Estado del Arte: trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia.....</b>	<b>53</b>
---	-----------

3.1. Emergencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la agenda pública.....	54
3.2. Los obstáculos y vacíos en el desarrollo de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario como política pública.....	60
3.3. Resultados del Estado del Arte .....	68

3.4. Conclusiones del capítulo.....	74
-------------------------------------	----

**Capítulo 4. Los cambios en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a la luz del ACF.....76**

4.1. Trayectoria definitiva de la política pública .....	77
4.1.1. Parámetros relativamente estables y estructuras de oportunidad .....	77
4.1.2 Hitos de la trayectoria definitiva de la política pública .....	79
4.2. Ruptura entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad (2018) .....	99
4.2.1. Sistemas de creencias y coaliciones promotoras en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH (2018) .....	99
4.2.2. Identificación y composición de coaliciones promotoras.....	115
4.3. Presentación de resultados: Trayectoria definitiva de la política pública y Espectro de prevención de coaliciones del subsistema en el año 2018.....	121

**Conclusiones ..... 133**

Hallazgos investigativos: .....	133
Conclusiones teóricas: .....	137
Conclusiones metodológicas: .....	138
Preguntas abiertas que deja la investigación: .....	139

**Recomendaciones de política pública ..... 140**

**Bibliografía ..... 143**

**Anexos..... 153**

ANEXO 1 - Dimensión heurística de la revisión bibliográfica .....	153
ANEXO 2 - Instrumento No. 1 – Test de expertos.....	160
ANEXO 3 - Instrumento No. 2 – Entrevistas a representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública .....	174

### **Lista de tablas**

- Tabla 1. Percepciones, valores y prioridades que componen los sistemas de creencias.
- Tabla 2. Instrumentos metodológicos de la investigación.
- Tabla 3. Grado garantista de un sistema de creencias.
- Tabla 4. Autos Corte Constitucional de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que reiteran la obligación del Estado en materia de prevención.
- Tabla 5. Sistema de creencias Coalición del acuerdo de paz.
- Tabla 6. Sistema de creencias Coalición jurisprudencial.
- Tabla 7. Sistema de creencias Coalición de seguridad.
- Tabla 8. Sistema de creencias Coalición de burócratas de nivel de calle.
- Tabla 9. Integrantes de cada coalición en 2018.
- Tabla 10. Resultado de búsqueda bibliográfica en bases de datos.

### **Lista de matrices**

- Matriz 1. Sistematización de hitos para proyectar la trayectoria de la política pública.
- Matriz 2. Verificación de hitos para la trayectoria final de la política pública.
- Matriz 3. Consolidación de sistemas de creencias.
- Matriz 4. Componentes estructurantes de los sistemas de creencias.
- Matriz 5. Identificación de coaliciones promotoras.
- Matriz 6. Características del concepto de prevención de cada sistema de creencias.

### **Lista de figuras**

- Figura 1. Estructura del Advocacy Coalitions Framework.
- Figura 2. Diseño Metodológico de la Investigación.
- Figura 3. Proyección preliminar de la línea de tiempo de la política pública de prevención.
- Figura 4. Intersecciones entre los distintos objetos de prevención de la política pública de prevención en Colombia (Línea de base de prevención en Colombia).
- Figura 5. Trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

### **Lista de gráficas**

- Gráfica 1. Espectro de prevención de la Coalición del acuerdo de paz.
- Gráfica 2. Espectro de prevención de la Coalición jurisprudencial.
- Gráfica 3. Espectro de prevención de la Coalición de seguridad.
- Gráfica 4. Espectro de prevención de la Coalición de burócratas de nivel de calle.
- Gráfica 5. Superposición de los espectros de prevención de las coaliciones de seguridad y del acuerdo de paz.



## Lista de siglas y acrónimos

AC (*Advocacy Coalition* – coalición promotora)  
ACF (*Advocacy Coalitions Framework*)  
AUC (Autodefensas Unidas de Colombia)  
CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja)  
CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)  
CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular)  
CIPRAT (Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas)  
CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica)  
CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento)  
CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)  
Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos)  
DD. HH (Derechos Humanos)  
DIDH (Derecho Internacional de los Derechos Humanos)  
DIH (Derecho Internacional Humanitario)  
DNP (Departamento Nacional de Planeación)  
FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)  
FIP (Fundación Ideas para la Paz)  
ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)  
INDEPAZ (Instituto de estudios para el desarrollo y la paz)  
MOVICE (Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado)  
OEA (Organización de Estados Americanos)  
ONG (Organización No Gubernamental)  
ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia)  
ONU (Organización de Naciones Unidas)  
Pares (Fundación Paz y Reconciliación)  
SAT (Sistema de Alertas Tempranas)  
SNARIV (Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas)  
SNDH (Sistema Nacional de Derechos Humanos)  
UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas)  
UNP (Unidad Nacional de Protección)  
USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

## Introducción

Esta investigación analiza la trayectoria y los cambios de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) en Colombia desde su gestación, a mediados de la década de 1990, hasta el gobierno de Iván Duque (2018-2022)<sup>1</sup>. Como herramienta de análisis, el estudio se basa en el Marco de Coaliciones Promotoras —*Advocacy Coalitions Framework, (ACF)*— de Sabatier y Jenkins Smith (1988; 1993).

La política pública estudiada ha presentado diversos cambios a lo largo de los años. Cada uno de estos cambios ha estado caracterizado por variaciones en los sistemas de creencias de los actores que en su momento ejercieron como coaliciones dominantes dentro del subsistema de política pública. Esto ha generado que, dependiendo de los sistemas de creencias que imperan en materia de derechos humanos, la prevención ha sido conceptualizada, priorizada y ejecutada en concordancia con distintas agendas en el país.

A modo de ilustración, un análisis de este tipo se podría aplicar al contexto político reciente en la ruptura en la política pública que existió en la transición entre los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque.

---

<sup>1</sup> La selección del marco temporal se justifica en el Capítulo 3.

Esta transición se vio caracterizada por un cambio en las creencias sobre las que se construyen las políticas públicas en materia de paz y derechos humanos (Sabatier, 1988). Por un lado, una coalición promotora encabezada por el gobierno de Juan Manuel Santos le apostó a la promoción de acciones basadas en el reconocimiento del conflicto armado y víctimas y la necesidad de una salida negociada a la violencia política. La coalición competidora, por su parte, buscó desarrollar la denominada Política de Paz con Legalidad que lideró el gobierno de Iván Duque. Ambas coaliciones tienen el objetivo de elaborar una política pública que resulte coherente con su sistema de creencias. Mientras una tiende a abogar por la salvaguarda de los derechos a través de la defensa del Acuerdo de Paz, la otra promueve una solución más cercana al fortalecimiento de medidas de seguridad.

El estudio identifica cuatro coaliciones promotoras en el subsistema de prevención para el año 2018: la coalición del acuerdo de paz, la coalición jurisprudencial, la coalición de seguridad y la coalición de “burócratas de nivel de calle”. Las cuatro coaliciones se ven representadas por un sistema de creencias relativamente independiente. En algunos casos las creencias se superponen entre coaliciones; en otros casos entran en conflicto directo. Este trabajo analiza los cambios en la política pública de prevención a partir de las variaciones en los sistemas de creencias de sus coaliciones y busca determinar de qué manera esas variaciones marcaron la trayectoria de la política pública.

Los cambios en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia adquieren relevancia como objeto de estudio desde la Ciencia Política, y más precisamente desde el Análisis de Políticas Públicas, por dos motivos. Primero, la prevención busca evitar la consumación de manifestaciones de violencia directa (Galtung, 2016). Esta violencia continúa siendo un problema público sin aparente solución en el contexto político colombiano actual, en el cual las violaciones tanto de derechos humanos como del DIH son el pan de cada día. En ese sentido vale la pena analizar qué comprenden los diferentes actores sobre la prevención, cuáles son sus supuestos, las distintas concepciones desde las que se construye el concepto

de prevención y qué creencias existen detrás de esta categoría, con el fin de proponer un modelo de política pública preventivo que sea eficaz en la salvaguarda de los derechos.

En segunda medida, el estudio adquiere relevancia debido a la escasez de investigaciones en Colombia que privilegien los factores normativos y cognitivos de los actores sobre los análisis clásicos de intereses políticos o económicos ligados al manejo de la guerra. Esto promete proporcionar una mirada distinta del análisis de la prevención y la defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia ligada en este caso a las creencias, las ideas y los valores de los actores.

Como lo evidencia esta investigación, el abordaje con el que se ha tratado la política pública de derechos humanos y DIH en el país ha tendido a omitir los estudios desde paradigmas epistemológicos cognitivos o constructivistas que resalten la dimensión normativa de la política pública y de lo que significan los derechos humanos y el DIH para los distintos actores. Esta limitación ha obviado las creencias, las ideas, los valores e incluso los sentimientos tanto de los intervinientes de la política como de los investigadores, los cuales no siempre resultan visibles, aunque sean determinantes para comprender cómo se posiciona el problema público de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en la toma de decisiones y cómo se elabora y se pone en funcionamiento —cómo cambia— la política pública a lo largo del tiempo.

Bajo ese panorama, la evolución de una política pública de prevención de violaciones a los DD. HH y al DIH es importante analizarla teniendo en cuenta factores cognitivos. Detrás de la toma de decisión, detrás de las pugnas por posicionar el tema en la agenda, entre otros elementos, existen una serie de actores (la sociedad civil organizada, las ONG, los medios de comunicación, entre otros) con diversas ideas, intereses y motivaciones, que responden a diferentes principios y valores, a ideas opuestas, a visiones normativas a veces contradictorias. Esto plantea la necesidad de abordar el problema de investigación desde una perspectiva que valore las creencias de los actores. Se requiere dar cuenta de la multiplicidad de actores (por fuera del clásico triángulo de hierro que conforman administradores,

legisladores y grupos de interés) y se propone hacer visibles sus ideas y perspectivas, sus diferentes factores cognitivos y normativos (Sabatier, 1988).

Siguiendo esta línea, la investigación adopta por objetivo principal analizar los principales cambios en la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Colombia. El análisis propuesto se concentra exclusivamente en los factores cognitivos de los representantes de las coaliciones de la política pública. El enfoque teórico a utilizar es el *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) de Sabatier y Jenkins Smith (1988; 1993). La selección de dicho marco analítico, como se expone en el Capítulo 1, se explica por su capacidad para estudiar los cambios de la política pública a partir de los sistemas de creencias de los actores.

En ese sentido, la pregunta de investigación que sirve como hoja de ruta en este trabajo es la siguiente:

*¿De qué manera las variaciones en los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras del subsistema de prevención han generado cambios en la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia (1997-2022) y a su vez inciden en el cumplimiento y la comprensión del deber de prevención?*

En cuanto a los objetivos específicos, la investigación busca alcanzar dos propósitos. Primero, describir las variaciones en los sistemas de creencias dominantes que generan cambios (o rupturas<sup>2</sup>) dentro de la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH a través de los componentes del *Advocacy Coalitions Framework* (ACF). Esta descripción queda reflejada en la línea de tiempo de la política pública y la posterior identificación de los cambios de mayor envergadura (rupturas) que ha experimentado la política a lo largo de su trayectoria.

---

<sup>2</sup> El concepto de “ruptura” en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH es definido en el Capítulo 1.

Segundo, se selecciona una de las rupturas en la trayectoria de la política pública, que corresponde con la transición producida en el año 2018 entre los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque. La investigación se propone identificar los sistemas de creencias y las coaliciones promotoras de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH al momento de dicha ruptura. El objetivo específico está en examinar si las variaciones en el sistema de creencias gobernante, al alterar el equilibrio de poder entre las coaliciones del subsistema de la política pública, afectan el cumplimiento de la prevención de violaciones a los DD. HH y al DIH.

Los anteriores objetivos de investigación permiten esbozar la hipótesis que resulta transversal en todo el proceso investigativo:

*Al producirse variaciones en el sistema de creencias de la coalición dominante del subsistema de prevención se generan rupturas o transformaciones en la trayectoria de la política pública que a su vez afectan la comprensión y el cumplimiento del deber de prevención.*

Para responder a los objetivos de investigación, y a la vez validar si la hipótesis tiene sustento empírico que la soporte, el diseño metodológico de la investigación fue construido a partir de tres momentos, cada uno con sus correspondientes instrumentos de recolección, análisis y sistematización de la información.

En el Momento 1. se desarrolla una revisión de literatura académica especializada y de fuentes jurisprudenciales y normativas acerca de la política pública. Esta revisión, que constituye el Estado del Arte de la investigación, estuvo compuesta por un componente heurístico (Anexo 1) y un componente hermenéutico que corresponde al grueso del Capítulo 3. De este ejercicio de interpretación y comparación entre textos académicos y fuentes normativas surge 1) la Línea de base de prevención en Colombia que se define en el Capítulo 1 y 2) la primera línea de tiempo de la política pública que se presenta en el Capítulo 3.

Posteriormente, el Momento 2. de la investigación desarrolla un ejercicio de verificación de la Línea de base de prevención en Colombia y de la primera Línea de tiempo de la política

pública a partir de su contrastación con fuentes primarias. Para llevar a cabo este propósito se adelantaron dos (2) tests a expertos y seis (6) entrevistas semi estructuradas a representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Durante la realización de las entrevistas se buscó que las diversas coaliciones promotoras tuvieran representación en la ejecución del instrumento metodológico.

Por último, el Momento 3. corresponde a la presentación de los resultados. En este punto se expone la identificación de los sistemas de creencias y coaliciones promotoras existentes en la política pública para 2018 y se proyecta la línea de tiempo definitiva de la política de prevención, una vez realizado el ejercicio de diálogo y contrastación entre la revisión bibliográfica y la información obtenida de las fuentes primarias. A modo de conclusión, en el Capítulo 4 el lector encontrará la línea de tiempo final de la política pública (trayectoria de la política pública) y el espectro de prevención de coaliciones promotoras de acuerdo con sus sistemas de creencias para 2018.

El estudio se estructura a partir de cuatro capítulos y una sección de conclusiones. En el primero se hace una descripción de los aspectos teóricos desde los cuáles se estudiarán los cambios de la política pública. Para esto, se presenta el *Advocacy Coalitions Framework* (AFC) y sus componentes. El marco analítico ha tenido diversas revisiones por parte de los autores y se considera como un constructo teórico en constante evolución. Por lo tanto, el capítulo presenta sus componentes estructurales y posteriormente expone cuáles de ellos serán utilizados por la investigación. Para finalizar, el Capítulo 1 hace una exposición de la Línea de base de prevención en Colombia. Esta línea, como veremos más adelante, aglomera los diversos objetos y tipos de prevención que han sido privilegiados por los tomadores de decisión desde la gestación de la política pública.

El segundo capítulo presenta el diseño metodológico de la investigación y describe el paso a paso que lo compone. Para tal propósito, primero se establece la coherencia epistemológica que armoniza la selección del *Advocacy Coalitions Framework* como marco teórico con los instrumentos de la metodología. Posteriormente, se expone a modo de diagrama el diseño

metodológico de la investigación y se presentan los instrumentos que se diseñaron. Por último, el capítulo presenta el paso a paso de la metodología.

El tercer capítulo hace una descripción de la trayectoria de la política pública desde 1997 hasta el 2022. Este capítulo presenta el recorrido de la política pública, expone cuáles han sido sus principales cambios, cuáles fueron sus hitos fundacionales, qué ajustes le han sido incorporados y qué eventos marcaron su trayectoria a lo largo del tiempo. Adicionalmente, llegado este punto se resaltan los obstáculos en la consolidación de la prevención como política pública y se abre el debate sobre las diversas interpretaciones de lo que significa la prevención y lo que se debe prevenir.

El cuarto capítulo analiza los cambios de la política pública que fueron identificados en el Capítulo 3, a través de los elementos teóricos presentados en el Capítulo 1. El propósito de este capítulo está en estudiar la trayectoria de la política pública de prevención, junto con sus diversos cambios, a la luz de los preceptos teóricos del *Advocacy Coalitions Framework*. Este diálogo entre información empírica y perspectiva teórica es el que permite alcanzar los resultados de la investigación y da luces sobre el cómo y el porqué de los cambios de la política pública en relación con los sistemas de creencias de los actores.

La investigación concluye que la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia ha sido conceptualizada y abordada de manera sustancialmente diferente por las coaliciones del subsistema de la política pública. Sus diversas definiciones han respondido a los distintos sistemas de creencias que han resultado dominantes en un momento dado, lo que ha derivado en que se incluyan diversos objetos y tipos de prevención. Esto permite inferir que no existe consenso sobre lo que significa el deber de prevención en Colombia, hace visible que los actores no están de acuerdo en el contenido y el alcance de dicho deber, y permite concluir que la política pública resulta muchas veces inconexa entre sus componentes, por no decir contradictoria.



# **Capítulo 1. Componentes teóricos de la investigación: *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) y Línea de base de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia**

Este capítulo describe los componentes teóricos que fueron utilizados en la investigación. En primer lugar, se hace una exposición del marco analítico *Advocacy Coalitions Framework* de Sabatier y Jenkins Smith (1988; 1993). Se comienza por presentar los conceptos sobre los que se edifica el marco y se definen sus componentes principales. Entre otros, se presentan los conceptos de *coaliciones promotoras*, *sistemas de creencias*, *subsistema de política pública* y los dos principales catalizadores de cambio en las políticas que propone la versión original del ACF: el *aprendizaje* y los *sucesos externos del sistema*. Posteriormente, el capítulo precisa cuáles son los elementos del ACF que serán utilizados por la investigación. Se desarrolla qué se entiende por “ruptura” en la política pública y cómo se relaciona este concepto con los planteamientos de Sabatier y Jenkins Smith.

En un segundo momento, el capítulo ofrece una serie de definiciones acerca del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Este

subtítulo expone brevemente las diferencias entre ambos conjuntos de normas y puntualiza qué diferencias existen entre la prevención de violaciones a los derechos humanos y la prevención de infracciones al DIH. Por último, se presenta una descripción de la Línea de base de prevención en Colombia. Esta línea engloba los diversos objetos y tipos de prevención que se han priorizado en Colombia a lo largo de la trayectoria de la política, de acuerdo con los resultados del Estado del Arte (Capítulo 3). Es importante resaltar que la Línea de base fue producto de la revisión de literatura académica, jurisprudencial y normativa que corresponde al primer momento del diseño metodológico.

## **1.1. Marco de coaliciones promotoras —*Advocacy Coalitions Framework*— ACF**

### **1.1.1. Punto de partida epistemológico**

Desde el surgimiento de la disciplina de Análisis de Políticas Públicas en la década de 1950, y sobre todo hasta pasada la década de 1980, el grueso de investigaciones en políticas públicas estuvo influenciado principalmente por vertientes epistemológicas cercanas al paradigma positivista. Dentro de su conceptualización de las *Policy Sciences*, Harold Lasswell (1951), fundador de la disciplina, le atribuyó al nuevo campo de estudio un carácter estrictamente racionalista cuyo fin era mejorar el proceso de toma de decisiones. Para lograr este propósito, Lasswell propone partir de una posición epistemológica guiada por el positivismo, defiende severamente los métodos cuantitativos para el análisis de las políticas públicas y promueve comprender la elaboración y el análisis de las políticas como un proceso racional que se puede dividir por etapas.

Este primer enfoque de análisis propuesto por Lasswell en la década de 1950 derivó en una lectura lineal del proceso de las políticas públicas: el marco secuencial o, como se conoce popularmente, el ciclo de las políticas públicas (Jones, 1970)<sup>3</sup>. Hasta finales del siglo XX

---

<sup>3</sup> Aunque el desarrollo del ciclo se le atribuye a Jones (1970), su origen se puede rastrear hasta Lasswell en 1956.

este marco predominó en la disciplina (asociado al paradigma positivista, a pesar de que su relación no está condicionada el uno al otro) y fue la herramienta analítica predilecta de los investigadores. Profundizar en las virtudes y limitaciones del marco secuencial no es el propósito de la presente investigación. Sus limitaciones en la actualidad son ampliamente conocidas. Es importante, no obstante, resaltar que esta investigación pretende desmarcarse tanto del ciclo de políticas públicas como del paradigma positivista de las ciencias sociales. A continuación, se exponen los posicionamientos epistemológicos y teóricos desde los que se construyen los parámetros de la investigación.

El estudio se posiciona dentro de una corriente post positivista o de racionalismo crítico de las ciencias sociales. Della Porta y Keating (2013) identifican cuatro grandes vertientes epistemológicas en las que enmarcan los diferentes estudios en la Ciencia Política: positivista, post positivista, humanística e interpretativa. Losada y Casas (2010) desarrollan el mismo ejercicio de categorización, y proponen los macromoldes empírico analítico, hermenéutico, crítico y posmoderno. Roth (2008), por su lado, propone la categorización entre los paradigmas positivista (neopositivista); post positivista (de racionalismo crítico); de teoría crítica y constructivista. Este no es el espacio para ampliar sobre los elementos constitutivos de esta tipología de paradigmas para el análisis de fenómenos políticos y sociales. Sin embargo, sí resulta útil delimitar hasta cierto punto, sin convertirlo en una camisa de fuerza, cuáles son los presupuestos teóricos y metodológicos que enmarcan la investigación.

Sin necesidad de abordar cuál de las categorizaciones resulta más adecuada, es importante resaltar, de la mano de Roth (2015), que el presente diseño investigativo parte de que las ideas y las creencias de los actores son fundamentales para el análisis de políticas públicas. Esta posición epistemológica se alinea con la necesidad de abordar el análisis de políticas públicas desde los denominados enfoques cognitivos. El objetivo está en comprender la realidad social como indisociable de la dimensión cognitiva de los intervinientes en el proceso de política pública.

Se reconoce la existencia de una dimensión social, a la vez cognitiva y hermenéutica, en la construcción de la realidad, lo cual no es otra cosa que reivindicar el papel que representan las ideas, los valores, las actitudes, los referentes culturales y las representaciones, y hasta los imaginarios sociales (Puello Socarrás, 2007, pp. 82).

Sabatier (2007) describe el campo cognitivo como un filtro de percepciones compuesto por creencias preexistentes que determinan cómo los actores comprenden el mundo, organizan y jerarquizan sus prioridades y fijan sus posiciones a partir de sus valores y de su visión normativa de la realidad. En ese sentido, proponer una perspectiva cognitiva rompe con la pretensión de satisfacer el criterio de *full rationality* propuesto por Lasswell en el análisis de la política (*politics*) y la política pública (*policy*) y abre la posibilidad de promover una reflexión desde la complejidad (Puello Socarrás, 2007, pp. 84). La idea es tomar como variable determinante cómo se construye esa visión del mundo por parte de los actores, cuáles son sus ideas, valores y percepciones respecto de los problemas públicos que se posicionan en la agenda, y no limitarse a hacer un cálculo racional.

Por otra parte, el diseño investigativo plantea que los juicios de valor formulados por el investigador sobre los fenómenos estudiados, al pertenecer también al campo cognitivo, constituyen un elemento que no se puede desagregar de su labor científica (Losada y Casas, 2010), y, al contrario, enriquecen el análisis al deconstruir el paradigma positivista de sujeto-objeto en la investigación (Ibáñez, 1991). Esto, en el plano metodológico, permite develar realidades sociales a partir de métodos cualitativos como la etnografía y las entrevistas semi estructuradas y en profundidad.

### **1.1.2. Justificación de la selección del marco *Advocacy Coalitions Framework***

La investigación se propone una traducción del *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith. Como objetivo se plantea estudiar la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los DD. HH y al DIH, con el fin de poder caracterizar sus cambios. Para este propósito resulta necesario primero justificar la selección del ACF

como referente teórico de la investigación. En segunda medida, se procede a hacer una descripción de los pilares fundamentales del marco ACF, y de sus diferentes elementos, delimitando cuáles de estos componentes de la teoría —qué conceptos y herramientas de análisis— serán los que se utilizarán en la investigación.

La selección del marco *Advocacy Coalitions Framework* de Sabatier no resulta gratuita. Responde a su capacidad de analizar los cambios en la política pública a través de un período prolongado de tiempo (al menos 10 años sugiere el ACF) a través de una categoría operacionalizable: los sistemas de creencias<sup>4</sup>. Adicionalmente, la investigación se plantea como interrogante conocer cuál es el motor de cambio en la política de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

En ese sentido, la versión original del ACF propone dos causales de cambio que prometen dar luces sobre el porqué de las transformaciones de la política, y a su vez centra su atención en la capacidad que tienen los actores de modificar sus creencias como proceso de aprendizaje. Este análisis promete no sólo indagar sobre el porqué la política pública ha variado a lo largo del tiempo, sino también si los actores tienen la disposición de cambiar sus posiciones a través de un proceso de aprendizaje guiado por la apropiación de información técnica y experiencia.

Otras aproximaciones a los enfoques cognitivos, como las teorías de los *referenciales* de Pierre Muller (1998) y los *paradigmas* de Peter Hall (1993) fueron descartadas por dos razones: 1) no enfocan su atención en la capacidad de aprendizaje de los actores, lo que impide analizar qué tan proclives están frente al cambio cognitivo; 2) no parten de un concepto operacionalizado de *referencial* o *paradigma* que, contrario a los *sistemas de creencias* de Sabatier (1988), permita indagar por las creencias profundas y valores últimos de los actores sin necesidad de dar contenido y delimitar el significado y el alcance de “los principios metafísicos”, como los llama Puello Socarrás (2007, pp. 89).

---

<sup>4</sup> Para ver la operacionalización propuesta por Sabatier, remitirse al siguiente subtítulo. Hernández (2018) asegura que en el ACF “las creencias normativas deben determinarse empíricamente” (pp. 47).

### **1.1.3. Fundamentos del Advocacy Coalitions Framework de Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins Smith (1988; 1993)**

Sabatier y Jenkins-Smith proponen el ACF como una respuesta crítica al marco secuencial o ciclo de política basado en la teoría clásica de Lasswell (1956), que desagrega los momentos de la política pública en una serie de etapas consecutivas para simplificar su análisis: a) identificación del problema público y posicionamiento en la agenda política; b) formulación; c) implementación y d) evaluación (Weible y Sabatier, 2006, pp. 131).

Bajo la perspectiva de los autores, este marco resulta en extremo lineal y racional, y a pesar de haber servido en algún momento<sup>5</sup> como herramienta descriptiva para aproximarse al proceso de políticas públicas, su esquema peca por reduccionista y simplifica excesivamente la realidad. Adicional a esto, el marco secuencial, desde su perspectiva *top-down*, hace invisibles a una serie de actores de diferentes niveles y esferas, sus ideas, creencias y valores, y hace que estos se pierdan en los análisis. De acuerdo con estos postulados, resulta necesario introducir factores cognitivos en los análisis de política pública. El propósito está en lograr incluir las ideas y las creencias dentro de los estudios sobre política pública, al considerarlas igual de importantes que los intereses<sup>6</sup>, y posicionarlas como categorías fundamentales dentro de los procesos de toma de decisión.

Las debilidades del marco secuencial, en palabras de Sabatier (2007), hacen necesaria la formulación de nuevas y “mejores” teorías para el análisis de políticas públicas. Este proceso de teorización comienza por integrar a los análisis una nueva comprensión de las políticas públicas que abandone la concepción de linealidad que propone el ciclo —basado en una división heurística entre etapas independientes con un comienzo y un final— y acoja una conceptualización del *policymaking* como un proceso (*policy process* para Sabatier, 2007).

---

<sup>5</sup> Jaime et al. (2013), basándose en las reflexiones de Sabatier, señalan que el marco secuencial ha durado más que su propia utilidad.

<sup>6</sup> El concepto de “intereses” acá se entiende en línea con el individualismo metodológico, ligado al concepto de *homo economicus*. De hecho, Weible, Sabatier et al. (2011) argumentan que el ACF encuentra más sus raíces en la psicología social que en la microeconomía (pp. 349).

Esta nueva concepción de proceso debe dirigir su atención a entender las políticas públicas como “visiones normativas del mundo”, es decir, como medios de construcción y producción de la realidad social (Puello Socarrás, 2007). Según la teoría de Sabatier (2007) una gran cantidad de actores provenientes de todos los sectores se alinean en coaliciones durante períodos de una década o más para buscar promover sus valores, percepciones y creencias sobre los problemas públicos. Entre ellos construyen una comprensión del problema y a su vez diseñan, de acuerdo con sus ideas y creencias, las soluciones que consideran más acordes a su visión del mundo para enfrentarse a dicho problema. Este proceso se traduce en una composición de la realidad social hecha a través de la imagen cognitiva de los intervinientes en el proceso de políticas públicas.

En ese sentido, las políticas públicas han de ser comprendidas como procesos de largo aliento en donde interactúan una gran cantidad de actores y de factores cognitivos. Esto implica que una política pública por naturaleza está anclada en diversas escalas del campo cognitivo: desde las creencias más profundas —arraigadas a principios metafísicos— hasta una escala instrumental —más cercana a la producción legal y jurídica—. Esta visión corrobora la perspectiva según la cual las políticas públicas no son de ninguna manera asimilables a la expedición de normas o a las disposiciones puntuales promulgadas por las instituciones de gobierno. No obstante, como se desarrolla en los Capítulos 3 y 4, dicha idea sigue estando presente en la literatura especializada en Colombia, tanto profesional como académica, lo que se convierte en un limitante para la traducción del enfoque ACF a la realidad del país.

Tomando lo anterior en consideración, Sabatier y Jenkins-Smith proponen un marco de análisis que pone como variable central para la consolidación de políticas públicas el sistema de creencias de los actores. El andamiaje teórico podría describirse de la siguiente forma. El ACF defiende que los individuos sí están motivados racionalmente, pero a la vez están limitados cognitivamente por su capacidad de comprender a cabalidad la complejidad del mundo (Simon, 1974; Weible y Sabatier, 2006). Estas limitaciones implican la dificultad a la que se enfrentan para aprender y procesar nueva información. Sabatier (1988) defiende que, para simplificar esa realidad inaccesible a la racionalidad, el ser humano filtra sus

percepciones a través de un sistema de creencias, que es el que en últimas buscan traducir y consolidar como política pública.

Sumado a esto, es natural que como individuos u organizaciones los actores no cuenten con los recursos suficientes o con el poder de decisión necesario para transformar sus creencias en políticas. Para esto, los autores proponen el concepto de *Advocacy Coalitions (AC)*, o coaliciones promotoras (de acuerdo con autores como Roth, 2008, 2015; Martínón Quintero, 2007; Gómez Lee, 2012); o coaliciones militantes, promotoras, de apoyo y/o de abogacía, de acuerdo con Rubio y Rosero (2010). Estas coaliciones pueden definirse como:

El conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos (Roth, 2008, pp. 104).

De este modo, al enfrentarse a una situación que se puede interpretar como problema público, los individuos tienden a conformar coaliciones entre personas con creencias y valores afines para poder institucionalizar su sistema de creencias como política pública.

Estas coaliciones, al defender posiciones contrarias y muchas veces opuestas, entran en competencia, al querer cada una imponer sus creencias en política pública. Es interesante ver cómo durante la exposición de su marco de análisis, Weible y Sabatier<sup>7</sup> (2006) acuden a teóricos del campo de la resolución de conflictos como Zartman (1991) o a conceptos utilizados en el campo de la investigación para la paz como el de “intermediario” o “mediador” de la política (en este caso *policy brokers*).

Esto se debe a que la competencia entre coaliciones puede derivar en confrontaciones políticas y polarización. “Los desacuerdos entre los grupos promotores a menudo escalan hasta convertirse en intensos conflictos políticos” (Weible y Sabatier, 2006, pp. 128).

---

<sup>7</sup> El marco ha tenido varias versiones, de acuerdo a complementos que los autores le han hecho al ACF a partir de las críticas recibidas por sus pares. Entre estos están los aportes hechos por Sabatier y Weible en 2006.



Incluso, los autores hablan de estrategias de construcción de paz, como la consecución de objetivos comunes entre actores en confrontación que resulten más atractivos que el *statu quo* (*superlative goals* para Kim y Pruitt, 2004).

De acuerdo con el modelo clásico del ACF los cambios en las políticas públicas se pueden producir por dos razones<sup>8</sup>: 1) por medio de las estrategias de las coaliciones promotoras, y de cómo éstas logren, a través de su aprendizaje, modificar sus sistemas de creencias y transformar las políticas y el subsistema y 2) por variables exógenas (entorno).

El primer catalizador de cambio, el aprendizaje, constituye la capacidad que tienen las coaliciones de apropiar información técnica y experiencia para generar transformaciones en las políticas. En ese sentido, para Sabatier (1997), si los actores quieren ser influyentes en una política pública determinada, deben especializarse (pp. 192). Este aprendizaje se produce al contrastar la experiencia y los desarrollos científicos y/o académicos relacionados a la política pública con el sistema de creencias de una coalición, y al evaluar si existen inconsistencias entre ambos. En otras palabras, el proceso de aprendizaje está basado en un principio de ensayo y error (Sabatier, 1988), y consiste en revisar si las creencias de una coalición resultan congruentes con la experiencia y la información técnica disponible, y en caso de que no sea así, modificar dichas creencias por medio del aprendizaje. Esto implica que para que se produzca un cambio debido al aprendizaje de una coalición, teóricamente, debería existir una transformación en el sistema de creencias de los actores que componen dicha coalición (pp. 130).

Esta fuente de cambio de las políticas, el cambio por aprendizaje, no se produce con facilidad y requiere prolongados periodos de tiempo, más aún cuando la competencia entre coaliciones ha derivado en conflicto y la contraparte ha mutado en enemigo más que en adversario, debido a la percepción —muchas veces equivocada— que se tiene de ella

---

<sup>8</sup> Posteriores revisiones del ACF llevadas a cabo por sus autores proponen dos nuevas fuentes de cambio: *acuerdos negociados* y *shocks internos* (Sabatier, 2007). Los primeros consisten en el cambio en la política por consenso entre las coaliciones que concentran más alto poder. Los segundos en perturbaciones en la política que ocurren por factores endógenos al subsistema (contrario a los *sucesos externos*, que suceden por factores exógenos).

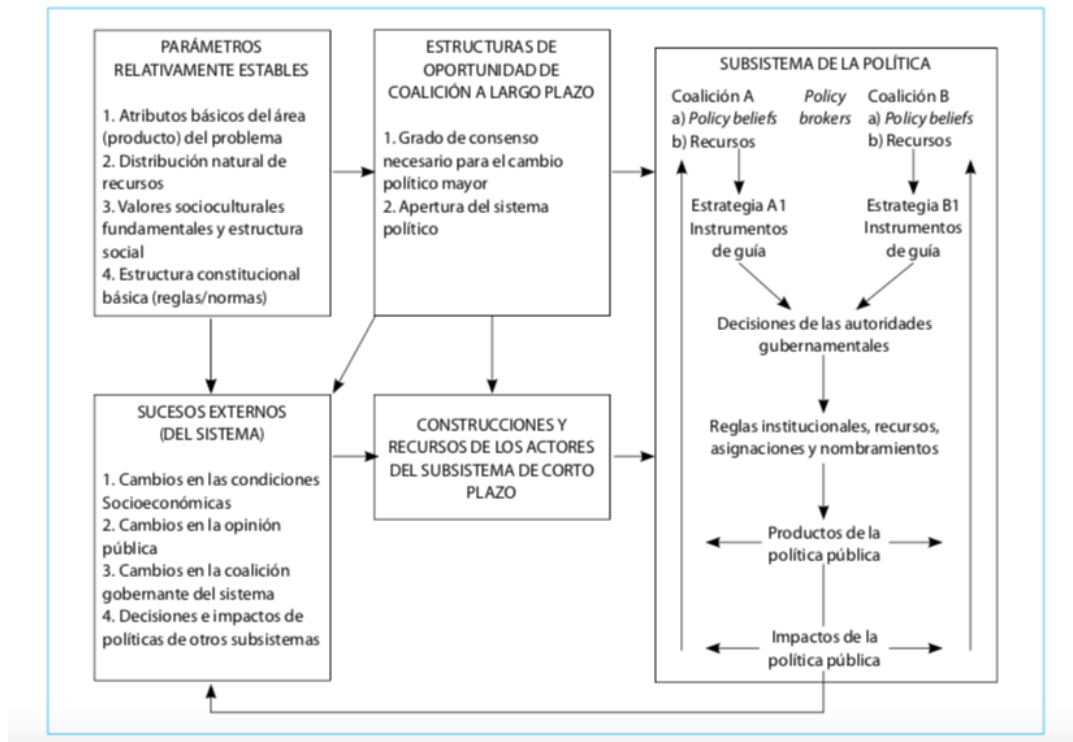
(*devil's shift*, Sabatier, Hunter y McLaughlin, 1987). En este sentido, se puede afirmar que las coaliciones tienden a llevar procesos de aprendizaje lentos, sobre todo en escenarios de confrontación y polarización como en el caso colombiano (Sabatier, 2007).

El segundo catalizador de cambio en las políticas son las variables exógenas o razones del entorno (llamados *sucesos externos*). Estas variables, contrario al aprendizaje, pueden producir transformaciones inmediatas en las políticas públicas en forma de *shocks* (“choques”) que alteran el equilibrio del subsistema de política pública y modifican las relaciones de poder entre coaliciones. Estas variables exógenas, de acuerdo con la versión original del ACF, son una causa necesaria para que se produzca un cambio mayor en la política pública (lo que esta investigación conceptualiza como “ruptura” en páginas siguientes) (Sabatier, 2007, pp. 204).

Con el ánimo de modelar el ACF y de ilustrar todas las variables que entran en juego en el marco analítico, Sabatier (1988) propone la Figura 1. Como se puede ver, el modelo plantea que la competencia entre coaliciones promotoras se desarrolla dentro de una arena política llamada *subsistema de la política*, definido como un área delimitada geográficamente que engloba una cantidad elevada de participantes privados o públicos (de todos los niveles de gobierno), institutos de investigación, medios de comunicación y una multiplicidad de ideas e intereses que interactúan y se organizan alrededor de un tema de política pública específico. Es aquí donde se desarrolla la competencia entre las coaliciones.

Adicionalmente, el subsistema no está exento de la influencia que puedan ejercer sobre él las variables del entorno. Los autores categorizan dos tipos de factores externos al subsistema que pueden influir sobre el proceso de política pública: los *parámetros relativamente estables* y los *sucesos externos* (Weible y Sabatier, 2006, pp. 124). Estos últimos, como ya vimos, son los catalizadores más inmediatos del cambio en las políticas.

**Figura 1. Estructura del *Advocacy Coalitions Framework***



Fuente: Gómez Lee (2012), a partir del marco ACF de Sabatier y Jenkins-Smith.

Los *parámetros relativamente estables* son los factores del contexto que tienden a permanecer iguales a través de largos períodos de tiempo. Incluyen las características básicas del área del subsistema; la distribución de los recursos naturales; los valores socioculturales y la estructura constitucional básica. Por otro lado, los *sucesos externos*, que pueden significar un *shock* inmediato para el subsistema, son los factores dinámicos, aquellos que sí son variables en periodos cortos de tiempo. En esta categoría entran los cambios en las condiciones socioeconómicas; los cambios en la opinión pública; los cambios en la coalición gobernante del sistema y las decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas (Sabatier, 2007; Martín Quintero, 2007; Gómez Lee, 2012).

Es pertinente hacer dos precisiones: 1) de acuerdo con los autores, los *parámetros relativamente estables* tienden a no cambiar aproximadamente en un siglo o más; los *sucesos externos*, en cambio, lo pueden hacer en una década o repentinamente en forma de *shocks* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). 2) Estos factores externos al subsistema son leídos por las

coaliciones promotoras como coerciones que les modifican sus cursos de acción y estrategias en la consecución de sus objetivos.

Adicional al *subsistema de política pública*, los *sucesos externos*, los *parámetros relativamente estables* y el proceso de *aprendizaje*, otras dos variables a tener en cuenta en el análisis del ACF son las *estructuras de oportunidad* y los *recursos* de los actores.

Los *recursos* se refieren a los instrumentos de los que disponen las coaliciones para influir en las políticas. Están categorizados en seis tipos: autoridad legal; opinión pública; información; base poblacional movilizable; recursos financieros y habilidades para el liderazgo (Sabatier, 2007, pp. 201-203). Estos recursos son herramientas que las coaliciones buscan apropiarse a partir de diversos medios como alianzas, la formación de sus integrantes, entre otros, con el fin de robustecer sus estrategias en el subsistema y así poder fortalecer la influencia de su sistema de creencias sobre la política pública.

Por otro lado, las *estructuras de oportunidad* consisten en dos características intrínsecas de cualquier sistema político en relación con dos variables: el grado de consenso que existe entre los actores y el grado de apertura del sistema político; es decir, su grado de apertura para la participación. El ACF propone, en forma de hipótesis, que a mayor grado de consenso requerido en el sistema político mayor posibilidad habrá para el cambio; sobre todo si se trata de un cambio por medio del aprendizaje, que requerirá de compartir información y disminuir la polarización. Lo mismo sucede con la participación. A mayor apertura del sistema político más fértil el terreno para generar escenarios descentralizados de toma de decisiones, permitir el acceso a debates entre ideas, el contraste entre argumentos y la posibilidad de establecer un proceso de aprendizaje guiado por el diálogo entre la información técnica y la experiencia de los participantes (Sabatier, 2007, pp. 200).

Estas dos variables, grado de consenso y grado de participación, suponen una serie de dificultades para la traducción del ACF al caso colombiano. Los autores del marco, como lo recuerda Hernández (2018), aseguran que un país como Colombia cuenta con “normas de compromiso débiles y participación limitada” (pp. 17). Otros autores como Jiménez y Puello

Socarrás (2018) son incluso más críticos que Hernández y aseguran que en Colombia no existe una democracia, sino una *anocracia*. Esto es, de manera simplificada, “un sistema político definido genérica y simultáneamente como ‘parte democracia, parte dictadura’” (pp. 38). Un sistema político de este tipo, de acuerdo con los postulados del ACF, está construido sobre relaciones de escasa participación y consenso que dificultan la posibilidad de cambio en las políticas públicas. No obstante, el mismo Sabatier (2007) asegura que el ACF “puede y ha sido utilizado” para analizar países en vía de desarrollo (pp. 201).

Esto podría querer significar que en Colombia los procesos de aprendizaje deben sortear más obstáculos que en países desarrollados, al existir en estos un grado más amplio de consenso, menor polarización, y un sistema de apertura democrático que garantice la participación de diversos sectores por fuera de una lógica *top-down*. Este trabajo revisa esa hipótesis. Se pretende explorar, sin la pretensión de arribar a ninguna aseveración concluyente, no sólo si los procesos de aprendizaje en un país como Colombia resultan más tortuosos, sino también si definitivamente, al menos en materia de derechos humanos y DIH, el ACF tiene el limitante geográfico de estar diseñado para aplicaciones en países con democracias más estables y “profundas”.

En este punto resulta pertinente remitirse a la relación que existe entre enfoques cognitivos y los foros científicos, académicos o profesionales de política pública. Sabatier, al igual que Muller (1998) o Jobert (2001) establecen una relación directa entre la apertura de espacios de participación para el debate entre posiciones cognitivas diversas en materia de políticas públicas y la existencia de foros de política. El ACF lo plantea en una de sus hipótesis:

El aprendizaje orientado a las políticas públicas es más probable cuando existen foros o espacios de puesta en común que: primero, sean lo suficientemente prestigiosos como para forzar a los profesionales de diversas coaliciones a participar en ellos y, segundo, estén regidos por normas profesionales (Sabatier, 1993).

La existencia de estos foros supone a su vez la ampliación de los espacios de participación y la posibilidad de establecer escenarios de encuentro entre experiencia e información

técnica que fortalezcan la capacidad de consenso entre coaliciones. Esto supondría una oportunidad no sólo para promover procesos de aprendizaje conjuntos, sino también de abrir un diálogo por fuera de los conductos estatales regulares, con el fin de extender el *policy process* al resto de la sociedad civil.

En palabras de Puello-Socarrás (2007) la dinámica de los foros “permite un sinnúmero de ‘intercambios y negociaciones’ entre lo global y lo sectorial (y, por supuesto, involucramos ‘lo local’); lo profesional y lo administrativo; lo técnico y lo político” (pp. 101). No obstante, de nuevo en este punto Colombia presenta dificultades en materia de participación, y a pesar de loables esfuerzos por conformar escenarios en que se difundan diálogos de saberes técnicos y científicos, todavía no son los “suficientemente prestigiosos”, para usar las palabras de Sabatier (1993), o están lo suficientemente consolidados como para impulsar procesos de aprendizaje orientados a las políticas.

Por último, el último elemento a tener en cuenta del ACF es su capacidad de distinguir entre diferentes niveles de cambio en la política pública. El ACF sirve como herramienta de análisis para estudiar la evolución de una política a lo largo del tiempo. En ese sentido, marca pautas para distinguir, además del *porqué* cambió la política (rol del aprendizaje, *sucesos externos*), el *cómo* cambió la política. Este cambio, de acuerdo con los postulados de Sabatier y Jenkins-Smith, tiene un nivel de gradación, de acuerdo a una escala jerárquica, entre cambio mayor y cambio menor.

El cambio mayor incluye cambios 1) en el núcleo profundo del sistema de creencias (*deep core*) y 2) en el núcleo de la política (*policy core*). Los cambios en el núcleo profundo de los sistemas de creencias son los más difíciles de producirse, y corresponderían a cambios en los valores axiológicos de los actores, cambios en su visión del mundo, lo que afectaría completamente la *naturaleza* de la política (o políticas, dado que el *deep core* se extiende por todos los subsistemas).

Los cambios en el núcleo de la política (*policy core*), un escalón más abajo en la escala jerárquica, siguen siendo difíciles de producirse, pero no modifican el núcleo profundo del

sistema de creencias de los actores sino su percepción acerca del *tipo* de política que debe defenderse y cuál es la comprensión del problema público y su solución (las creencias del *policy core* se extienden por todo el subsistema).

En segunda medida, el cambio menor se refiere a cambios en las creencias secundarias (*secondary beliefs*). Estas, por el hecho de ser secundarias, son las menos resistentes al cambio, y abarcan los aspectos periféricos de las políticas, como los aspectos técnicos superficiales o los arreglos institucionales entre un número reducido de actores, entre otros (Weible y Sabatier, 2006; Roth, 2015). No abarcan la totalidad del subsistema y están enfocadas en un aspecto secundario particular.

#### **1.1.4. Traducción del Advocacy Coalitions Framework a la investigación**

Esta investigación propone un análisis de la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia para identificar los cambios que han producido alteraciones en el deber de prevención.

En ese sentido, al hablar del sistema de creencias de las coaliciones promotoras que propone el *Advocacy Coalitions Framework* nos referimos a la comprensión que dichas coaliciones tienen *i)* sobre el *concepto* de prevención y sus constituyentes; *ii)* las *concepciones, ideas y valores* que versan sobre el deber preventivo; y, *iii)* cuál es el *objeto* de prevención que buscan que se privilegie como objetivo de la política pública; es decir, qué es lo que consideran que se debe prevenir.

En la versión original del ACF, Sabatier (1988) deconstruye el concepto de sistema de creencias y propone los componentes básicos, en forma de percepciones, valores y prioridades que cimientan un sistema de creencias. El objetivo del autor está en hacer el concepto lo más operacionalizable posible. La Tabla 1. presenta la composición de elementos que edifican un sistema de creencias.

Vale la pena resaltar que la investigación sólo analiza los cambios producidos en 1) el núcleo profundo del sistema de creencias (*deep core*) y 2) en el núcleo de la política (*policy core*) —si es que los hay—. Como se desarrolla en este capítulo, una variación en estos dos niveles del sistema de creencias es lo que compone un cambio mayor en la política pública; es decir, las rupturas que analiza la investigación.

**Tabla 1. Percepciones, valores y prioridades que componen los sistemas de creencias**

	<b>Núcleo profundo del sistema de creencias (<i>deep core</i>)</b>	<b>Núcleo de la política (<i>policy core</i>)</b>	<b>Creencias secundarias (<i>secondary beliefs</i>)</b>
<b>Definición</b>	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos de los actores	Posiciones fundamentales en la política concernientes a las estrategias básicas para la consecución de los axiomas normativos (núcleo profundo)	Decisiones instrumentales necesarias para la implantación del núcleo de la política
<b>Susceptibilidad al cambio</b>	Muy difícil, tanto como una conversación religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela anomalías en el sistema de creencias	Moderadamente sencilla. Es el tópico central de la mayor parte del policy-making
<b>Componentes creencias<sup>9</sup></b>	-Naturaleza humana (ser humano inherentemente malo vs socialmente redimible; ser humano	-Definición que se le da al problema -Seriedad asignada al problema	-La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones

<sup>9</sup> La tabla original propuesta por Sabatier en 1988 contiene otros aspectos de los sistemas de creencias que acá fueron omitidos. El clásico debate entre autoridad de mercado vs autoridad de gobierno, por ejemplo, no resulta pertinente para el análisis de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Esto se debe a que fueron seleccionados sólo los asuntos de fondo que atañen directamente al subsistema de prevención.



	<p>como parte de la naturaleza vs dominio sobre la naturaleza; egoísmo vs contractualismo)</p> <p>-Prioridad relativa otorgada a valores últimos como la libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, entre otros.</p> <p>-Criterios de distribución de la justicia: ¿qué bienestar promover?: bienestar propio; bienestar universal; bienestar de futuras generaciones, de seres no humanos, entre otros.</p> <p>-Identidad sociocultural (jerarquización entre etnia, religión, género, profesión, etc.).</p>	<p>-Causas básicas del problema</p> <p>-Identificación de grupos sociales cuyo bienestar es prioridad</p> <p>-Distribución adecuada de autoridad entre niveles de gobierno (descentralización de la toma decisiones y/o delegación de funciones)</p> <p>-Elección de instrumentos de política pública (coerción vs inducción vs persuasión)</p> <p>-Nivel de participación deseado en asuntos de la política pública (élites vs público general; expertos vs funcionarios).</p> <p>-Problema de política pública como competencia de suma cero vs potencial para satisfacción mutua.</p> <p>-Método de financiación</p> <p>-Magnitud de amenaza percibida frente a los propios valores</p>	<p>presupuestales, disposiciones de casos, etc.</p> <p>-Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones.</p>
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Sabatier (1988) y Gómez Lee (2012)

Las percepciones, valores y prioridades presentadas en la Tabla 1. son los criterios que utiliza la investigación para la identificación de los sistemas de creencias del subsistema de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. En ese sentido, al indagar por el sistema de creencias de

algún actor o coalición referente a la prevención, se utilizan como lineamientos rectores los componentes expuestos en esta tabla.

En segunda medida, al analizar la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, la investigación comprende “trayectoria” como el recorrido histórico de la política pública, compuesto por sus antecedentes, sus detonantes, sus cambios, sus factores de cambio y sus rupturas a lo largo del tiempo. Para este propósito, las unidades de análisis para trazar la trayectoria se denominarán “hitos” en la trayectoria de la política pública. Estos hitos constituyen todos los componentes del recorrido de la política pública arriba mencionados (antecedentes, cambios, rupturas, etc.) y corresponden a los factores históricos, institucionales, coyunturales, de opinión pública, normativos, entre otros, que han dado forma a la política a lo largo del tiempo. En ese sentido, los hitos pueden ser o acontecimientos puntuales o procesos.

También resulta importante precisar qué comprende la investigación por “ruptura” en la trayectoria de la política pública. Al respecto, entenderemos dos tipos de fenómenos.

Primero, adoptaremos la definición de Sabatier y Jenkins Smith sobre cambio mayor, es decir, aquellos cambios que generan variaciones en 1) el núcleo profundo del sistema de creencias (*deep core*) y 2) en el núcleo de la política pública (*policy core*). Este tipo de ruptura corresponderá principalmente, aunque no de forma exclusiva, a cambios de la política pública producidos por el aprendizaje, que, como vimos, requieren de modificaciones en los sistemas de creencias. Sabatier (1988) asegura que el aprendizaje tiende a generar cambios preferentemente en las creencias secundarias y difícilmente podrá alterar el núcleo profundo o el núcleo de política de un sistema de creencias. Esta investigación revisará la aplicabilidad de esta hipótesis al caso estudiado. Es de resaltar que una ruptura de este tipo constituye un cambio intra-coalición; es decir, dentro del sistema de creencias de la coalición dominante.

Segundo, por ruptura, además de estos dos elementos constitutivos del cambio mayor propuestos por el ACF, entenderemos también las variaciones en el equilibrio de poder del subsistema de política pública que generen una alternancia en el sistema de creencias dominante. Este escenario se produce, en otras palabras, cuando una coalición despoja a otra de la posición de poder dentro del subsistema de política pública e impone su sistema de creencias. Este tipo de ruptura corresponderá a cambios de la política pública producidos principalmente por *sucesos externos*, aunque teóricamente también pueden ser generados por aprendizaje. Constituyen un cambio inter-coalición.

Ambos tipos de ruptura, finalmente, corresponden a cambios en el sistema de creencias dominante en el subsistema de política pública, sea por la alternancia en la coalición dominante (inter-coalición) o por un cambio sustancial en el sistema de creencias de la coalición que impera en el subsistema (intra-coalición). Estos cambios de creencias traen consigo, en teoría, una reestructuración de la política pública.

Los cambios mayores o rupturas, como se evidenciará más adelante, derivan en una transformación en el modelo de prevención que se privilegia en un momento dado dentro del subsistema de política pública. En otras palabras, las rupturas en la trayectoria de la política pública implican un cambio en el objeto y el tipo de prevención y en ese sentido en el cumplimiento del deber de prevenir violaciones a los DD. HH y al DIH.

Por cambios menores, al igual que el marco ACF, comprendemos aquellas variaciones en la política pública que sólo afectan los aspectos periféricos de la política y las creencias secundarias. Estos cambios menores tienen atributos incrementales (Gómez Lee, 2012, pp. 16), a lo largo de prolongados periodos de tiempo, y no representan una ruptura o cambio mayor en la trayectoria de la política. Contrario a las rupturas, estos cambios incrementales no son el objeto de estudio central de la investigación.

Por último, vale la pena hacer una precisión sobre el *subsistema de política* de la política pública de prevención. Dicho subsistema se encuentra anidado dentro del subsistema de la política de derechos humanos en Colombia y está superpuesto en ciertos aspectos con los

subsistemas de las políticas de protección y seguridad. Esto, de acuerdo con Sabatier (2007), resulta comprensible, al tener cualquier política pública diversas conexiones con el contexto en el que está anclada y encontrarse constantemente influenciada por los eventos que ocurren en el resto del sistema de políticas públicas.

Por consiguiente, Sabatier (2007) invita a los investigadores a delimitar el alcance puntual del subsistema a analizar, fijándose principalmente en el asunto sustantivo a estudiarse (la prevención de violaciones a los DD. HH y el DIH) y la delimitación geográfica (Colombia) (pp. 193). Es importante, por lo tanto, afirmar que el análisis acá propuesto está enmarcado estrictamente en la política pública de prevención, y que un estudio de este tipo para la política pública de seguridad, por ejemplo, supondría una categorización diferente de sistemas de creencias, coaliciones promotoras, responsables de la política e instituciones que estructuran el subsistema<sup>10</sup>.

## **1.2. Línea de base de prevención en Colombia (resultado del Estado del Arte)**

### **1.2.1. Definiciones sobre la prevención de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario**

Antes de abordar la delimitación de la Línea de base de prevención en Colombia de investigación resulta importante hacer una serie de precisiones conceptuales acerca de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que no están propiamente delimitadas en los documentos que regulan la política pública.

---

<sup>10</sup> El responsable de la política pública de seguridad es el Ministerio de Defensa. Por su parte, el liderazgo de la política de derechos humanos recae en la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Para la prevención el órgano rector es el Ministerio del Interior. Este es sólo un ejemplo de las responsabilidades y actores que varían de caso a caso y que necesariamente significarían una composición diferente de coaliciones y creencias. De igual manera, las instituciones en todos los casos también varían, así estén superpuestas.

Primero, es importante hacer una breve distinción entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Segundo, vale la pena resaltar que no es lo mismo hacer prevención de violaciones a los derechos humanos que prevención de infracciones al DIH. Estos dos puntos se detallan a continuación.

Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son dos cuerpos de normas independientes, pero que a la vez resultan complementarios. Por un lado, de acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (2003), el DIH es un conjunto de normas internacionales cuyo fin es resolver o atenuar los problemas causados directamente por conflictos armados internacionales o no internacionales. Su aplicación busca proteger a las personas y los bienes afectados por las hostilidades de los conflictos armados y limita a las partes en conflicto en su elección de los métodos y medios de hacer la guerra.

Por otro lado, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es un conjunto de normas internacionales que establecen el comportamiento y los beneficios que las personas o grupos de personas pueden esperar o exigir de los Gobiernos. Su aplicación, contraria al DIH, tiene carácter permanente, y no está condicionada a que exista un conflicto armado en desarrollo. Los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas por su condición de seres humanos y deben ser garantizados en todo momento por las autoridades gubernamentales (CICR, 2003, pp. 1-2).

Estas definiciones propuestas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entidad que vigila a nivel mundial la aplicación del DIH, ponen de presente que existe una serie de diferencias entre lo que implica prevenir violaciones a los derechos humanos o prevenir infracciones al DIH. Antes de profundizar en estas diferencias, se debe resaltar que en Colombia ambos cuerpos de normas son aplicables, al existir un conflicto armado no internacional en desarrollo. Sumado a esto, el Estado colombiano, gracias a la obligatoriedad del deber de prevención que se describe en el Capítulo 3, debe buscar prevenir que se infrinjan ambos conjuntos de normas internacionales.

La prevención de violaciones al DIDH y de infracciones al DIH presenta diferentes características en cada caso. Como primer punto, los responsables de aplicar ambos cuerpos de normas son diferentes. Por un lado, la aplicación de las disposiciones del DIH recae sobre todas las partes que están en conflicto, tanto el Estado colombiano a través de sus Fuerzas Armadas como los grupos armados irregulares que estén involucrados en las hostilidades. La protección del DIDH, en cambio, es obligación exclusiva del Estado, en tanto los terceros no son los responsables de su aplicación y la responsabilidad recae únicamente en el aparato estatal.

Esta diferencia entre responsables supone una dificultad en materia de política pública. Por un lado, la prevención del DIDH recae plenamente sobre las acciones de respeto a los derechos que despliegue el Estado sobre su población. Por el otro, el hecho de prevenir violaciones al DIH requiere de una política pública que promueva el respeto de las normas que regulan la guerra por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, pero también de los otros actores armados en disputa. En los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977) se expresa de la siguiente forma:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias (art. 1 común).

Las Altas Partes Contratantes y las Partes en conflicto deberán reprimir las infracciones graves y adoptar las medidas necesarias para hacer que cesen todas las demás infracciones de los Convenios y del presente Protocolo que resulten del incumplimiento de un deber de actuar (art. 86 del Protocolo I).

En ese sentido, pensarse una política pública de prevención que parta de la intersección entre derechos humanos y DIH requiere de un accionar preventivo del Estado que contemple las acciones de las otras partes en conflicto y no se centre sólo en su obligación de proteger los derechos humanos. Bajo este escenario, entonces, prevenir infracciones al DIH adquiere una dificultad adicional.

Como segunda diferencia, el DIDH impone una serie de restricciones, materializables en derechos, de lo que pueden exigir las personas de sus Gobiernos. Esto, dicho en otras palabras, implica que la positivización de los derechos humanos limita el campo de acción de lo que puede hacer el Estado con su población (CICR, 2003). Del otro lado, en cambio, los principales tratados del DIH no gravitan en torno a derechos que deben ser respetados por las partes en conflicto, sino a principios que deben regir el desarrollo de la guerra y acciones que deben acatar o abstenerse de ejecutar las partes en conflicto. En ese sentido, la prevención de violaciones a los derechos humanos se refiere a derechos que deben ser protegidos, mientras que la prevención de infracciones al DIH hace alusión a acciones que deben guiar y restringir los actos de guerra que ejerzan las partes sobre sus contendores, sobre la población civil, sobre ciertos bienes y sobre los métodos y medios de guerra.

Esta diferencia entre lo que se debe prevenir, si la violación de derechos o las acciones transgresoras del DIH de las partes en conflicto, también trae consecuencias en materia de política pública. Al conceptualizarse el objeto de prevención de la política a partir de la intersección entre DIDH y DIH, y proponer, como lo hace el Ministerio del Interior en su norma orgánica (Decreto 1066 de 2015), que la política pública cubra prevención de violaciones a derechos humanos y de infracciones al DIH, se propone entonces dos objetos de prevención: 1) la prevención de violaciones de derechos (DIDH) y 2) la prevención de acciones que infrinjan el DIH. Esto hace que DIDH y DIH tengan objetos de prevención disímiles (derechos humanos vs infracciones al DIH) y se complejice cuál es el objeto central que busca prevenirse desde la política pública.

### **1.2.2. Delimitación de la Línea de base de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia**

En este subtítulo se desarrolla una descripción de la Línea de base de prevención en Colombia que fue resultado del Estado del Arte, con el fin de delimitar su contenido conceptual, comprender cuáles son sus alcances, sus fronteras y sus limitaciones. Esta línea

de base está compuesta por los conceptos relacionados a la prevención que de acuerdo con la literatura se han trabajado en Colombia como política pública.

Esta línea surgió como hallazgo del Momento 1. de la metodología<sup>11</sup>, correspondiente a la revisión bibliográfica. Este subtítulo propone su delimitación a partir del marco normativo colombiano y la literatura académica. El propósito está en dar contenido a la línea de base, con el fin de conocer cuáles son sus componentes; es decir, cómo han abordado los actores la prevención en el país (qué objetos y tipos de prevención han privilegiado).

La línea de base, al surgir de la revisión bibliográfica, servirá como punto de partida (razonamiento deductivo), para luego, a partir de la recolección de información cualitativa (razonamiento inductivo), verificar su validez y su correspondencia con los sistemas de creencias que surjan de las entrevistas semiestructuradas<sup>12</sup>. El contraste entre la línea de base y el trabajo de campo resultará en la consolidación de unas de categorías emergentes que corresponderán con los diferentes sistemas de creencias sobre prevención que existen en el subsistema de política pública.

### **Línea de base de prevención en Colombia**

- Prevención de desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997; CONPES 3057 de 1999).
- Prevención, atención y reparación integral a víctimas (Ley 1448 de 2011 y sus decretos ley).
- Prevención de infracciones al DIH (Jaimes y Prieto, 2012).
- Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad (Decreto 1581 de 2017).
- Prevención de violaciones a los derechos humanos (Auto 008 de 2009).

---

<sup>11</sup> Ver el Capítulo 2. para conocer el paso a paso de la Metodología de la investigación.

<sup>12</sup> Ragin (2007) señala que la mayoría de la investigación social incluye elementos tanto del razonamiento deductivo como del inductivo. Por esta razón, sostiene, “algunos filósofos de la ciencia (por ejemplo, Hanson 1958) argumentan que toda investigación implica retroducción, es decir, la interacción de la inducción con la deducción” (pp. 94). Ragin concluye que la investigación requiere retroducción porque “lo normal es que haya un diálogo entre ideas y pruebas empíricas” (pp. 94).



- Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad e infracciones al DIH (Decreto 2124 de 2017).
- Prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (Decreto 2893 de 2011; Decreto 1066 de 2015, art. 2.4.1.2.17; Ministerio del Interior, s.f.).

**Prevención de desplazamiento forzado:** es delimitada en la Ley 387 de 1997, *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*. Para propósitos de la presente investigación, se refiere a una visión restrictiva de la prevención según la cual se busca prevenir exclusivamente el delito de desplazamiento forzado. Es el hito que da inicio al desarrollo del concepto de prevención en Colombia. Constituye a la vez una violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Protocolo II, art. 17). No obstante, al estar enfocada en la prevención de un delito específico, excluye el resto de los universos que componen DIDH y DIH. Por desplazamiento forzado, la normativa define:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (art. 1).

**Prevención, atención y reparación integral a víctimas:** de los objetos de prevención este es de pronto el que cuenta con una definición más difusa. Está estrechamente ligado a la política pública de atención, asistencia y reparación a víctimas que regula la Ley 1448 de 2011<sup>13</sup>, al enfocar la prevención en la necesidad de dar atención y asistencia a los casos de

---

<sup>13</sup> En diversos apartados de la Ley de Víctimas se hace alusión a la “política pública de prevención, atención y reparación integral”. No obstante, no se da claridad si la ley se está refiriendo a la misma “política pública

victimizaciones que ya se han materializado y que han derivado en una situación de emergencia humanitaria. Este objeto de prevención podría enmarcarse dentro del componente de “prevención urgente” de la política pública. Esto significa que busca impulsar acciones inmediatas de protección de derechos en escenarios en donde se hace inminente que se van a producir violaciones al DIDH y al DIH y en donde se necesita mitigar sus efectos.

A pesar de que esta perspectiva se concentra en las emergencias humanitarias que ocurren en el desarrollo del conflicto y que por lo tanto corresponden al ámbito de aplicación del DIH, la prevención enfocada en las víctimas también pretende proteger derechos humanos una vez ocurridas las victimizaciones. Esta interseccionalidad entre prevenir DIH y luego proteger DD. HH desdibuja el campo de aplicación de la prevención, atención, asistencia y reparación a víctimas, que no está determinado por el tipo de infracciones o derechos que busca prevenir, sino por el momento en el que se hace la prevención: cuando las violaciones al DIDH y las infracciones del DIH ya se han producido. En este sentido, es posible afirmar que más que “prevenir” victimizaciones esta perspectiva busca “atender” víctimas.

**Prevención de infracciones al DIH:** concentra la necesidad de prevención en el Derecho Internacional Humanitario. Esto implica que el deber de prevención del Estado, de acuerdo con esta perspectiva, está enfocado en adoptar medidas para evitar la ocurrencia de infracciones a las reglas que regulan la guerra. Como se desarrolló en Capítulo 1, esto supone una dificultad adicional para el Estado, al verse en la obligación de desarrollar políticas públicas que promuevan el respeto al DIH tanto en las Fuerzas Armadas, como en las otras partes del conflicto. Jaimes y Prieto (2012), lo definen de la siguiente manera:

La obligación de prevención de infracciones [al DIH] juega un papel determinante en la regulación jurídica de los conflictos armados y, en tal sentido, habrá que distinguir los diferentes componentes y momentos de dicha obligación: la ratificación e incorporación de los tratados de DIH, la contribución de los Estados a la formación y el respeto del derecho

---

de atención, asistencia y reparación a víctimas”. Esto contribuye a volver más difuso el concepto de prevención que existe en el marco normativo colombiano.

consuetudinario, la adopción de medidas legislativas y reglamentarias, y demás acciones complementarias (promoción y formación) que permiten integrar y prevenir las infracciones al DIH en el seno de nuestra sociedad, especialmente, en las fuerzas armadas, protagonistas de su respeto y garantía (pp. 123).

La comprensión de la prevención basada en el DIH se limita a escenarios de conflicto armado. Por esta razón, deja de lado la necesidad de prevenir violaciones a los derechos humanos. Esto podría decirse que libera de ciertas responsabilidades al Estado en materia de prevención, por no considerar dentro de su análisis al DIDH. Bajo esa perspectiva, el Estado no tendría obligaciones preventivas por fuera de la regulación del conflicto armado.

**Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad:** dentro del marco normativo colombiano, está regulada en el Decreto 1581 de 2017, por medio del cual se adopta “*la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades*”. Su énfasis está en prevenir la violación de los cuatro derechos a los que hace alusión su nombre. Contrario a la prevención de desplazamiento forzado, que busca prevenir un delito, en este caso se busca la salvaguarda de una serie de derechos. Se podría considerar que se trata de una interpretación del núcleo duro de los derechos civiles, proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Junto con la prevención de desplazamiento forzado, este objeto de prevención es el que tiene una mayor delimitación, pues se restringe a los cuatro derechos mencionados. Su dimensión preventiva, adicionalmente, podría analizarse como suficientemente incluyente, al contemplar la necesidad de prevención de los derechos fundamentales (aunque deja por fuera los derechos sociales o económicos). No obstante, su reglamentación no incluye DIH, que en un país como Colombia debe ser un componente estructural de la política pública.

Por otro lado, podría abrirse un debate frente a qué abarca el derecho a la integridad. Al no estar explícitamente delimitado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>, puede que sea necesaria una definición que dote al “derecho a la integridad” de contenido denotativo, con el fin de que no pueda ser interpretado a discrecionalidad por todas las entidades con responsabilidades dentro de la política pública de prevención.

**Prevención de violaciones a los derechos humanos:** dirige su atención hacia la prevención de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esta delimitación, si se parte de una comprensión integral de los derechos humanos, podría considerarse muy amplia, al incluir dentro del objeto de prevención a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales e incluso ambientales.

La Corte Constitucional es quien determinó mediante el Auto 008 de 2009 que el Estado debe diseñar un sistema nacional de prevención de desplazamiento que “funcione en el marco de una política pública de prevención de derechos humanos” (numeral 93). No obstante, el alto tribunal no define cuál debería ser el objeto de prevención dentro del universo de los derechos humanos, y deja a libre interpretación del poder ejecutivo el diseño de la política pública. Esto desdibuja los alcances que pueden llegar a tener las acciones de gobierno, al no partir de una definición delimitada de lo que se debe prevenir. Al día de hoy, este vacío conceptual sigue haciéndose presente y no existe claridad frente al objeto de prevención que se desarrolla en los distintos instrumentos de política pública.

**Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad e infracciones al DIH:** dentro de la arquitectura institucional colombiana tiene como principal exponente al Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida reglamentado en el Decreto 2124 de 2017. Dicho sistema está integrado por el componente de alerta, en cabeza del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, y el componente de

---

<sup>14</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1969), en su artículo 5, define el derecho a la integridad de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. A criterio de la presente investigación, esta definición continúa siendo lo suficientemente amplia para generar diversas interpretaciones.

reacción rápida, cuya responsabilidad recae sobre el Ministerio del Interior. Su objetivo está en prevenir la consumación de riesgos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

Es la sumatoria de dos prevenciones anteriores: la prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad y la prevención de infracciones al DIH. En ese sentido adopta como objeto preventivo el núcleo duro de los derechos civiles enmarcados en el DIDH y le incluye el ámbito de aplicación del DIH. Una comprensión de la prevención desde esta mirada resulta útil en un escenario de persistencia de guerra.

**Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH:** también es la sumatoria de dos objetos de prevención anteriores: Prevención de infracciones al DIH y Prevención de violaciones a los derechos humanos. Esto hace que sea la prevención que posee un objeto de prevención más incluyente, más garante de derechos y vigilante a la vez del DIH. No obstante, a pesar de que su carácter multidimensional puede interpretarse como una virtud, al mismo tiempo representa una dificultad. Buscar prevenir infracciones al DIH y violaciones a la totalidad del DIDH termina por convertirse en un esfuerzo inabarcable, al incluir como objeto de prevención una enorme cantidad de derechos en el marco de los derechos humanos y a la vez promover acciones de prevención dentro del marco del DIH.

Esto representa un obstáculo en el diseño de la política pública, pues no se parte de una definición delimitada y restringida de lo que se debe prevenir. En consecuencia, las acciones de gobierno pueden apuntar hacia diferentes direcciones, dependiendo de la comprensión que cada entidad le dé al concepto de prevención. Las dificultades en esta materia son visibles en la redacción de los distintos decretos que reglamentan la política, que por momentos usan indistintamente los conceptos de “prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH” y “prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad e infracciones al DIH”. En ocasiones parece que se estuviera haciendo referencia a una misma política y en otros que las políticas públicas fueran distintas. El decreto reglamentario del sector Administrativo del Interior, Decreto 1066 de 2015, es evidencia de esta confusión.

### **1.3. Conclusiones del capítulo**

En este capítulo se expusieron los pilares teóricos del *Advocacy Coalitions Framework* que serán utilizados en la investigación. Se presentó el andamiaje teórico sobre el que está construido el marco analítico, junto con sus principales conceptos, incluidos los *sistemas de creencias*, las *coaliciones promotoras* y los principales catalizadores de cambio que propone la teoría original: el *aprendizaje* y los *sucesos externos*. De igual manera, se definió qué se entenderá por “ruptura” en la política pública estudiada y se detalló cómo será su uso acorde con los postulados del *Advocacy Coalitions Framework*.

Posteriormente, el capítulo puntualizó las diferencias entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Ambos cuerpos de normas, se señaló, implican un trato diferencial desde la óptica de la prevención. Por último, se delimitó la Línea de base de prevención en Colombia. La delimitación se llevó a cabo con el fin de delimitar su contenido conceptual, comprender cuáles son sus alcances, sus fronteras y sus limitaciones.

## **Capítulo 2. Metodología de la investigación**

Este capítulo presenta el diseño metodológico de la investigación y describe el paso a paso que lo compone.

Para tal propósito, primero se establece la coherencia epistemológica que armoniza la selección del *Advocacy Coalitions Framework* como marco teórico con los instrumentos de la metodología. Posteriormente, se expone a modo de diagrama el diseño metodológico de la investigación y se presentan los instrumentos que se diseñaron. Por último, el capítulo presenta el paso a paso de la metodología. Este paso a paso estuvo compuesto por tres (3) Momentos, cada uno con sus respectivos instrumentos y productos.

### **2.1. Coherencia epistemológica entre marco teórico y metodología**

Como quedó expuesto en el Capítulo 1, la aproximación a los diferentes fenómenos sociales desde paradigmas (Roth, 2008) o macromoldes (Losada y Casas, 2010) permite delimitar cuáles son los presupuestos teóricos y metodológicos desde los que parte la investigación. Estos paradigmas de las ciencias sociales parten de una base ontológica, epistemológica y metodológica para abordar el quehacer científico (Losada y Casas, 2010). Esto, en la misma línea de Muller (2000), evidencia que no existe un método estándar para el Análisis de

Políticas Públicas. En cambio, el método a elegir debe ser coherente con unos presupuestos ontológicos y con la perspectiva epistemológica desde la que se propone la investigación, a la vez que debe ser adecuado para responder la pregunta de investigación y para lograr alcanzar los objetivos y resultados que se esperan obtener.

Para conocer un hecho social desde una corriente de racionalismo crítico, en este caso cognitivista, siguiendo a Ibáñez (1991), es necesario diseñar una metodología que deconstruya la relación sujeto-objeto de estudio y permita develar ideas, creencias, valores, relaciones y demás factores cognitivos que le dan forma al proceso de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y DIH. Weible y Sabatier (2006), conscientes de los altos costos de las investigaciones, alientan a realizar análisis cualitativos rápidos de acuerdo con los postulados del ACF (pp. 132). Con ese propósito, el diseño metodológico de la presente investigación se estructuró a partir de una serie de herramientas cualitativas de recolección, acopio, procesamiento y análisis de información.

Los tres momentos metodológicos que componen el diseño investigativo fueron: 1) la revisión de literatura especializada y de fuentes jurisprudenciales y normativas acerca de la política pública (fuentes secundarias); 2) el ejercicio de verificación de la Línea de base de prevención en Colombia y de la trayectoria de la política a partir de su contrastación con fuentes primarias; 3) la presentación de los resultados. Estos tres momentos están compuestos de una serie de actividades y herramientas de recolección, acopio, procesamiento y análisis de la información recabada y de diálogo entre las fuentes consultadas y los pilares teóricos del *Advocacy Coalitions Framework*. En esta sección se presentan los instrumentos metodológicos que hicieron posible y dieron sentido a dicho análisis de la información a la luz del ACF.

Para analizar los principales cambios en la trayectoria de la política pública de prevención bajo el lente del *Advocacy Coalitions Framework*, la investigación se propone el siguiente orden metodológico. Primero, se traza la proyección preliminar de la trayectoria de la política pública y se determina cuáles han sido sus cambios (actividad efectuada en el Capítulo 3). Segundo, se identifican los sistemas de creencias y las coaliciones promotoras

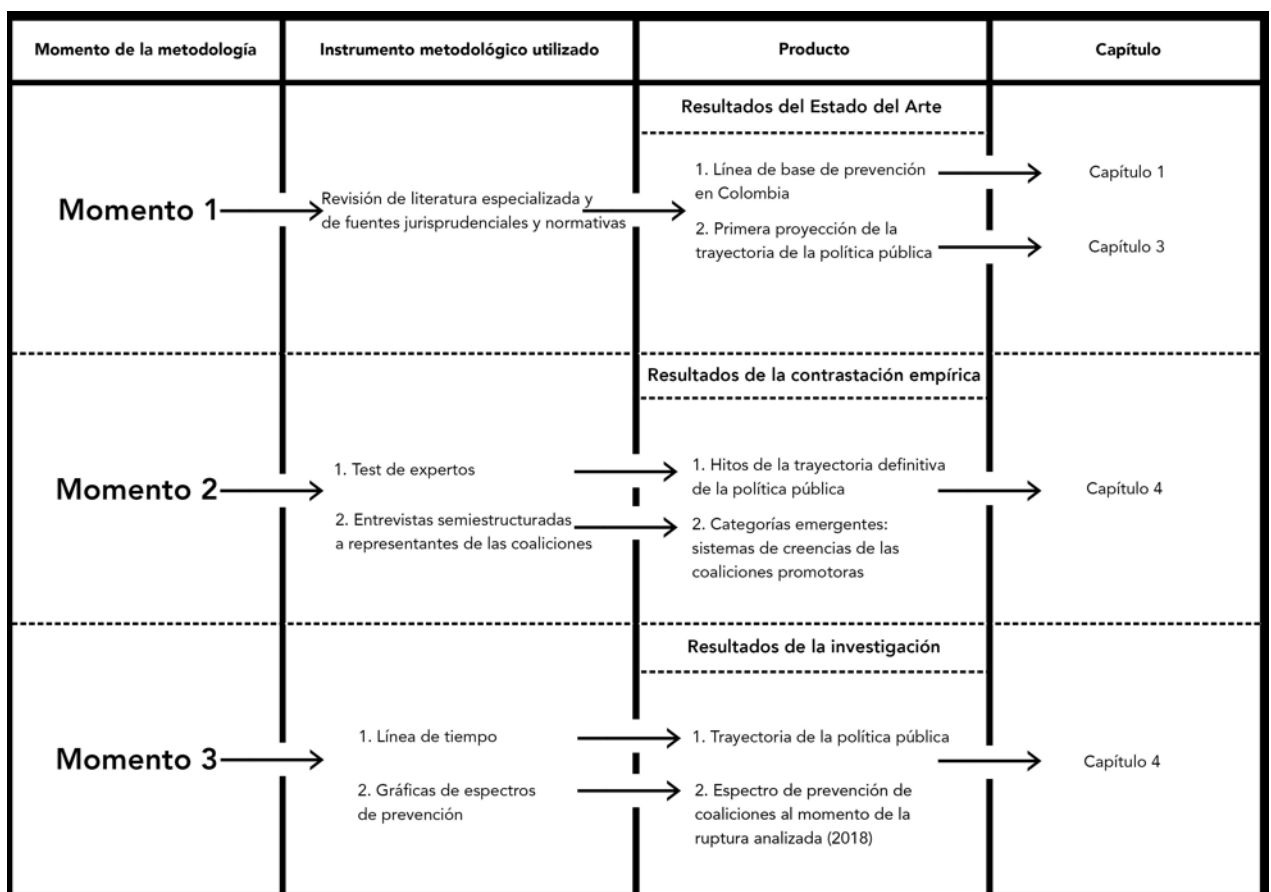


al momento de la ruptura a analizar. Tercero, la investigación agrupa a las coaliciones de acuerdo a la afinidad en sus sistemas de creencias y caracteriza cómo cada sistema de creencias presenta una concepción diferente de la prevención, lo que deriva en variaciones en el cumplimiento del deber preventivo (estas dos últimas actividades se desarrollan en el Capítulo 4).

## 2.2. Diseño metodológico e instrumentos

La Figura 2. ilustra el diseño metodológico de la investigación. Este se compone de tres momentos que se detallan a continuación.

**Figura 2. Diseño metodológico de la investigación**



Fuente: Elaboración propia.

**Momento 1:** revisión de literatura especializada<sup>15</sup> y de fuentes jurisprudenciales y normativas para la proyección de la trayectoria de la política pública y la delimitación de la Línea de base de prevención en Colombia.

**Momento 2:** compuesto por dos actividades. 1) ejercicio de verificación de la primera trayectoria de la política pública a partir de su contrastación con fuentes primarias; 2) ejercicio de validación de la Línea de base de prevención en Colombia a partir de fuentes primarias e identificación de los sistemas de creencias de los actores y de las coaliciones promotoras.

**Momento 3:** presentación de los resultados de la investigación. Estos son: 1) la trayectoria definitiva de la política pública y 2) el espectro de prevención de las coaliciones identificadas con el fin de analizar el cambio de la política pública seleccionado.

Adicional a los instrumentos metodológicos que se exponen en la Figura 2., para el proceso de análisis y procesamiento de la información se diseñaron otros instrumentos. La Tabla 2. muestra la totalidad de los instrumentos seleccionados y diseñados para la investigación.

Estos se dividen de acuerdo con su funcionalidad; es decir, entre 1) instrumentos de recolección —o producción (Jociles, 2018)— de información 2) de análisis y procesamiento de la información y 3) para la presentación de resultados.

Como evidencia la tabla, los resultados de la investigación se exponen a partir de la ubicación espacializada de los espectros de prevención de las coaliciones a través de gráficas y de la proyección de la trayectoria de la política pública a través de una línea de tiempo.

---

<sup>15</sup> La revisión bibliográfica del primer momento del diseño investigativo constituye el Estado del Arte del estudio. Se desarrolla en el Capítulo 3.

**Tabla 2. Instrumentos metodológicos de la investigación**

Instrumentos de recolección de información	Instrumentos de procesamiento y análisis de la información	Instrumentos de presentación de resultados
<p>Revisión bibliográfica (de literatura especializada, jurisprudencial y normativa)</p> <p>Tests de expertos</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas a representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública</p>	<p><u>Para la construcción de la trayectoria final de la política pública:</u></p> <p>a) Matriz de sistematización de hitos para proyectar la trayectoria de la política pública</p> <p>b) Matriz de verificación de hitos para la trayectoria final de la política pública</p> <p><u>Para la identificación de sistemas de creencias y coaliciones promotoras:</u></p> <p>a) Matriz de consolidación de sistemas de creencias</p> <p>b) Matriz de componentes estructurantes de los sistemas de creencias</p> <p>c) Matriz de identificación de coaliciones promotoras</p>	<p>Gráficas de espectros de prevención</p> <p>Línea de tiempo</p>

	d) Matriz de características del concepto de prevención de cada sistema de creencias	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

## 2.3. Descripción por etapas de la metodología de la investigación

**Momento 1** - Revisión de literatura académica especializada y de fuentes jurisprudenciales y normativas para la primera proyección de la trayectoria de la política pública y la delimitación de la Línea de base de prevención en Colombia.

En este primer Momento de la investigación se partió por diseñar una metodología para la búsqueda, organización y análisis del material académico y normativo disponible acerca de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Esta metodología, que constituye el componente heurístico de la revisión bibliográfica (Londoño, Maldonado y Calderón, 2016), se describe detalladamente en el Anexo 1 de este documento. Está compuesta por la construcción de operaciones booleanas de búsqueda para las bases de datos disponibles en la Universidad Nacional de Colombia y por el diseño de filtros para garantizar la utilidad del material recabado, de acuerdo con los objetivos de la investigación.

Posteriormente, el componente hermenéutico de la revisión bibliográfica (Londoño, Maldonado y Calderón, 2016) constituye el grueso del Capítulo 3. Está construido a partir del contraste entre fuentes académicas, normativas y jurisprudenciales, tomando como objetivo evidenciar qué vacíos, consensos, disensos y otros elementos compartidos se pueden resaltar a partir de la comparación entre los textos seleccionados como el corpus documental. Constituye la revisión de literatura o Estado del Arte. Para la ejecución de este ejercicio de interpretación del material bibliográfico se seleccionaron tres (3) criterios para ser revisados en cada uno de los documentos: 1) definición del concepto de prevención 2)

hitos en la trayectoria de la política pública 3) origen de la obligatoriedad del concepto de prevención.

De este primer momento surgen los dos productos preliminares de la investigación: 1) la primera proyección de trayectoria de la política pública y 2) la Línea de base de prevención en Colombia. En el siguiente momento, Momento 2., se lleva a cabo la verificación de estos productos a través de su constatación con fuentes primarias.

**Momento 2 – 1** - Ejercicio de verificación de la primera trayectoria de la política pública a partir de su contrastación con fuentes primarias (test de expertos).

En esta etapa de la metodología se parte de diseñar un instrumento de test de expertos<sup>16</sup> para ser aplicado a dos expertos sobre derechos humanos y sobre la política pública de prevención en Colombia. Los expertos seleccionados para el test fueron:

1. Mateo Gómez Vásquez. Líder Técnico de Investigación Instituto Kroc (actualidad); Consultor contratado para la racionalización de la política pública de prevención Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022); Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Defensoría del Pueblo (2019-2020). Test desarrollado el 29 de noviembre de 2022.
2. Johanna Andrea Camargo Castro. Coordinadora operativa del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2019-actualidad). Test desarrollado el 31 de enero de 2023.

Como primera medida, se busca verificar los hitos (cambios) más relevantes que el experto considere que ha tenido la política en su evolución a lo largo del tiempo. En un segundo momento se le presenta al experto la línea de tiempo surgida del Momento 1. para verificar su pertinencia y contrastarla con los hitos sugeridos por él/ella.

---

<sup>16</sup> El instrumento de test de expertos y su sistematización constituyen el Anexo 2 de la investigación.

El objetivo está en validar, a partir de la información de los test, los diferentes hitos o cambios en la política pública, con el fin de trazar su trayectoria desde 1997 hasta el 2022. A continuación, se propone la matriz de sistematización para determinar las coordenadas que sirven de insumo para la proyección de la línea de tiempo definitiva luego de la verificación con los expertos.

### **Matriz 1. Sistematización de hitos para proyectar la trayectoria de la política pública**

<b>Hito (cambio)</b>	<b>Descripción</b>	<b>Actores Determinantes</b>	<b>Responde a cambio de creencias (aprendizaje) (sí/no)</b>	<b>Responde a un suceso externo (sí/no)</b>	<b>Considera que es ruptura (Sí/no)<sup>17</sup></b>

Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia en la matriz, se les solicita a los expertos su opinión sobre cuáles han sido los cambios más trascendentales de la política y cuáles consideran que han sido sus causas. A partir de sus respuestas, a la luz de la definición de “ruptura” que se derivó del ACF, se identifican los cambios mayores que ha tenido la política. Luego de eso, se hace la selección de la ruptura a analizar en la investigación. El criterio de escogencia de dicha ruptura estuvo condicionado por la disponibilidad de información y el costo de implementación de los instrumentos metodológicos. El resultado fue elegir la ruptura ocasionada en 2018 con motivo de la transición entre los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque.

Para que un hito sea incluido en la trayectoria definitiva de la política pública debe haber sido citado como determinante para la política por al menos una (1) de las fuentes de información consultadas (sea secundaria o primaria). Este ejercicio de contrastación tiene

<sup>17</sup> A pesar de que el experto expone sus razones para considerar si los cambios de la política se producen por aprendizaje o suceso externo y si constituyen rupturas o no, este ejercicio se desarrolla como parte del análisis de datos a la luz de los postulados del ACF en el Capítulo 4.

por objetivo verificar la validez de los datos recolectados y complementar los vacíos que pueda tener una fuente con el conocimiento que contiene otra. Por otro lado, la valoración de si un hito constituye o no una ruptura resulta del análisis y el procesamiento de la información desarrollado en el Capítulo 4. a la luz del ACF. La Matriz 2. presenta el proceso de selección de los hitos que trazan la trayectoria.

**Matriz 2. Verificación de hitos para la trayectoria final de la política pública.**

<b>Hito</b>	<b>Revisión bibliográfica</b>	<b>Test experto 1</b>	<b>Test experto 2</b>	<b>Es ruptura</b>
	Sí/No	Sí/No	Sí/no	Sí/No

Fuente: Elaboración propia

**Momento 2 – 2** - Ejercicio de validación de la Línea de base de prevención en Colombia a partir de fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas) e identificación de los sistemas de creencias de los actores y de las coaliciones promotoras.

Una vez seleccionada la ruptura a analizar, la segunda etapa de la metodología se propuso identificar qué sistemas de creencias imperaban y qué coaliciones promotoras se desempeñaban como intervinientes relevantes de la política pública al momento preciso de la ruptura. Es importante señalar que los sistemas de creencias, como se desarrolló en el marco teórico, los asociamos con el objeto y la concepción de prevención que busca privilegiar cada actor al momento de ocurrencia de los hitos de la trayectoria de la política pública. Siguiendo esa lógica, los sistemas de creencias existentes en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario surgen de la contrastación entre la Línea de base de prevención en Colombia y la información de las entrevistas.

Para la identificación de sistemas de creencias y coaliciones promotoras, la investigación propone como instrumento la realización de entrevistas semiestructuradas a representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública.

La selección de entrevistas semiestructuradas como herramienta metodológica responde a los lineamientos de Sabatier (1988), que afirma que resulta “preferible permitir que los actores indiquen su sistema de creencias (vía cuestionarios y análisis de contenido de documentos) para luego examinar empíricamente en qué medida estos cambian en el tiempo” (pp. 664)<sup>18</sup>. Vale la pena tener en cuenta que la selección de los entrevistados depende en gran medida de los test desarrollados con los expertos, en dónde se indaga por los actores más relevantes dentro del subsistema de la política pública de prevención. Adicionalmente, dependiendo de la ruptura que se seleccione para analizar, es natural que los entrevistados varíen. Las personas entrevistadas fueron:

1. (E.1). Funcionaria Delegada para la Prevención (2008-2020) del Ministerio del Interior (entrevista desarrollada el 12 de enero de 2023).
2. (E.2). Funcionaria Coordinadora de la Unidad Operativa y Administrativa Bogotá (2011-2016) de la Unidad Nacional de Protección (entrevista desarrollada el 17 de enero de 2023).
3. (E.3). Analista Nacional del Sistema de Alertas Tempranas (2019-actualidad) de la Defensoría del Pueblo (entrevista desarrollada el 13 de febrero 2023).
4. (E.4). Funcionario Analista (2009-2012) de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) del Ministerio del Interior; funcionario (2013-2016) de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (entrevista desarrollada el 15 de febrero de 2023).
5. (E.5). Investigadora (2018-actualidad) Fundación Ideas para la Paz (entrevista desarrollada el 24 de febrero de 2023).
6. (E.6). Periodista temas de conflicto (2017-2021) La Silla Vacía (entrevista desarrollada el 01 de marzo de 2023).

---

<sup>18</sup> Traducción propia.



El ejercicio de identificación de sistemas de creencias se desarrolla tomando como criterio de partida la Línea de base de Prevención delimitada en el Capítulo 1. Ante la probable posibilidad de que esta línea de base y la información que arrojen las entrevistas no coincidan, se desarrolló un ejercicio de re-categorización entre la información de la revisión bibliográfica y la información surgida de la información cualitativa, con el fin de consolidar unas categorías emergentes que “encarnen” a satisfacción los sistemas de creencias de los actores. La Matriz 3. expone este proceso.

### Matriz 3. Consolidación de sistemas de creencias

<b>Línea de base de Prevención surgida de la revisión bibliográfica</b>	<b>Validez de los componentes de la línea de base luego de la contrastación empírica</b>	<b>Categorías emergentes a partir de la contrastación entre la información de las entrevistas y los componentes de la línea de base (sistemas de creencias).</b>

Fuente: Elaboración propia.

Para la identificación y descripción de los sistemas de creencias se toman como lineamientos rectores los elementos dispuestos en la *Tabla 1. Percepciones, valores y prioridades que componen los sistemas de creencias*, correspondiente a los componentes que edifican un sistema de creencias de acuerdo con Sabatier (1988). Aquellos serán los criterios para describir y delimitar cada uno de los sistemas de creencias, como lo expone la Matriz No. 4. *Componentes estructurantes de los sistemas de creencias*. Es importante resaltar que no se hizo uso de todos los criterios propuestos por Sabatier para la identificación de sistemas de creencias. Al no ser algunos aplicables al objeto de estudio, como por ejemplo el clásico debate entre autoridad de mercado vs autoridad de gobierno, se seleccionaron aquellos que pudieran dar luces sobre las creencias afines a los derechos humanos y la prevención.

El ejercicio de retroducción —interacción entre el razonamiento deductivo y el inductivo— (Ragin, 2007) que propone la Matriz No. 3 *Consolidación de sistemas de creencias* pone a

prueba los hallazgos de la revisión bibliográfica a través de la comprobación empírica surgida de las entrevistas semiestructuradas. Las categorías emergentes corresponderán con los sistemas de creencias de las coaliciones de la política pública.

**Matriz 4. Componentes estructurantes de los sistemas de creencias.**

<b>Componentes estructurantes del sistema de creencias</b>	<b>Sistema de creencias No. X</b>
1. Valores que busca defender el sistema de creencias.	
2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.	
3. Relación causal que soporta el sistema de creencias	
4. Nivel de seriedad que se le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.	
5. Nivel de seriedad que se le asigna a la solución al problema (prevención).	
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.	
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.	
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.	
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH).	

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, a partir de la delimitación de los sistemas de creencias, se procede a identificar las coaliciones promotoras. La Matriz 5. ilustra este proceso de identificación.

### Matriz 5. Identificación de coaliciones promotoras

	Sistema de creencias 1	Sistema de creencias 2	Sistema de creencias 3	Sistema de creencias 4
Actor 1	X			
Actor 2	X			
Actor 3			X	
Actor 4		X		
Actor 5				X
Actor 6			X	
	Coalición 1	Coalición 2	Coalición 3	Coalición 4

Fuente: Elaboración propia.

Con una X se marca el sistema de creencias que representa a cada actor dentro del subsistema de política pública. Este ejercicio permite conformar las coaliciones promotoras, partiendo de los presupuestos teóricos del ACF, que consideran que los sistemas de creencias son el “pegante” que une a las coaliciones (Sabatier, 1988; Rubio y Rosero, 2010). De acuerdo con la Matriz 5., que sugiere un caso hipotético, la Coalición 1 estaría conformada por los Actores 1 y 2; la Coalición 3 estaría compuesta por los Actores 3 y 6; y así respectivamente.

**Momento 3** - Presentación de los resultados de la investigación: 1) Trayectoria definitiva de la política pública; 2) espectro de prevención de coaliciones con el fin de analizar la ruptura seleccionada.

Por último, en primera medida, se proyecta la Trayectoria definitiva de la política pública. Posteriormente, se espacializa el espectro de prevención de cada una de las coaliciones (durante la ruptura seleccionada) a partir de tres criterios. Estos criterios buscan evaluar qué tan incluyente (en materia de ámbito de aplicación, de tipo de prevención y de garantía de derechos) es la noción preventiva de cada sistema de creencias. Veamos:

Primero, resulta importante revisar su *ámbito de aplicación*, para determinar si el concepto de prevención de un determinado sistema de creencias abarca DIDH y DIH o si se concentra en sólo uno de ellos. Segundo, se propone analizar en qué *momento de la prevención* o en qué *tipo de prevención* se circunscribe (prevención temprana, prevención urgente y/o garantías de no repetición<sup>19</sup>), con el fin de verificar si se aborda la prevención como concepto integral o si hace énfasis en uno de sus componentes.

Por último, se busca estudiar *qué tan garantista* es cada sistema de creencias, en cuanto a la cantidad de derechos que busca prevenir o la manera en que aborda la prevención de infracciones al DIH, para determinar si cumple con el deber de prevención a satisfacción o si lo concibe de manera limitada, concentrándose en unos derechos determinados o en una visión limitada de la prevención de DIH. Esta variable, que denominaremos *grado garantista*, se valorará como bajo, medio o alto, tomando como referente la inclusión o no de las diferentes generaciones de derechos humanos propuesta por Vasak en 1979 (DIDH) y la información recabada a partir de las entrevistas (DIH). La Tabla 3. le asigna los valores correspondientes a la gradación propuesta en los dos conjuntos de normas que se analizan en la investigación.

**Tabla 3. Grado garantista de un sistema de creencias**

<b>Grado</b>	<b>DIDH</b>	<b>DIH</b>
Alto	Objeto de prevención basado en la comprensión amplia (tres generaciones) de los derechos humanos.	Define y delimita la prevención de DIH y ejecuta acciones de prevención de DIH.
Medio	Objeto de prevención enfocado en los derechos civiles y políticos (primera generación).	Define y delimita la prevención de DIH, pero

<sup>19</sup> Esta categorización entre prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición está desarrollada en Capítulo 3, de acuerdo con el marco normativo colombiano.

		no tiene acciones al respecto.
Bajo	Objeto de prevención restringido a un derecho o infracción específica (ej. desplazamiento forzado).	Enuncia prevención de DIH, pero no la define, delimita, ni tiene acciones al respecto.

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de facilitar la comparación entre los sistemas de creencias, y obtener las coordenadas para espacializar sus espectros de prevención en gráficas, se propone la Matriz 6. En ella se contrastan las características de cada sistema de creencias de acuerdo a los tres criterios propuestos.

#### **Matriz 6. Características del concepto de prevención de cada sistema de creencias**

<b>Sistema de creencias</b>	<b>Ámbito de aplicación</b>	<b>Momento de la prevención</b>	<b>Grado garantista</b>

Fuente: Elaboración propia.

## **2.4. Conclusiones del capítulo**

En este capítulo se expuso el diseño metodológico de la investigación. De igual manera, se presentaron los instrumentos que se diseñaron para la recolección, producción, análisis y procesamiento de la información, así como aquellos para la presentación de resultados. Posteriormente, el capítulo desarrolló una descripción por etapas, a modo de paso a paso, de la metodología diseñada y utilizada.

## **Capítulo 3. Estado del Arte: trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia**

Este capítulo describe y proyecta la trayectoria preliminar de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia.

Para tal propósito, primero detalla la emergencia de los derechos humanos y el DIH dentro de la agenda pública en el país, resaltando los diversos obstáculos y demoras en su institucionalización. Posteriormente, se describen las diversas interpretaciones que se le han dado en Colombia al concepto de *prevención* de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. En este punto se identifican los hitos o puntos de inflexión más importantes que ha experimentado la política pública desde su gestación y se hace énfasis en las distintas conceptualizaciones de la prevención que han privilegiado los actores tomadores de decisión a largo del tiempo. Por último, el capítulo presenta la línea de tiempo preliminar de la política pública.

Es importante resaltar que este capítulo fue construido tomando como base la información obtenida del Momento 1. del diseño metodológico, correspondiente a la revisión de literatura académica, jurisprudencial y normativa de la política pública. Bajo esa perspectiva, el capítulo desarrolla un ejercicio hermenéutico que constituye el Estado del Arte de la investigación. Se presentan los resultados de la revisión de estudios previos que han

abordado el tema de la política prevención, lo que permite validar el objeto de investigación y la aproximación teórica seleccionada.

Entre los hallazgos, es pertinente resaltar que se evidencia una debilidad en el corpus documental revisado. La literatura académica y profesional que aborda el análisis de las políticas públicas de derechos humanos y de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH se restringe a una comprensión de la política pública como la producción legal y jurisprudencial de normas e instituciones.

Esa visión de la política pública no es congruente con los preceptos teóricos del ACF, que considera la política como un proceso (*policy process*), con múltiples actores, escenarios de participación y arenas de confrontación cognitiva en donde las instituciones devenidas de la legislación y de los marcos normativos son tan solo aspectos secundarios de las creencias. Adicionalmente, también resulta en extremo estado-céntrica, contraria a la visión de multiplicidad de participantes que propone Sabatier (1988). Este hallazgo, más que significar un obstáculo para la investigación, justifica la necesidad de emprender estudios cuya posición epistemológica permita visibilizar la complejidad del proceso de políticas públicas y los factores cognitivos que subyacen más allá de la producción legal instrumental.

### **3.1. Emergencia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la agenda pública**

Hacer un recorrido histórico por la historia de la acción del Estado en materia de derechos humanos en Colombia evidencia que este tema nunca ha sido una prioridad en materia de políticas públicas. La prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el objeto de la presente investigación, ha sido incluso un asunto más rezagado. Roth (2006) asegura que la institucionalización de los derechos humanos en Colombia no se produjo sino hasta 1987 con la creación de la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos en el gobierno de Virgilio Barco. Herrera Kit (2010), por su parte, toma

como punto de partida el año de 1991, año que posiciona como hito fundacional para la acción pública en derechos humanos gracias a la Constitución de 1991.

Lo anterior no quiere decir que antes de los años noventa no hubiera existido un esfuerzo por introducir el tema en la agenda pública. Daviaud (2000), por ejemplo, hace una reconstrucción del primer movimiento de organizaciones de la sociedad civil que se organizó para exigir los derechos humanos como necesidad en la agenda de gobierno. La autora propone como punto más álgido de la expansión de organizaciones de derechos humanos la administración de Turbay Ayala (1978-1982) y propone como explicación de este movimiento social la fuerte represión estatal en el marco de las medidas de excepción y el estatuto de seguridad (pp. 363).

Las acciones de gobierno, sin embargo, no se institucionalizaron hasta finales de los años ochenta y comienzos de los noventa (Roth, 2006, Herrera Kit, 2010; Uprimny, 2002). De acuerdo con estos autores, el desarrollo legislativo de décadas anteriores en esta materia estuvo basado en la ratificación algo simbólica de instrumentos internacionales y en una serie de acciones aisladas que no marcaron un accionar directo del Estado en la institucionalización de los derechos humanos. Como ejemplo de lo anterior, en 1968, mediante la Ley 74, Colombia se acoge al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cuatro años más tarde, por medio de la Ley 16 de 1972, entra en vigencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El cumplimiento de estos compromisos internacionales aún es materia de debate en el país.

Estas acciones, sumadas a otras medidas menores como la organización del Primer Foro Nacional por los Derechos Humanos (1979), la creación del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (1979) o las visitas de Amnistía Internacional o la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en 1980, de acuerdo con Roth (2006, pp. 107), no tuvieron una incidencia como tal en la institucionalización de los derechos humanos en el país. No sería sino hasta años después, cuando se hacen evidentes las masivas violaciones de derechos humanos en la toma del Palacio de Justicia (en 1985, durante el gobierno de Belisario Betancur), o hasta que el movimiento social tuvo la suficiente fuerza



para proponer un proceso constituyente en 1991 que el Estado colombiano vuelca sus esfuerzos para centralizar sus acciones en políticas públicas de derechos humanos.

En la misma línea de Roth (2006) y Herrera Kit (2010), Uprimny (2002) propone tres razones principales que permiten asegurar que fue la Constitución de 1991 la ventana de oportunidad que significó una ampliación de derechos humanos en el país: 1) se trata de una constitución amplia y generosa en derechos; 2) hace una incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la práctica jurídica; 3) ofrece una serie de acciones judiciales para la protección efectiva de derechos como la tutela o las acciones populares (pp. 58). Estas razones, todas encausadas bajo las banderas de la nueva Constitución, marcan el comienzo del Estado Social de Derecho en Colombia. Al respecto, Roth (2006) comenta que de los 380 artículos de la nueva Carta Política aproximadamente un cuarto trata el tema de los derechos humanos. Valdivieso (2012), por su parte, cataloga la Constitución del 91 como una de “las más progresistas del mundo en el campo de la protección de derechos humanos” (pp. 626).

Por otra parte, el derecho internacional humanitario (DIH) tampoco fue un interés central del Estado en Colombia hasta el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). El 16 de diciembre de 1994 se expide la Ley 171 de 1994 “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”. Este Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, regulador del DIH para conflictos armados no internacionales, entra en vigencia en febrero de 1996 en Colombia. La demora en su ratificación, considerando la expedición de los Protocolos Adicionales en 1977, es fiel reflejo de la poca disposición para incorporar a la legislación nacional las normas internacionales en materia de derecho internacional humanitario (el Protocolo Adicional I fue ratificado hasta 1992, por medio de la Ley 11 de 1992). Esta tardía entrada en vigencia del Protocolo Adicional II cobra importancia particular en un país como Colombia, en pleno auge de su conflicto armado interno. Antes de este momento, por lo tanto, no existía apropiación de las normas del DIH por parte del Estado colombiano, al menos en cuanto a conflictos armados no internacionales, dejando desprotegida a la

población civil de los estándares de protección internacionales que regulan la guerra, y menos aún existían políticas públicas que promovieran la prevención y aplicación del derecho internacional humanitario.

Como queda evidenciado, la institucionalización y positivización de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia no ha estado libre de obstáculos y demoras.

Herrera Kit (2010) plantea que los derechos humanos en el país siempre han generado una cuota de resistencia por parte de los actores de política pública relevantes. Su materialización se ha manifestado más en términos simbólicos, más cercanos a la retórica que al reconocimiento efectivo de sujetos de derechos (pp. 161). Así, afirmar que desde 1991 existe un desarrollo legislativo para la promoción de los derechos humanos no es evidencia de la efectividad del Estado en la protección de dichos derechos. De igual modo, tampoco es certeza de que existan políticas públicas que busquen garantizar su cumplimiento. De hecho, en materia de derechos humanos se puede afirmar que existe una proliferación de normas que no representa necesariamente una acción estatal deliberada en el marco de una política pública. Como veremos más adelante, otros autores plantean que no es sino hasta la Ley de Víctimas (1448 de 2011) que realmente se hace visible la voluntad estatal de proteger los derechos humanos.

En ese sentido, de acuerdo con varios autores (Valdivieso, 2012, pp. 629; Mogollón y Anaya, 2017; Roth 2006; Abramovich y Courtis, 2006) es pertinente comprender que la institucionalización de los derechos humanos requiere de políticas públicas para su materialización. Como lo propone Roth (2006):

Los auténticos defensores y promotores de una política basada en los derechos humanos no tienen otra opción que fundar también su acción política en los valores y principios generales que guían al paradigma de tales derechos: su respeto se profundiza y se extiende en la medida en que estos principios sean puestos en práctica *hic y nunc*, aquí y ahora, en la acción, y no queden como una promesa para un futuro siempre postergado (pp. 15).

La propuesta para poner en práctica los derechos humanos va de la mano con la formulación e implementación de políticas públicas que hagan de los derechos acciones de gobierno. Desde esa perspectiva, la acción pública es vista como una necesidad para la materialización del paradigma de los derechos humanos, al entender las políticas como herramientas de transformación. En la misma línea, Abramovich y Courtis (2006) señalan que el ejercicio de los derechos no podría hacerse real sin una efectiva intervención del Estado. Esto evidencia que el aparato estatal requiere de transformaciones de forma y fondo que lo convirtieran en una herramienta de garantía de derechos más que en un dispositivo de dominación (Roth, 2006). Es en ese escenario garantista que se hace necesaria una acción de regulación estatal que promueva el ejercicio de los derechos y que provea una estructura institucional propicia para su desarrollo.

En el campo del DIH, paralelamente, ciertos autores señalan que el Estado también entra a desempeñar un rol fundamental en su institucionalización. Como proponen Jaimes y Prieto (2012) refiriéndose a los Convenios de Ginebra y a sus Protocolos Adicionales: “una vez negociado y adoptado un tratado internacional, con la participación del Ejecutivo, deberá incorporarse en el orden interno el respectivo tratado, con el ánimo de que tenga aplicabilidad nacional” (pp. 128). Esto, dicho de otro modo, implica que la responsabilidad del Estado no se limita a la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, sino que, adicionalmente, depende de su capacidad de volverlos aplicables a partir del desarrollo legislativo, la estructura institucional y las políticas públicas que los materialicen.

Como ya vimos, esa regulación estatal de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como las políticas públicas que tratan estos temas, nunca han estado en el centro de la agenda de los gobiernos o de los intereses de los actores relevantes del sistema político en Colombia.

Las administraciones de los años noventa relegaron los derechos humanos a un segundo plano (Gaviria, Samper, Pastrana), mientras que los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) los subordinó a la política pública de seguridad (Valdivieso, 2012, pp. 627;

Roth, 2006). No es sino hasta la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), de acuerdo con algunos autores, que es posible volver a hablar de institucionalización del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en el país. Rettberg (2015), por ejemplo, asegura que la Ley de Víctimas representa a nivel mundial el “proyecto de reparación más generoso, más ambicioso y más complejo que cualquier otro programa de reparación”, concediéndole así una centralidad a los derechos de las víctimas. Adicionalmente, se trata del proyecto que recoge y transforma muchos de los legados de la Ley de Justicia y Paz 975 de 2005 (Rettberg, pp. 185), que, como es sabido, habían fallado en materializarse en verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (De Greiff, 2008, pp. 301). En materia de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH, como veremos en el apartado siguiente, la Ley 1448 de 2011 también representa avances importantes.

Con la promulgación de la Ley de Víctimas y el posterior Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en 2016, se abre una ventana de oportunidad para que los derechos humanos no queden como promesa de un futuro siempre postergado, utilizando la expresión acuñada por Roth (2006).

Así, el desarrollo normativo derivado del acuerdo de paz diseñó una serie de herramientas de política pública que proveían una estructura institucional y el fortalecimiento de políticas públicas en materia de derechos humanos. Entre estas herramientas, se fortalecía el Sistema de Prevención para la Acción Rápida (Decreto 2124 de 2017), adscrito al nuevo Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Decreto 895 de 2017) (Garay y Pérez, 2018) y se actualizaban las instituciones desplegadas por el Estado para la prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario<sup>20</sup>. Adicionalmente, como señala Valdivieso (2012), la agenda del presidente Santos, en su momento, representó “un cambio sustancial en las políticas en materia de derechos

---

<sup>20</sup> Otros instrumentos para la prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que se derivan del Acuerdo de Paz son: Decreto 660 de 2018, que regula el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; el Programa Integral de Protección a excombatientes; la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización; entre otros.

humanos, en la medida en que la protección de estos pasa a ser prioridad para el gobierno” (pp. 629).

No obstante, al finalizar el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), la transición hacia el gobierno de Iván Duque significó un retroceso en el desarrollo de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el país. Los instrumentos de política pública, y con ellos las mismas políticas, quedaron en un limbo entre su expedición y las omisiones en su ejecución.

De acuerdo con Vargas Velásquez (2021), el curso elegido por el nuevo gobierno, a pesar de dar muestras de voluntad, ha estado guiado por la decisión de no actuar contundentemente en materia de protección de derechos humanos<sup>21</sup>, cosa que se explica si consideramos que el partido del presidente Duque ha sostenido históricamente que en Colombia no existe conflicto armado.

Este argumento plantea que la llegada del gobierno de Iván Duque interrumpe el proceso de institucionalización de los derechos humanos en el país y deja sin ejecutar, entre otras, la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

### **3.2. Los obstáculos y vacíos en el desarrollo de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario como política pública**

Llegado este momento, es importante preguntarse por el desarrollo del concepto de prevención de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario en Colombia.

---

<sup>21</sup> De acuerdo con Vargas Velásquez (2021) esto es visible en el asesinato sistemático de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes. También se hace evidente en las masacres (pp. 399-401).

Lo primero por afirmar es que el tema de la prevención no ha sido ampliamente abordado por la literatura académica en el país. El vacío en el desarrollo conceptual sobre la prevención se hace evidente al destacar que no existe verdadera claridad en cuanto al objeto de la prevención; es decir, en cuanto a qué es lo que se debe prevenir. Jaimes y Prieto (2012), por ejemplo, se restringen a desarrollar la necesidad de prevenir violaciones al Derecho Internacional Humanitario. Mogollón y Anaya (2017), en cambio, hablan de prevención humanitaria integral. Aguirre (1998), por su parte, aborda el tema desde una mirada más amplia, desde la prevención de conflictos armados, que ha sido abordada desde la literatura internacional. Entre todas las perspectivas existen puntos de inflexión y de diferencia. En sus orígenes, incluso, la política pública en Colombia estaba diseñada exclusivamente para la prevención de desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997). Esta falta de claridad en cuanto a «qué prevenir» evidencia que el concepto de prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, tal como está dispuesto actualmente en la política pública, no está propiamente delimitado.

Esto, de entrada, presenta una serie de dificultades. El objeto de prevención que se plantea la política pública es demasiado amplio. Al buscar prevenir violaciones de derechos humanos, si se parte de una comprensión integral de los derechos humanos, es posible interpretar que pretende prevenir la violación del derecho a la salud, la privación del derecho a la educación, el acceso al agua, a una vivienda digna, e innumerables más infracciones que abarcan los derechos humanos. En ese sentido, el abanico de prevención que se propone como objetivo la política pública, al incluir derechos humanos y el DIH, podría leerse como la necesidad de prevenir que se produzca la violación de la totalidad de los derechos, si tomamos en consideración los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) o los derechos ambientales, por ejemplo, como parte de los derechos humanos (como lo propone Vasak desde 1979). Por lo tanto, la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH carece de claridad, lo que dificulta tanto su diseño como su operatividad.

Un segundo punto importante a tener en consideración es el consenso que existe tanto en la literatura académica como en las disposiciones jurisprudenciales, tanto internacionales

como nacionales, frente a la obligación del Estado en materia de prevención de violaciones de derechos. Por un lado, en la literatura parece existir un acuerdo frente al carácter necesario de la prevención de actos de guerra (Aguirre, 1998). Esta necesidad de prevención ha sido incluso promovida a nivel político por Secretarios Generales de la ONU como Butros Butros-Gali o Kofi Annan (pp. 42). Otros autores, como Jaimes y Prieto (2012), más que la necesidad de prevención, enfatizan en la obligación por parte de los Estados de prevenir la violación de los derechos de la población civil en el marco de escenarios de derecho internacional humanitario (pp. 125). Mogollón y Anaya (2017), en una línea similar a la propuesta por Roth (2006), Valdivieso (2012) y Abramovich y Courtis (2006), critican la pasividad del Estado en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos y afirman, al igual que los autores referenciados, la necesidad de que se haga una política pública (de prevención en este caso) que materialice el cumplimiento de los derechos.

El desarrollo jurisprudencial internacional, por su lado, traza unos lineamientos similares a los propuestos por la literatura académica. No son escasos los pronunciamientos hechos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que resaltan la obligación del Estado en materia de prevención y lo condenan por faltar a esta tarea (ver casos Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia Vs. Colombia (2014); 19 Comerciantes Vs. Colombia (2004); Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia (2006); entre otros pronunciamientos). Así, en sus sentencias la Corte es explícita en afirmar la obligación de prevención: “el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos (...)” (Corte IDH, 1988, numeral 174). Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2016) destaca este carácter de obligatoriedad que determina la Corte y le suma la necesidad de que la prevención se materialice a través del diseño de políticas públicas (pp. 3).

Por otro lado, más allá de la ratificación de los tratados internacionales, que como afirman Jaimes y Prieto (2012, pp. 128) son el primer elemento que permite prevenir violaciones a los DD. HH y al DIH, las disposiciones de las altas cortes en Colombia también regulan y determinan la obligación estatal en materia de prevención. Esta obligación, para verse satisfecha, de nuevo requiere necesariamente de políticas públicas para materializarse, hecho que, como veremos a continuación, es resaltado por la Corte Constitucional.

En 2004, la sentencia T-025 (que declara el Estado de Cosas Inconstitucional por la situación de la población desplazada), propone como una de las razones de la crisis constitucional la insuficiencia de una política pública de prevención (Corte Constitucional, 2004). En el marco del seguimiento a esta sentencia, como expone la Defensoría del Pueblo (2018): “el alto tribunal ha emitido numerosos pronunciamientos, en los que ha ordenado, evidenciado o exhortado a las autoridades a adoptar medidas concretas que permitan prevenir las violaciones de los DD. HH e infracciones al DIH” (pp. 9).

**Tabla 4. Autos Corte Constitucional de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que reiteran la obligación del Estado en materia de prevención**

Auto	Contenido
Auto 178 de 2005	La C.C. <u>reitera la ausencia de medidas específicas de prevención</u> por parte de las entidades nacionales y territoriales, en especial por parte de la fuerza pública, y evidencia falencias en el funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas.
Auto 218 de 2006	En este auto, la Corte resaltó las diez problemáticas de mayor rezago en la política de desplazamiento, destacando, entre ellas, la <u>ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada</u> .
Auto 006 de 2009	<u>Se ordena al Estado adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado</u> . En estricto sentido, ordenó “adoptar un enfoque preventivo del desplazamiento forzado que (...) ataque sus causas de raíz con suficiente especificidad para no subsumirse en una política general de seguridad interna y que garantice una respuesta estatal al desplazamiento que no se limite a la atención a sus víctimas a posteriori, sino que también opere directamente sobre sus factores causales”.
Auto 008 de 2009	La C.C. <u>señala que persisten las fallas y vacíos protuberantes en materia de prevención</u> . Específicamente, la Corte estima que: (...) “en materia de prevención continúa faltando el desarrollo de un sistema nacional de prevención del



desplazamiento que (i) <u>funcione en el marco de una política pública de prevención de derechos humanos; (...).</u> ”
--

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2018

Como muestra la Tabla 2., el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, a través del Auto 008 de 2009, concluye que es necesaria la creación de un sistema nacional de prevención del desplazamiento en el marco de una política pública de prevención de derechos humanos. En dicho auto, el alto tribunal hace evidentes las falencias de las entidades del Estado en materia de prevención de este delito y considera pertinente instar al Ejecutivo a desarrollar una política pública de prevención de derechos humanos (Corte Constitucional, 2009).

Este momento representa una ruptura en materia de prevención, al ampliar el alcance de la política pública de un enfoque limitado al desplazamiento forzado hacia los derechos humanos como categoría integral. Antes de esto, la prevención de violaciones a derechos humanos en Colombia estaba centrada exclusivamente en prevenir el desplazamiento forzado, como lo refieren la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado”, y el CONPES 3057 de 1999, mediante el cual se creaba el “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”.

Posterior al citado Auto 008 de 2009, existe un desarrollo normativo importante en materia de prevención desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), pasando por la reestructuración del Sector Administrativo del Interior (Decreto 2893 de 2011), hasta la expedición del Decreto 2124 de 2017, que regula el actual Sistema de Prevención y Alerta para Reacción Rápida. Este desarrollo normativo, por un lado, busca dar respuesta a las obligaciones asignadas por la Corte Constitucional, mientras que por el otro es evidencia del interés de los actores defensores de la política pública de víctimas y del proceso de paz de prevenir violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario en un escenario de posconflicto (o posacuerdo). El Decreto 4800 de 2011, decreto reglamentario de la Ley 1448 de 2011, establece que:

El Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno (...) (art. 193).

De esta manera, con el paso de los años, el desarrollo normativo derivado de la política pública de víctimas y del proceso de la Habana ha ido formalizando herramientas de prevención en el marco de una política pública. Sin embargo, la ausencia de delimitación conceptual de la prevención sigue presentándose como un obstáculo para la gestión pública en materia de derechos humanos. En 2017 se expide el Decreto 1581, por medio del cual se adopta “la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades”. En esta ocasión, existe más precisión en los derechos que son objeto de la prevención. No obstante, el Ministerio del Interior, órgano administrativo rector en materia de derechos humanos, continúa documentando la existencia de una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH<sup>22</sup>, del mismo modo que lo hace la Defensoría del Pueblo en sus pronunciamientos, sin definir cuáles son las diferencias entre ambas o si se trata de la misma política pública. La Ley de Víctimas, por otro lado, establece la necesidad de definir una política pública de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, pero tampoco define qué es lo que se debe prevenir. Esta falta de unidad conceptual vuelve de nuevo difuso el objeto de la prevención, lo que resalta la necesidad de delimitarlo.

Finalmente, a este debate sobre el *qué prevenir*, se suma una categorización de *momentos de prevención* que se desarrolla en marco normativo colombiano. En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Víctimas y sus decretos ley, la prevención se puede dividir en tres momentos. Esta categorización toma como criterio el momento en que se desarrollan las acciones preventivas: antes del hecho victimizante, al momento del hecho victimizante o después del hecho victimizante. Según esta división, se proponen tres momentos en los

---

<sup>22</sup> Ver Ministerio del Interior de Colombia. (s.f.). *Políticas públicas*. Recuperado de <https://derechoshumanos.mininterior.gov.co/politicas-publicas>

que se puede actuar en materia la prevención: 1) prevención temprana; 2) prevención urgente y 3) garantías de no repetición.

La prevención temprana se orienta a identificar las causas que generan las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, con el fin de adoptar medidas para evitar su ocurrencia. Por tal razón, la prevención temprana se puede considerar como la prevención en estado puro; es decir, las acciones que buscan evitar que los riesgos se materialicen y que sean previstos y mitigados con anterioridad a su ocurrencia (Decreto 4800 de 2011, art. 193).

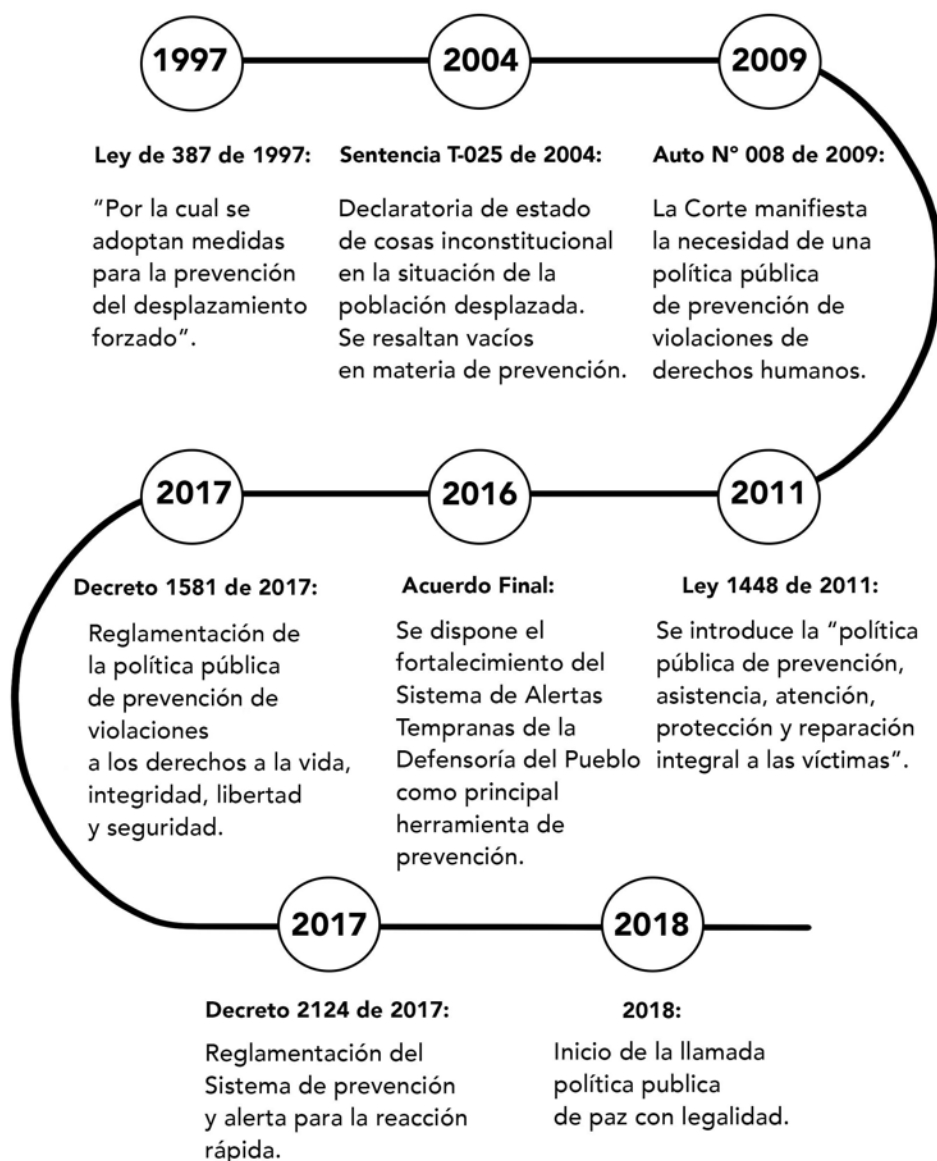
La prevención urgente, por su parte, “tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia” (Decreto 4800 de 2011, art. 193). Esta prevención tiene por objetivo activarse ante los eventos de victimización inminentes, carece de atributos previsorios (que corresponden a la prevención temprana) y busca paliar las consecuencias que producen las victimizaciones una vez ya han ocurrido. Es posible afirmar que se enfoca en la protección inmediata.

Por último, las garantías de no repetición se refieren a las “acciones afirmativas, económicas y políticas que desarrollen medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los Derechos Humanos ni infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (Decreto 4800 de 2011, art. 194). Estas acciones se plantean el objetivo de generar las condiciones sociales e institucionales adecuadas para que no vuelvan a ocurrir las victimizaciones luego de eventos de violaciones masivas de derechos humanos y/o infracciones al DIH. Más que prevención se trata de la implementación de reformas *a posteriori* que den garantía de que no se volverán a repetir las privaciones generalizadas de derechos luego de la transición a un orden democrático.

A modo de cierre, a continuación se presenta la línea de tiempo preliminar de la política pública. Se trata de la identificación, de acuerdo con la literatura revisada, de los hitos en materia de prevención que han guiado el desarrollo del marco normativo e institucional. En ese sentido, la literatura académica y la revisión legislativa y jurisprudencial sirven como

base para determinar ciertos “puntos de inflexión” en la elaboración y puesta en marcha de la política pública de prevención. Los eventos más destacados se exponen en la Figura 3.

**Figura 3. Proyección preliminar de la línea de tiempo de la política pública de prevención**



Fuente: Elaboración propia.

Como es visible, estos hitos hacen posible esbozar una proyección preliminar de la trayectoria de la política pública analizada. Resulta pertinente resaltar que los hitos identificados en el corpus documental están compuestos por eventos principalmente normativos o de producción legal o jurídica. Esto hace evidente una comprensión de las políticas públicas muy ceñida al derecho positivo, y que se distancia ostensiblemente de la perspectiva epistemológica de Sabatier. Una mirada desde el Advocacy Coalitions Framework ofrecerá seguramente una aproximación distinta a los hitos que componen la trayectoria de la política pública. En el Capítulo 4, esta línea de tiempo será puesta a prueba empíricamente, a través de su contrastación con fuentes primarias, con el fin de verificar su validez y fidelidad de acuerdo con los postulados teóricos del ACF de Sabatier y Jenkins Smith (1988; 1993).

### **3.3. Resultados del Estado del Arte**

En los subtítulos anteriores se revisó la trayectoria de la política pública de prevención a la luz del corpus documental seleccionado para el Estado del Arte. A continuación, se enumeran los hallazgos del Estado del Arte que resultan relevantes para la validación del objeto de investigación. El objetivo está en evidenciar los consensos, disensos, vacíos, entre otros, en la literatura académica, profesional y jurídica para hacer visible el porqué de la selección del problema de investigación y su aproximación teórica.

La revisión del material bibliográfico nos permite esbozar los siguientes hallazgos preliminares frente a la prevención en Colombia. Primero, tanto la literatura académica (Aguirre, 1998; Jaimes y Prieto, 2012; Mogollón y Anaya, 2017) como el accionar estatal y la producción legal (Ley de Víctimas, Decreto 1581 de 2017, Decreto 2124 de 2017) parten de diferentes conceptualizaciones de prevención, lo que denota un disenso en cuanto al objeto de lo que debe ser prevenido. Esto evidencia que existe un vacío en la delimitación del concepto, lo que se traduce en que la actual política pública no tenga definido claramente su alcance frente a lo que busca prevenir.

Luego de la revisión bibliográfica, legislativa y de jurisprudencia, se puede asegurar que existen diferentes objetos de prevención en Colombia. Estos no representan categorías excluyentes entre sí y presentan intersecciones. Su variación está en el núcleo de derechos o de infracciones que busca ser prevenido por cada una de las conceptualizaciones. Mientras algunos se limitan a un número de infracciones o derechos específico (la prevención del delito de desplazamiento, por ejemplo) otros agrupan en la categoría una serie de derechos o infracciones cada vez más amplios (como la prevención de violaciones a los derechos humanos). La Figura 4. presenta las intersecciones entre los diferentes objetos y tipos de prevención que según el corpus del Estado del Arte se ha buscado promover en Colombia. Componen lo que en el Capítulo 1. se denominó Línea de base de Prevención en Colombia.

**Figura 4. Intersecciones entre los distintos objetos y tipos de prevención de la política pública de prevención en Colombia (Línea de base de prevención en Colombia)**



Fuente: Elaboración propia con base en el corpus documental que se detalla en el Anexo 1.

Las intersecciones presentadas en la Figura 4. dan cuenta de la multiplicidad de concepciones desde las que ha abordado la literatura, el estado colombiano y los actores intervinientes de la política pública el deber de prevención. Cada una de estas definiciones de lo que es y de lo que debe abarcar la prevención contiene una serie de creencias, ideas y valores acerca de la naturaleza de los derechos. Desde esa perspectiva, los preceptos del ACF adquieren relevancia como aproximación teórica para comprender la política pública estudiada, sobre todo si consideramos que la totalidad del material bibliográfico revisado no da cuenta de las creencias ni los factores cognitivos que subyacen detrás del concepto de prevención de violaciones a los derechos humanos.

En algunos casos los distintos objetos de prevención comparten núcleos de creencias. En otros casos, hay conceptualizaciones de la prevención que engloban otras ideas más restringidas y limitadas de lo que se debe prevenir. Estos asuntos se desarrollarán en el análisis del Capítulo 4. Por el momento resulta importante comprender que la revisión de literatura revela que los diferentes actores han privilegiado su comprensión de la prevención sobre otras (de acuerdo, argumentaría Sabatier, con su sistema de creencias). Esto implica que el objeto de prevención que predomina en determinado período responde al balance de poder que en ese momento rige dentro del subsistema de política pública y a la relación entre coaliciones promotoras.

Como segundo hallazgo del Estado del Arte, es posible afirmar que el grueso del material bibliográfico revisado parte de una comprensión de la política pública de derechos humanos, y especialmente de la política pública de prevención, restringida a la producción legal y jurídica que se deriva de la legislación y la jurisprudencia (Abramovich y Courtis, 2006; Valdivieso, 2012; Rettberg, 2015). Esto limita la concepción de la política pública como proceso complejo, como lo propone el ACF, y acota los análisis a perspectivas cerradas a la participación de diversos actores por fuera del sector público.

De este punto se deriva otra limitación. Al partir de esta comprensión de la política pública, los estudios sobre los derechos humanos y la prevención han tendido a construirse por medio

de análisis exclusivamente estado-céntricos, según los cuales es el Estado el responsable de la positivización y la posterior materialización de los derechos humanos (Roth, 2006). Esto evidencia la dimensión simbólica que han tenido los derechos humanos y el DIH, más cercanos a la retórica escrita en las leyes que a una comprensión de la política pública como un escenario de competencia cognitiva, en donde una extensa variedad de actores de todos los sectores desarrolla sus estrategias para posicionar sus sistemas de creencias como los lineamientos rectores para los derechos humanos y la prevención.

Como tercer hallazgo del Estado del Arte, existe un punto de encuentro entre jurisprudencia nacional e internacional y la literatura especializada en derechos humanos. Ambas coinciden no sólo en la necesidad de prevenir la violación de los derechos, sino también en la obligatoriedad de esa tarea por parte de los Estados. Ese diálogo entre academia y jurisprudencia, adicionalmente, propone como medio para el cumplimiento del deber de prevención, en materia de derechos humanos y DIH, su materialización a través de políticas públicas. Esta posición es planteada por autores como Jaimes y Prieto (2012), Mogollón y Anaya (2017), Roth (2006), a la vez que también encuentra soporte en los planteamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018) y en los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Este consenso entre las disposiciones normativas y la literatura especializada, no solo hace evidente la necesidad de que existan herramientas de política pública para la prevención, sino que también obliga al Estado colombiano a desarrollarlas en las sentencias y autos de la Corte Constitucional. Esto supone un escenario en el cual el gobierno está en la obligación de diseñar e implementar una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, ligado al punto anterior, es importante preguntarse por el origen del carácter de obligatoriedad que tanto la literatura científica como la jurisprudencia nacional e internacional le asignan a la prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Resulta pertinente, en este sentido, indagar de dónde nace la obligación de prevención. Al respecto, el material académico revisado permite distinguir dos tendencias interconectadas. Por un lado, está la posición que defiende que el deber del Estado en materia de prevención deriva de sus obligaciones internacionales, al haber



asumido responsabilidades por medio de la ratificación de tratados como los Convenios de Ginebra, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo, 2016, pp. 2; Valdivieso, 2012, pp. 625). Otros autores como Jaimes y Prieto (2012) se suman a esta perspectiva de respeto a la legislación internacional y le adicionan el carácter consuetudinario del que proviene la obligación, lo que refuerza el deber del Estado de prevenir (pp. 124). Así, esta posición de cumplimiento de las obligaciones internacionales asume la prevención como una responsabilidad adquirida por el Estado colombiano, a la vez que la entiende como un compromiso de carácter vinculante por el hecho de que el Estado colombiano esté adscrito al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Por otro lado, están las perspectivas que entienden la obligación de prevención como un imperativo ético de los Estados. Aguirre (1998), por ejemplo, hace énfasis en la necesidad de evitar el impacto de las guerras, sus “serios efectos regionales y globales” (el autor menciona genocidios, hambrunas, desplazamientos forzados, destrucción de infraestructura, entre otros), por lo que asegura que la prevención debe constituir una obligación en el siglo XXI (pp. 41). Mogollón y Anaya (2017), por su parte, entienden la obligación de prevenir como una necesidad para que no se produzcan más catástrofes humanitarias en el marco del conflicto armado en Colombia. Los argumentos de esta perspectiva parecen estar ligados a evitar la consumación de la guerra y la violencia, al considerar estos fenómenos como nocivos para el desarrollo social y al identificarlos como el principal obstáculo en la garantía de los derechos humanos y el DIH.

En la misma línea, el desarrollo jurisprudencial sobre la prevención en Colombia también podría analizarse desde este lente. Las decisiones de la Corte Constitucional, como se desarrolló en párrafos anteriores, evidencian haber estado guiadas por el propósito de prevenir el fenómeno del desplazamiento forzado y de buscar atenuar sus repercusiones en la población vulnerable. De este modo, podría afirmarse que de acuerdo a estos planteamientos la obligación de prevención nace de la necesidad ética de evitar la guerra y de paliar las consecuencias que deja la violencia.

Las posiciones mencionadas no son excluyentes. Los autores que asumen la prevención como una obligación derivada de un compromiso internacional no ignoran la necesidad ética de que exista prevención (Valdivieso, 2012; Defensoría del Pueblo, 2016). De hecho, la obligación internacional de prevenir encuentra parte de sus raíces en argumentos éticos. A su vez, los autores que defienden la obligación ética de prevención reconocen abiertamente el compromiso que tienen los Estados de acatar las normas de los regímenes internacionales de derechos humanos y DIH (Mogollón y Anaya, 2017; Aguirre, 1998). Ambas corrientes se retroalimentan o pueden leerse como complementarias. Siendo así, la diferencia que existe entre las dos posiciones está en la escala de priorización que le asigna cada una a su argumento (obligación ética vs obligación internacional). Esto no representa una diferencia sustantiva, por lo que finalmente ambos argumentos comparten los mismos objetivos y se superponen en defender la necesidad de prevención.

Lo que resulta ausente en ambas posiciones es una perspectiva de análisis de la prevención que no esté basada en un argumento ético. Roth (2006) dirige sus preocupaciones hacia la necesidad de materialización —lograr el cumplimiento de— los derechos humanos para que estos no sigan siendo una promesa ausente; Abramovich y Courtis (2006) defienden que es indispensable hacerlos aplicables; Herrera Kit (2010) aboga por el propósito de que pasen de un plano simbólico a uno práctico. De cierto modo, como ya vimos, el grueso de la literatura parte de justificar la necesidad de derechos humanos o la necesidad de prevención desde una óptica ética, con el propósito de evitar el mal de la violencia, las consecuencias de la guerra, lo perjudicial de que no exista garantía de derechos. Las violaciones a los derechos humanos y al DIH, entonces, se muestran como un problema ético a ser solucionado.

Esta situación parece recrear la ecuación sugerida por Muller (1998) al afirmar que, tal vez apresuradamente, los analistas de políticas públicas suelen responder de forma mecánica al buscar asignarle solución a los problemas públicos como si el proceso de toma de decisión estuviera reducido a un asunto automático, en este caso ético. La lógica con la política pública de prevención sería la siguiente: «si existen violaciones a los derechos humanos y al DIH, como analista o diseñador de políticas públicas debo buscar prevenirlas,

solucionarlas». Esta perspectiva, de acuerdo con el autor, resulta algo reduccionista, basada en una racionalidad mecánica (problema ergo solución), y deja por fuera del análisis las razones, ideas, creencias o sentimientos que subyacen el accionar de los actores con poder de decisión de prevenir o no prevenir las violaciones a los derechos humanos, de buscar solucionar o no un problema público, de actuar o no frente a la evidencia de violencia directa.

Este último punto, que podría considerarse el cuarto hallazgo del Estado del Arte, resalta la necesidad de desarrollar investigaciones que redirijan el objeto de análisis desde una necesidad ética —en este caso mecánica— de prevención («si existe violencia debo solucionarla») hacia otras categorías cognitivas e incluso emocionales que pueden resultar determinantes para estudiar el cumplimiento que se hace de la prevención. Desde esta perspectiva, de acuerdo con la perspectiva teórica de Sabatier y Jenkins-Smith (1988; 1993), la obligación ética de prevención no resultaría suficiente para estudiar la política pública de prevención, por lo que se haría necesario cambiar el enfoque de análisis de la prevención hacia un estudio de los factores cognitivos de los actores determinantes en el diseño y la implementación de la política pública. Esto nos permitiría ampliar las categorías de análisis determinantes para analizar el funcionamiento de la política, y adicionalmente haría posible incluir un espectro más amplio de actores a estudiar, por fuera de los tomadores de decisión.

### **3.4. Conclusiones del capítulo**

En este capítulo se hizo un repaso histórico del surgimiento de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como problemas públicos en la agenda de los gobiernos en Colombia. Posteriormente, el capítulo examinó el camino de consolidación de la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario como política pública en el país. A partir de dicho repaso, se proyectó la trayectoria preliminar de la política de prevención, a partir de los hechos normativos y legales, desde su gestación en 1997 hasta el año 2022.

Como segundo punto, se presentaron los resultados del Estado del Arte. Los hallazgos evidencian que la trayectoria de la política pública ha estado marcada por un disenso en la

literatura frente al significado del concepto de prevención, razón por la cual abundan interpretaciones disimiles sobre lo que debe ser prevenido (diferencias entre sistemas de creencias). También se hace visible el vacío que existe en los estudios previos que se han aproximado al problema de la prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH desde corrientes epistemológicas cercanas al cognitivismo.

## **Capítulo 4. Los cambios en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a la luz del ACF**

Este capítulo final analiza la trayectoria de la política pública de prevención trazada en el capítulo tercero a la luz de los componentes teóricos presentados en el capítulo primero. El objetivo está en examinar los cambios que ha presentado la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a la luz de los postulados del *Advocacy Coalitions Framework*.

Para este propósito, se contrasta la información recogida en el Momento 1 de la metodología (revisión bibliográfica) con la producida en el Momento 2 (fuentes primarias a través de entrevistas y test de expertos). Este ejercicio de contrastación de datos 1) permite determinar los hitos que componen la trayectoria definitiva de la política pública y 2) arroja los valores que estructuran el espectro de prevención de coaliciones al momento de la ruptura analizada. La trayectoria final y el espectro de prevención de coaliciones, leídos desde la óptica del *Advocacy Coalitions Framework*, se presentan en el último subtítulo de este capítulo. Ambos constituyen los resultados de la investigación.

## **4.1. Trayectoria definitiva de la política pública**

### **4.1.1. Parámetros relativamente estables y estructuras de oportunidad**

Antes de proceder con la identificación de hitos que componen la línea de tiempo de la política, es necesario precisar dos elementos del ACF que tienden a permanecer estables y sin mayores cambios a lo largo de toda la trayectoria de la política pública: los parámetros relativamente estables y las estructuras de oportunidad a largo plazo.

Los primeros, de acuerdo con Sabatier (1988), corresponden a factores del contexto que varían muy poco a través de largos períodos de tiempo y que a largo plazo determinan la estructura del subsistema de política pública y las estrategias de las coaliciones. Incluyen las características básicas del área del subsistema; la distribución de los recursos naturales; los valores socioculturales y la estructura constitucional básica.

De estos parámetros relativamente estables, en el período estudiado, y sobre todo relacionados con el subsistema de prevención, se puede afirmar que no varían ostensiblemente. Las características básicas del área del subsistema permanecen iguales, con la persistencia de vacíos estatales en la cobertura de derechos humanos y derecho internacional humanitario en territorios rurales. Bajo esa lógica, la oferta estatal continúa hasta el día de hoy siendo precaria en la garantía de derechos, lo que hace posible la cooptación de ciertas regiones del país por parte de grupos armados ilegales.

Paralelamente, con la distribución de recursos naturales sucede lo mismo. Estos siguen siendo administrados por grupos económicos influyentes, con la mirada aprobatoria del Estado (Hernández, 2018), mientras a nivel rural continúan nutriendo las rentas ilícitas de grupos parte del conflicto (v.gr minería en el Chocó; comercio y tala de árboles en el suroccidente y Amazonía; uso ilegal de la hoja de coca), lo que genera nuevas violaciones a los derechos humanos y al DIH.

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas desarrolladas con intervinientes de la política, en materia de valores socioculturales tampoco se puede afirmar que se hayan producido cambios importantes. Estos permanecen en gran medida estables, si consideramos que los valores tienen una resistencia significativa al cambio.

Por último, la estructura constitucional básica se determina en 1991, y, como ya vimos, representa la institucionalización de los derechos en el país (Uprimny, 2002; Herrera Kit, 2010). En ese sentido es la Constitución la que abre la puerta para que se desarrolle la prevención. Al respecto, en 1995 se produce la última variación constitucional relevante en relación con el objeto de estudio, que corresponde a la integración del derecho internacional humanitario al bloque de constitucionalidad mediante la sentencia C-225 de 1995 de la Corte Constitucional. Esto, sin embargo, no impide que la coalición jurisprudencial, como veremos en este capítulo, sea determinante durante toda la trayectoria de la política.

En cuanto a las estructuras de oportunidad, los cambios han sido incluso más marginales, al depender de características intrínsecas del sistema político arraigadas en el diseño institucional: grado de consenso y nivel de apertura del sistema. Al respecto, se puede afirmar que el grado de consenso en Colombia es muy reducido. El sistema político, en cambio, suele presentar grados muy altos de polarización, lo que en términos del ACF obstaculiza las posibilidades de cambio en las políticas. Por otra parte, el nivel de apertura también es restringido, y se caracteriza por la ausencia de escenarios de participación y debate (foros<sup>23</sup>) y toma de decisiones descentralizadas, lo que se traduce en un terreno político poco fértil para los cambios, sobre todo por medio del aprendizaje.

Tomando en consideración lo anterior, se puede afirmar que tanto los parámetros relativamente estables como las estructuras de oportunidad constituyen valores

---

<sup>23</sup> Tanto los expertos como los representantes de las coaliciones fueron indagados acerca de la existencia de foros que versen sobre la política pública de prevención. En todos los casos la respuesta fue que ese tipo de escenarios, a pesar de la promoción de algunos actores estratégicos de la sociedad civil, aún no están plenamente consolidados. Esto, en palabras de Sabatier (1993), significa que los foros “aún no son lo suficientemente prestigiosos” y no están “regidos por normas profesionales”. Algunas de las organizaciones que han propendido por su instalación y desarrollo en el campo de los derechos humanos han sido el CINEP, la FIP e INDEPAZ.

relativamente constantes para la investigación durante el período estudiado. Las estructuras de oportunidad, adicionalmente, como están concebidas en el sistema político colombiano y en el diseño institucional, dificultarían la posibilidad de cambio en las políticas por aprendizaje. Esto lo revisaremos en este capítulo y en las conclusiones.

#### **4.1.2 Hitos de la trayectoria definitiva de la política pública**

Para trazar la trayectoria definitiva de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario se propone cotejar la información secundaria con la información primaria surgida de los test de expertos.

El propósito de este ejercicio está primero en complementar los vacíos que puede haber en cada una de las fuentes de información y, segundo, poder verificar la validez de los resultados poniendo a fuente primarias y secundarias frente a frente, a modo de espejo, con el fin de confirmar la información.

La Matriz No. 2 compara los hallazgos surgidos de las fuentes secundarias con aquellos que arrojaron las fuentes primarias<sup>24</sup>. Estos hallazgos adoptan como unidad para el análisis de la trayectoria de la política pública los “hitos” que se han producido en la evolución de la política desde su gestación hasta el año 2022. Como se desarrolló en la sección de metodología del Capítulo 2, para ser incluido en la trayectoria definitiva, cada hito tuvo que haber sido citado como determinante en materia de política pública de prevención por al menos una (1) de las fuentes de información. En cambio, la identificación de las rupturas, a pesar de estar sustentada en la información recabada, depende del análisis y procesamiento de la información que se lleva a cabo a continuación.

---

<sup>24</sup> La totalidad de la sistematización de la información recogida en los test de expertos puede revisarse en el Anexo No. 2.



**Matriz 2. Verificación de hitos para la trayectoria final de la política pública.**

<b>Hito</b>	<b>Revisión bibliográfica</b>	<b>Test 1 (Gómez)</b>	<b>Test 2 (Camargo)</b>	<b>Es ruptura</b>
1988<: Sentencias de la Corte IDH en materia de prevención.	Sí	Sí	Sí	NO
<1997: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	No	No	Sí	NO
1996-2002: Violaciones masivas de derechos humanos (masacres /desplazamientos)	No	Sí	Sí	NO
1996<: Presión por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional.	No	Sí	Sí	NO
1997: Ley 387 de 1997	Sí	Sí	Sí	NO
1997-2002: Creación de los programas de protección. Ley 418/97; Ley 782/02.	No	Sí	Sí	NO
2001: Creación del Sistema de Alertas Tempranas	No	Sí	Sí	NO

2002-2010: supeditación de los derechos humanos a la política pública de seguridad.	Sí	Sí	No	SI
2004: Sentencia T- 025 de la Corte Const.	Sí	Sí	Sí	NO
2009: Auto No. 008 de la Corte Const.	Sí	Sí	Sí	NO
2011: Ley 1448.	Sí	Sí	Sí	SI
2016-2018: Arquitectura institucional derivada del Acuerdo Final	Sí	Sí	Sí	NO
2017: Decreto 1581	Sí	Sí	Sí	NO
2017: Decreto 2124	Sí	Sí	Sí	NO
2018: Política Pública de paz con legalidad.	Sí	Sí	Sí	SI
2022: Auto 894 de la Corte Const.	No	No	Sí	NO

Fuente: Elaboración propia

Como evidencia la Matriz No. 2 existen variaciones en la valoración que las distintas fuentes consultadas le atribuyen a cada cambio dentro de la política pública. Así, cada fuente identifica diferentes transformaciones en la política pública y distintos eventos que han marcado su trayectoria. Si hacemos la sumatoria entre los hitos que surgieron de los datos, entre revisión bibliográfica y test de expertos se contabilizan dieciséis (16) cambios —o factores de cambio— relevantes en el recorrido de la política entre finales de la década de 1980 y comienzos del 2022. De esos dieciséis cambios la investigación identifica tres (3) rupturas luego de ser revisadas en clave del *Advocacy Coalitions Framework*.

Llegado este punto resulta importante recordar la conceptualización de ruptura que se delimitó en el marco teórico. A modo de ecuación, una ruptura en clave de ACF se puede resumir de la siguiente forma:

*Ruptura = cambio mayor en el sistema de creencias dominante en el subsistema de política pública*<sup>25</sup>.

A continuación, se presenta cada hito de la política pública y su valoración como ruptura o no a partir del contraste entre la información primaria y la secundaria a la luz de los postulados del ACF. Veamos:

**Hito 1. Sentencias de la Corte IDH en materia de prevención (1988<):** De acuerdo con los dos expertos consultados, y en consonancia con los hallazgos de la revisión bibliográfica, la jurisprudencia internacional ejerció como factor clave en la conceptualización jurídica de la obligación de prevención de violaciones a los derechos humanos en Colombia y América Latina. Su influencia se hace evidente desde 1988, cuando se emitió la Sentencia “Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras”, en donde se dispone que “el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos (...)” (Corte IDH, 1988, numeral 174). De acuerdo con Camargo (2023), esta influencia en materia preventiva se extiende hasta años recientes, como en el caso de la Sentencia “Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia Vs. Colombia” (2014) y ha dejado su huella en los pronunciamientos de la Corte Constitucional que conminaron al Estado a diseñar una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, más que considerar a la jurisprudencia de la Corte IDH como una ruptura en la política pública de prevención, ésta debe ser leída como una base fértil para su desarrollo. De hecho, no podría valorarse que representa un cambio en la política, si se tiene en cuenta

---

<sup>25</sup> Este cambio mayor se puede producir de dos formas: 1) por un cambio mayor en el sistema de creencias de la coalición gobernante (intra-coalición); 2) por un cambio de coalición gobernante, que necesariamente llega con la intensión de imponer un nuevo sistema de creencias (inter-coalición).

que, para el momento de emisión de las primeras sentencias internacionales en la materia, en Colombia todavía no se había incluido el concepto de prevención de violaciones a los derechos humanos en la arquitectura institucional. Adicionalmente, y ciñéndose exclusivamente al concepto de “ruptura”, es posible afirmar que no existe variación en los sistemas de creencias de los actores, que para entonces aún empezaban a alinear sus factores cognitivos y sus intereses en materia de derechos humanos en el país, al menos desde el plano institucional (como sugieren Herrera Kit, 2010, 2012; Roth, 2006; Uprimny, 2002).

En consecuencia, de acuerdo con los parámetros establecidos en el ACF, la jurisprudencia de la Corte IDH marca el inicio de la gestación del subsistema de política pública de prevención en Colombia, al posicionar el problema como obligación internacional. Vale la pena recordar que de acuerdo con Sabatier (2007) son dos los elementos los que distinguen a un subsistema de política maduro de uno naciente: 1) un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma que comparten una experiencia en un dominio de políticas 2) entidades, grupos de interés e instituciones de investigación que han venido especializándose en ese tema durante un período prolongado (pp. 192). Estos dos condicionantes, por lo tanto, permiten afirmar que todavía no existen sistemas de creencias alineados, coaliciones promotoras y menos aún actores especializados en la prevención.

**Hito 2. Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (<1997):** Este sistema nace de la Ley 46 de 1988. En materia de prevención se puede considerar un antecedente formal de los instrumentos de política pública que se han diseñado en años posteriores. No obstante, su comprensión de “desastre” se limita al “daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental” (art. 2) y excluye de su foco las afectaciones a los derechos humanos con ocasión de la violencia sociopolítica y/o el conflicto armado y las infracciones al DIH.

Por estas razones, sumadas a que tampoco se producen cambios en los sistemas de creencias o en las coaliciones promotoras, en ese momento aún incipientes, no se puede catalogar

como cambio mayor o ruptura. Sin embargo, su influencia en la gestación de la política pública no es despreciable (Camargo, 2023) si consideramos que aún hoy en día son operativos en materia de prevención de violaciones a los DD. HH y al DIH, por ejemplo, los planes de contingencia que se diseñaron entonces para la prevención y atención de desastres (Decreto 919 de 1989).

**Hito 3. Violaciones masivas de derechos humanos (masacres /desplazamientos) (1996-2002):** Las violaciones masivas de derechos humanos producto del conflicto armado a finales de la década de los años noventa y principios del nuevo siglo representan el “periodo más crítico del conflicto armado” desde 1980 hasta el año 2012 de acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013, pp. 74). Estas violaciones de derechos, siguiendo la línea del CNMH, se consumaron en masacres, desplazamientos y homicidios (pp. 32; 48; 74; 75).

El escenario de violencia generalizada de finales de los noventa, de acuerdo con Gómez (2022), obliga al Estado a cambiar su aproximación en la defensa de los derechos humanos, que hasta entonces estaba basada en una actitud reactiva ante crisis humanitarias inminentes. Así, “como no era sostenible esa cantidad de víctimas, la prevención nace como la solución a la incapacidad de proteger y atender del Estado” (Gómez, 2022).

En ese sentido, se comienza a contemplar la necesidad de institucionalizar la prevención. Más que un antecedente, este escenario de violaciones masivas a los derechos humanos y al DIH puede analizarse como un detonante del desarrollo institucional que derivó en la política pública de prevención. Todavía no es posible hablar de subsistema de política pública en términos del ACF (al no estar aún alineados los actores, los recursos, sus intereses y sus factores cognitivos y no haber ni coaliciones ni grupos especializados), por lo que más que cambio de creencias se puede afirmar que los sistemas de creencias comienzan a consolidarse, sentando las bases para la conformación de coaliciones promotoras.

Este hito es un ejemplo de cómo el subsistema que está en formación se ve afectado por los factores dinámicos del sistema, o *sucesos externos*, de acuerdo con el andamiaje teórico del

ACF. Constituye un cambio drástico en las condiciones socioeconómicas de la población rural del país, lo que a su vez genera un cambio en la opinión pública, tanto internacional como doméstica (Sabatier, 1988). Debido a las violaciones masivas de derechos humanos y al DIH, el subsistema (aún naciente) adquiere relevancia para la sociedad civil y para la comunidad internacional, que comienzan a ejercer presión para elaborar una política pública que dé frente al escandaloso problema de privaciones a los DD. HH y al DIH.

**Hito 4. Presión por parte de la sociedad civil y la comunidad internacional (1996<):**

Este podría considerarse el segundo detonante que explica el surgimiento de la política pública de prevención. Como reacción a las violaciones masivas de derechos humanos de finales de la década de los noventa, sectores de la sociedad civil comienzan a organizarse en búsqueda de garantías para las víctimas. Esta organización trae consigo un incentivo para la especialización técnica de los actores en materia de prevención, que en los años anteriores ya habían comenzado sus labores e investigaciones, como el caso de CODHES.

El objetivo de la movilización está en exigir acción gubernamental para resolver la crisis humanitaria producto del conflicto armado en Colombia. Entre sus hechos más significativos está la toma del edificio Laureles, antigua sede del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por parte de un grupo de personas en situación de desplazamiento (hecho que duró de 1999 a 2002). Por otro lado, la comunidad internacional también decide sumarse a las voces que solicitan una defensa efectiva de los derechos humanos. Su influencia se manifiesta en el fortalecimiento del subsistema de prevención, y su efecto más visible se materializa a través del apoyo técnico y financiero que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) le propinó al surgimiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensorías del Pueblo (Gómez, 2022).

Dicha movilización evidencia que al menos una incipiente coalición comienza a tomar forma. Parte de la sociedad civil movilizada acoge como objetivo defender los derechos humanos antes de que lleguen a materializarse en victimizaciones. Esta será la base seminal de la que en esta investigación se denomina la coalición del acuerdo de paz. No obstante, para entonces el subsistema de política pública todavía no está plenamente consolidado y el

tablero de coaliciones sigue estructurándose. Por tal razón todavía no es posible analizar como ruptura esta presión por la defensa de los DD. HH, en tanto los sistemas de creencias no están del todo delimitados y no es posible identificarlos plenamente en grupos de actores.

Resulta pertinente resaltar, sin embargo, que como “detonante” de la política pública, este hito corresponde a la conceptualización hecha por Weible y Sabatier (2006) de los *sucesos externos* como *coerciones* a los actores de los subsistemas. Al cambiar las condiciones socioeconómicas y la opinión pública se produce un *shock* que altera el tablero de juego y obliga a los actores participantes a organizarse y buscar apoyo en otros actores con creencias afines. Esto marca un paso importante en la conformación de las coaliciones, que en los años siguientes se irán especializando.

**Hito 5. Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado” (1997):** La institucionalización de la prevención en el campo de los derechos humanos llega con la ley 387 de 1997. Esto marca el hito fundacional de los instrumentos de prevención en el marco del DIDH y el DIH como herramientas de política pública. En ese sentido, este hito sin duda marca un antes y un después en la política pública y puede interpretarse como el surgimiento de las primeras acciones de gobierno para abordar la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

En consecuencia, es posible afirmar que la ley 387 de 1997 constituye el primer cambio en la política pública de prevención bajo un enfoque ACF. El subsistema, aún joven, ya presenta sistemas de creencias en cierto grado cohesionados, como vimos en el hito anterior. No obstante, los actores aún no están especializados y todavía se encuentran en proceso de aprehender la información necesaria para lograr la conformación de coaliciones estables en el tiempo y así desarrollar sus estrategias de política pública acorde a sus creencias. En ese sentido, todavía hablamos de un subsistema naciente y no de uno maduro (Sabatier, 2007).

El cambio generado en 1997 se produce en cuanto existe una perturbación en el embrionario sistema de creencias de los tomadores de decisiones, al verse obligados a adoptar una

orientación hacia la prevención temprana en detrimento de su tradicional postura reactiva. En línea con el ACF, se evidencia que estos ceden en sus creencias, debido a una serie de *shocks* (*sucesos externos*) en las condiciones socioeconómicas y en la opinión pública, ante la movilización defensora de los derechos humanos y promueven una serie de cambios instrumentales, que incluyen la expedición de la ley 387 de 1997. Aun cuando las coaliciones no están propiamente delimitadas se vislumbra la contraposición entre dos sectores con creencias diversas y se evidencia un proceso de negociación en una arena política (subsistema) que deriva en el cambio de aspectos secundarios de la política.

De esta forma se produce un cambio menor en los sistemas de creencias, producido por variaciones en las creencias secundarias de la política (producción de leyes), mientras las creencias del núcleo de política y del núcleo profundo permanezcan intactas. Dicho cambio menor se genera por coerciones ajenas a los tomadores de decisiones (que apenas se están conformando como coalición); es decir, por *sucesos externos* (cambios en la opinión pública —presión sociedad civil y comunidad internacional—; y cambios en las condiciones socioeconómicas del campo). Es un cambio intra-coalición y no representa una ruptura.

**Hito 6. Creación de los programas de protección. Ley 418 de 1997; Ley 782 de 2002 (1997-2002):** Paralelo al surgimiento de las primeras herramientas institucionales de prevención surgen los programas de protección a testigos, víctimas e intervinientes en procesos penales y disciplinarios, así como el “programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno” (art. 81 de la Ley 418 de 1997).

El origen de estos programas se explica, al igual que la creación del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, debido a las violaciones masivas de derechos humanos de finales de los años noventa. Su relación con la prevención está basada en una interdependencia no muy dialogada (Camargo, 2023). En otras palabras, prevención y protección comparten el mismo objetivo en la salvaguarda de los derechos, pero su



desarrollo institucional se ha producido de manera aislada, a partir de instituciones, instancias, actores responsables e instrumentos de política pública diferentes.

Esto responde a que prevención y protección están configurados como dos subsistemas independientes, que se sobreponen en diversos asuntos de política pública y que comparten objetivos comunes. Lo anterior supone una serie de retos en cuestión de coordinación y armonía institucional que desbordan los objetivos de la investigación. Sin embargo, esa independencia entre el desarrollo de los programas de protección y la política pública de prevención, hace evidente que, como hito, a pesar de influir en la política de prevención, el origen de los mecanismos de protección no representa una ruptura en cuanto a cambio de sistema de creencias o coaliciones, al ser estos independientes, sino más bien una escisión en la forma de aproximarse a la defensa de los derechos humanos.

Así, ambos subsistemas se van estructurando paralela y progresivamente, a la vez que generan una serie de impactos entre sí. Esto está categorizado en el ACF como una variable de los *sucesos externos*, denominada “decisiones e impactos de políticas de otros subsistemas”, y va a marcar la trayectoria de la política pública de prevención, debido a que cada modificación institucional proveniente del subsistema de protección va a generar un efecto en términos preventivos. Un ejemplo de esto es que los vacíos y retrasos en el funcionamiento de la protección colectiva dispuesta por el acuerdo de paz (decreto 660 de 2018) han tenido que ser subsanados con el refuerzo de las medidas de prevención.

#### **Hito 7. Creación del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2001):**

El Sistema de Alertas Tempranas nace como un esfuerzo conjunto entre Defensoría del Pueblo y USAID en el año 2001. Su gestación está marcada por la necesidad de desarrollar instrumentos de prevención en medio de las violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al DIH en los años finales del siglo pasado. “El espíritu del SAT respondía a un imperativo moral muy fuerte en la época: se trataba de impedir las masacres, la época más confusa del conflicto colombiano y además la más cruel” (Borrero, 2017).

El SAT es ampliamente conocido por su labor preventiva y por su especialización en términos técnicos. La Corte Constitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Procuraduría General de la Nación, entre otros, han resaltado su desempeño y en diversas ocasiones han instado a las demás entidades estatales a cumplir las recomendaciones contenidas en las Alertas Tempranas y sus Informes de Seguimiento (Corte Constitucional, 2022, art. 70.2). El propósito del Sistema está en advertir riesgos, desagregados en amenazas y vulnerabilidades, con el fin de activar dispositivos de prevención estatales. Eso supone un ejercicio de apropiación de información técnica y experiencia, a la vez que del desarrollo y mejoramiento de sus metodologías e instrumentos (Gómez, 2022; Camargo, 2023).

En ese sentido, puede analizarse al esfuerzo entre comunidad internacional, Defensoría del Pueblo y el apoyo de sectores de la sociedad civil como susceptible al aprendizaje a lo largo del tiempo. No obstante, a pesar de la gradual variación en el sistema de creencias de la coalición promotora a la que pertenece el SAT, al incorporar progresivamente nueva información técnica y experiencia a su funcionamiento, su génesis no puede considerarse como una ruptura a la luz del ACF, dado que en 2001 dicha coalición (que posteriormente denominaremos coalición del acuerdo de paz) no ejercía como coalición gobernante dentro del subsistema de prevención.

Esto permite concluir que con el surgimiento del SAT no se produce una alteración de sistema de creencias (y por ende de coalición) gobernante en el subsistema de política pública. No obstante, como mostrará el siguiente hito, ya se comienzan a visibilizar al menos dos coaliciones propiamente organizadas y con actores en proceso de especialización. Estas dos coaliciones serán las principales y las mayoritarias a lo largo de la trayectoria de la política pública hasta la actualidad.

**Hito 8. Supeditación de los derechos humanos a la política pública de seguridad (2002-2010):** Gómez (2022) califica la creación del Sistema de Alertas Tempranas y el surgimiento de los programas de protección como el período de “apuesta tímida” en materia preventiva y de defensa de los derechos humanos por parte del Estado. En dicho momento, a pesar de que los esfuerzos estatales seguían siendo modestos, la institucionalidad del nuevo siglo opta

por buscar resolver los acontecimientos de violencia masiva antes de que detonen en crisis humanitarias insostenibles.

Bajo ese panorama se producen las elecciones presidenciales de 2002, que derivan en el triunfo de Álvaro Uribe Vélez. Su gobierno modifica el curso que venía apoyando tímidamente la defensa de los derechos humanos y prefiere comprender el problema público de las violaciones a los derechos humanos y al DIH como un asunto de seguridad. Ese cambio genera una variación en el sistema de creencias dominante en el subsistema de política pública, al significar que los actores tomadores de decisiones son remplazados por una coalición nueva. Esto, en clave del ACF, genera la primera ruptura en la política pública. Se produce un *shock externo* por un cambio en la coalición gobernante y se modifican las prioridades otorgadas en cuanto a valores últimos (seguridad por encima de derechos humanos), la definición del problema y las causas que le son atribuidas (Sabatier, 1988). Es un cambio inter-coalición que trae consigo un nuevo conjunto de valores y creencias del núcleo de política y del núcleo profundo.

Así es como se marca el nacimiento de la coalición de la seguridad. Alrededor de la figura del nuevo presidente se agruparán una serie de actores provenientes de diversos sectores que defenderán la tesis que identifica en la crisis de seguridad el elemento explicativo de las violaciones de derechos. Esta coalición regirá el subsistema de la política pública y determinará escasos avances en materia preventiva a lo largo de la década (así en el papel la prevención haya sido una de sus banderas). Prueba de esto es que la información recolectada a partir de fuentes tanto secundarias como primarias, en el período 2002-2010, no identifica ningún hito adicional en cuanto a prevención del que sea protagonista o actor interviniente el poder ejecutivo del Estado. Los avances se producirán exclusivamente desde la rama judicial.

A partir del 2002, y hasta el 2010, el subsistema de prevención, al igual que aquel de derechos humanos, quedarán supeditados al subsistema de seguridad. Por lo tanto, todo lo que suceda en materia de seguridad afectará inmediatamente a la prevención. Por otro lado, desde este momento podemos hablar de un tablero de política pública suficientemente

organizado. Dos coaliciones mayoritarias se posicionan en él. Ambas desarrollarán una relación de conflictividad y polarización, que en momentos llegará al *devil's shift* propuesto por Sabatier (2007). Nos referimos a la coalición de la seguridad, por un lado, y a la coalición que se abandera de los derechos humanos en los años noventa, por el otro. Desde el 2012 esta segunda coalición será nominada coalición del acuerdo de paz.

**Hito 9. Sentencia T-025 de la Corte Constitucional. “Estado de cosas inconstitucional por desplazamiento forzado” (2004):** En 2004, la Corte Constitucional determina que las acciones preventivas del Estado, promulgadas en la Ley 387 de 1997, no son suficientes para dar atención y salvaguarda a los derechos de la población desplazada. En la sentencia T-025 de 2004 declara un Estado de cosas inconstitucional por desplazamiento, asegura que los mecanismos de prevención no se han aplicado de manera integral (art. 6.3.1.2) y conmina al Estado colombiano a solventar los vacíos institucionales en la materia.

La sentencia T-025 abre una línea jurisprudencial que continúa influyendo directamente en el direccionamiento de la política pública de prevención. A su vez, representa la consolidación de una coalición independiente y bastante minoritaria: la coalición jurisprudencial. Su sistema de creencias está basado en la evolución del concepto de prevención desde el ámbito jurídico, a partir de la apropiación de información técnica por medio de la investigación y la experiencia de la Corte (Sabatier, 1988), y ha servido para definir el deber preventivo del Estado de manera cada vez más garantista.

De acuerdo con la expresión de Gómez (2022), esto representa el “efecto expansivo” de la prevención. Se parte del delito del desplazamiento como objeto a prevenir y se extiende el deber preventivo por casi la totalidad del DIDH y el DIH. Aquel proceso implica un ejercicio de aprendizaje por parte de la Corte Constitucional y la ubica como un interviniente altamente especializado y también determinante del subsistema de política (por su alto grado de influencia, debido a su autoridad legal, Sabatier, 2007). No obstante, no genera una ruptura en la política, dado que, como ya vimos, el subsistema venía siendo direccionado por la coalición liderada por el gobierno, más propensa a la seguridad que dispuesta a la prevención, y cuyo sistema de creencia permanece sin variaciones.

**Hito 10. Auto No. 008 de la Corte Constitucional. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004. (2009):** En 2009, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025, la Corte Constitucional vuelve a pronunciarse sobre los vacíos en la prevención y atención del desplazamiento forzado. Su resolución esta vez tiene un alcance superior al dispuesto en la Ley 387 de 1997 y la sentencia T-025 de 2004. Por primera vez, la Corte Constitucional insta al Estado Colombiano a desarrollar “un sistema nacional de prevención del desplazamiento que funcione en el marco de una política pública de prevención de derechos humanos” (art. 93).

La actitud de la Corte en el Auto 008 de 2009 responde al “efecto expansivo” de la prevención que describía Gómez (2002). Con ella se amplía la comprensión del deber preventivo del Estado y se amplifica el objeto de la prevención; es decir, lo que debe ser prevenido. Al hablar de política pública de prevención de derechos humanos, la Corte modifica el foco de atención del accionar preventivo y establece que el Estado debe articular sus esfuerzos y dar forma a una política de prevención en el marco de los derechos humanos. Esto sin duda representa un aprendizaje para la coalición jurisprudencial en términos del ACF, pero de nuevo no genera una ruptura debido al dominio que continúa teniendo el sistema de creencias de la coalición de seguridad sobre el subsistema de prevención.

Los pronunciamientos de la coalición jurisprudencial, al provenir de la Corte Constitucional, constituyen órdenes que se le imparten al ejecutivo. En ese sentido, desde un lente ACF, también deben ser leídos como coerciones que alteran las estrategias de las otras coaliciones. Sabatier no categoriza este tipo de órdenes judiciales como *sucesos externos* que perturban el funcionamiento del subsistema. No obstante, podrían interpretarse como *shocks internos*, al provenir de adentro del subsistema, en el sentido de que cambian repentinamente los cursos de acción de las otras coaliciones. Su influencia es suficiente para modificar las creencias secundarias de la coalición gobernante.

Resulta pertinente precisar que hasta el año 2016, todavía en el marco del seguimiento al Estado de cosas inconstitucional por desplazamiento forzado (Auto 373 de 2016), la

coalición jurisprudencial valora como inexistente la política pública de prevención (Corte Constitucional, 2016, art. 2.2.1.1.). Esto permite analizar que existen comprensiones diversas de la definición, el contenido y el alcance del deber preventivo como política pública, lo que a su vez evidencia lo disímiles que son las perspectivas entre coaliciones promotoras. No obstante, como veremos en el siguiente subtítulo, algunas coaliciones tienden a colaborar y compartir núcleos de creencias, mientras que otras, como la coalición de seguridad y la coalición del acuerdo de paz, están en constante competencia, lo que ha tendido a derivar en conflicto.

**Hito 11. Ley 1448 de 2011. Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (2011):** En 2010 se vuelve a presentar un giro en los subsistemas de política pública relacionados con los derechos humanos. La victoria de Juan Manuel Santos en las elecciones presidenciales, como *suceso externo*, genera una alternancia en la coalición gobernante. Una nueva ola de valores y prioridades ligados al tratamiento del conflicto armado reemplaza las creencias del gobierno saliente en materia de derechos humanos. Se modifica la aproximación a la adjudicación de las causas de la violencia directa y la definición del problema público de las violaciones a los derechos humanos y al DIH. Adicionalmente, se restaura la predominancia del deber preventivo sobre el reactivo y se reivindica la existencia de conflicto en Colombia, teoría que fue reiterativamente refutada por la coalición de seguridad, que dominó la primera década de los años 2000.

Este cisma entre los sistemas de creencias de la coalición de seguridad y la coalición del acuerdo de paz (que por primera vez tiene dentro de sus integrantes al gobierno nacional), marca la segunda ruptura en la política pública. Se produce por el despojo de la posición de poder entre una coalición y otra, motivo de una transición democrática. Más adelante veremos que esto refleja el carácter altamente presidencialista del régimen político colombiano. Por ahora basta con resaltar que el quiebre generado en 2011 con la Ley 1448 abre la puerta que reconoce la existencia de víctimas, se propone repararlas, y sienta las bases para un acuerdo negociado con la guerrilla de las FARC.

De acuerdo con Gómez (2022), en el Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley de Víctimas, se tecnifica por primera vez la prevención, se robustecen los instrumentos de política pública y se avanza hacia su operacionalización. En su opinión, este hito normativo marca el origen de una política pública de prevención con carácter centralizado y articulado en el país. Así, bajo la óptica del ACF, es posible afirmar que dicha “tecnificación” es fruto de la especialización que la coalición del acuerdo de paz se propuso mediante el proceso de aprendizaje iniciado en la década de los noventa. No obstante, sigue siendo esencialmente un cambio mayor o ruptura debido a un *suceso externo*, el cambio en la coalición gobernante, y representa un cambio inter-coalición.

**Hito 12. Arquitectura institucional derivada del Acuerdo Final de Paz (2016-2018):** El cambio entre coaliciones gobernantes que se materializa en el 2011 con la Ley de Víctimas abre la puerta para la negociación y el posterior Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en 2016. Los seis (6) puntos convenidos por las partes a lo largo del proceso de paz representan una profundización de los valores y las creencias exhibidos en la Ley de Víctimas y evidencian la consolidación de la coalición del acuerdo de paz, que tiene como cabeza visible al gobierno de Juan Manuel Santos, pero que a su vez incluye a sectores de la opinión pública, de los medios de comunicación, de la comunidad internacional y parte de la sociedad civil movilizadas.

En ese sentido, el Acuerdo de Paz y el andamiaje institucional que se derivó del proceso con las FARC pretende enraizar el enfoque de prevención temprana en la institucionalidad de los derechos humanos en el país. Entre sus objetivos está el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, la independencia de la Defensoría del Pueblo en materia de emisión de advertencias, la conformación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, entre otras disposiciones (Camargo, 2023). Esta profundización del sistema de creencias gobernante, por lo tanto, representa lo contrario a una ruptura en la política pública, y significa más bien un afianzamiento por parte de la coalición del acuerdo de paz.

**Hito 13. Decreto Ley 1581 de 2017. Política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad (2017):** Luego de que la Corte

Constitucional conminara al Estado colombiano a desarrollar una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos en 2009, en el 2015 se expide el decreto que reglamenta la política pública de prevención de violaciones a la vida, integridad, libertad y seguridad. Su desarrollo, de acuerdo con Camargo (2023), proviene de un esfuerzo de largo aliento impulsado desde el Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH).

La expedición del Decreto 1581 genera un “cuerpo de normas e instituciones” independiente al derivado de Ley de Víctimas (Camargo, 2023). Gómez (2022), en la misma línea, señala que la política pública de prevención reglamentada en el Decreto 1581 “se diseña a espaldas” de la política pública de víctimas. Esto genera una “duplicidad de instituciones”<sup>26</sup> (Camargo, 2023) y supone una serie de obstáculos para la coordinación y el diálogo entre estrategias de política pública que comparten objetivos y responsables, pero que a la vez yuxtaponen dispositivos disímiles para la defensa de los derechos.

Así, se produce una confluencia en escenarios institucionales diferentes entre los responsables en la defensa de los derechos humanos y sus funciones. En esta “duplicidad de instituciones”, que representa una intersección de múltiples actores, es que se hace manifiesta la existencia de una cuarta coalición, también minoritaria, y sobre todo desapercibida dentro del subsistema: la coalición de burócratas de nivel de calle<sup>27</sup>.

Su independencia como coalición responde a que el Decreto 1581 de 2017, junto con todos sus antecedentes, pueden interpretarse como un esfuerzo independiente a los impulsados por las dos coaliciones mayoritarias. Bajo esa lógica, su surgimiento no depende del vaivén político de turno, que está direccionado por los procesos electorales, y más bien representa la materialización de un trabajo de largo aliento por parte de quienes elaboran y ponen en marcha la prevención en el día a día desde las entidades públicas.

---

<sup>26</sup> Esta “duplicidad de instituciones” que se ha venido comentando es evidente incluso dentro de una misma entidad pública. De acuerdo con los expertos, la Comisión Intersectorial para la Respuesta a las Alertas Tempranas (CIPRAT), cuya secretaría técnica recae en el Ministerio del Interior, y el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no repetición, que también lidera el Ministerio del Interior, son herramientas que poco dialogan entre sí, a pesar de versar sobre los mismos asuntos.

<sup>27</sup> Se toma prestado el término acuñado por Lipsky (1980) así las pretensiones del autor sean de otra índole.



En ese sentido, la coalición de burócratas de nivel de calle se compone exclusivamente por los funcionarios y los equipos técnicos de las entidades que cotidianamente ejecutan la política pública y tienen contacto directo tanto con las poblaciones víctimas de las violaciones de derechos como con las mismas violaciones.

El principal distintivo de la coalición está en su composición, que no depende de los liderazgos políticos que varían de acuerdo con las alternancias entre gobiernos, sino que está conformada por el personal de planta especializado que tiende a permanecer estable dentro de las entidades públicas, sin importar el relevo electoral. La identificación de esta coalición parte de la necesidad de analizar a las organizaciones intervinientes en la prevención como actores colectivos heterogéneos más que homogéneos, en donde pueden coexistir más de un sistema de creencias.

El Decreto 1581 de 2017 no representa una ruptura, por un lado, porque preconiza un sistema de creencias en algunos aspectos semejante —aunque paralelo— al sistema de creencias de la coalición gobernante, y, por el otro, porque no genera un cambio en el sistema de creencias de la coalición del acuerdo de paz (que sigue gobernando el subsistema).

**Hito 14. Decreto 2124 de 2017. Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida (2017):** El diseño de un nuevo sistema de prevención tiene como propósito acentuar los mecanismos de respuesta rápida por parte del Estado para dar frente a los riesgos de vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH. Incluido en el desarrollo normativo e institucional del Acuerdo de Paz, el Decreto 2124 le otorga a la Defensoría del Pueblo independencia para la emisión de Alertas Tempranas y le atribuye al Ministerio del Interior el deber de coordinar la capacidad de reacción preventiva del Estado en situaciones de urgencia. El objetivo está en volver operativos y coordinados los componentes de la prevención (advertencia + respuesta estatal) y en ese sentido le apuesta a la previsión de escenarios de violencia con la finalidad de evitar su ocurrencia.

Al igual que el resto de la arquitectura normativa que nace del Acuerdo de Paz, no representa una ruptura en la política pública. En cambio, el Decreto 2124 reglamenta parte del Acuerdo,

y en ese sentido profundiza el dominio de la coalición gobernante sobre la estructura institucional del subsistema de prevención.

**Hito 15. Política Pública de paz con legalidad (2018-2022):** En 2018 se vuelve a producir un quiebre dentro los subsistemas de derechos humanos y prevención. Las elecciones presidenciales arrojan como victoriosa la candidatura presidencial de Iván Duque Márquez. De inmediato, una nueva ruptura se produce en las políticas públicas de paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario. La coalición imperante hasta 2018, proclive a la implementación integral del Acuerdo Final, es remplazada por una coalición que manifiesta sus reservas frente a la política pública de víctimas y lo acordado en la Habana: la coalición de seguridad. Su sistema de creencias vuelve a dominar el subsistema de prevención y genera una ruptura en las prioridades otorgadas a valores últimos, en los criterios de distribución de justicia, en la seriedad, la definición y las causas que se le asignan al problema, entre otros componentes de la operacionalización de sistemas de creencias propuestos por Sabatier (1988). Representa un cambio inter-coalición, impulsado por la alternancia entre gobiernos (y el carácter presidencialista del régimen).

Como veremos más adelante, para 2018 la coalición de seguridad estará compuesta por el gobierno entrante, sectores de la política tradicional y de los medios de comunicación, además de buena parte de la opinión pública y la sociedad civil. Su objetivo está en reformular las estrategias en materia de paz y derechos humanos para volver a hacerlas compatibles con sus ideas, valores y prioridades, luego de varios años de haber perdido influencia en el subsistema. Este esfuerzo, centralizado desde el gobierno nacional, tomará el nombre de Política de Paz con Legalidad.

El siguiente subtítulo de este capítulo analiza detenidamente esta ruptura en la política pública de prevención bajo el lente de los postulados teóricos del ACF. Su selección como ruptura a analizar estuvo orientada por la disponibilidad de información y el costo de recolección y análisis de los datos. Sin embargo, no está de más precisar que un ejercicio de este tipo se podría llevar a cabo en cualquiera de los otros cambios mayores que componen la trayectoria de la política pública de prevención.

**Hito 16. Auto 894 de la Corte Constitucional. Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento (2022).** En el Auto 894 de 2022, la Corte Constitucional declara la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de prevención y protección (numeral primero de la sección resolutive). Más aún, determina que existe un “retroceso” en la garantía de los derechos a la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de la población en situación de desplazamiento forzado. La valoración hecha por el alto tribunal no carece de severidad y sentencia abiertamente la ineficacia de la política pública de prevención:

De conformidad con la información aportada por el Gobierno Nacional, esta Sala *no evidencia resultados claros y específicos* acerca de cómo la implementación de la política pública de prevención repercutió favorablemente en la contención de los riesgos y vulneraciones a los derechos fundamentales que entraña el desplazamiento forzado (art. 80).

El Auto 894 señala fallas estructurales en la formulación de la política y afirma que no evidencia “un diseño idóneo que permita responder oportunamente a las crisis humanitarias recurrentes” (art. 94). Por tales razones, la primera orden que decreta el alto tribunal, dirigida al gobierno nacional, es formular una estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención<sup>28</sup>.

Los resultados de la gestión estatal en esta materia todavía están por evaluarse. Sin embargo, es posible afirmar que la Corte Constitucional, como líder de la coalición jurisprudencial, marca el último hito en la trayectoria de la política pública, al considerarla poco operativa, y obliga al gobierno a modificar su curso de acción preventivo. El sistema de creencias de la coalición gobernante al momento de la expedición del auto no varía con el pronunciamiento jurisprudencial, por lo que no representa una ruptura en la política pública. La Corte Constitucional, sin embargo, continúa ejerciendo como actor determinante en el

---

<sup>28</sup> En los hitos No. 6 y No. 13 se describió en qué consiste la “duplicidad de funciones” existentes en materia de defensa de derechos humanos en el país (Camargo, 2023). Esto explica por qué la Corte Constitucional ordena al gobierno nacional la racionalización y articulación de la política pública.

subsistema de prevención y sigue apropiando información técnica y experiencia como mecanismo de aprendizaje según los postulados del AFCF.

A partir del contraste de información, el análisis y el procesamiento de los datos bajo el lente del AFC, se puede concluir que la trayectoria definitiva de la política pública de prevención está compuesta por dieciséis (16) hitos que marcan su recorrido histórico. De ellos, tres (3) constituyen cambios mayores o rupturas. De las tres rupturas, las tres (3) se producen por *sucesos externos*, más precisamente por alternancias en la coalición gobernante del subsistema de política pública, y ninguna se produce por medio de la apropiación de información técnica y experiencia; es decir, por aprendizaje. Esto no significa que las coaliciones no aprendan. Quiere decir, sin embargo, que los aprendizajes no son suficientemente influyentes como para alterar el equilibrio del subsistema y modificar la política pública. Para que se produzca un cambio mayor, por lo tanto, se requiere de *sucesos externos*, como los cambios en la coalición gobernante.

## **4.2. Ruptura entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad (2018)**

### **4.2.1. Sistemas de creencias y coaliciones promotoras en la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH (2018)**

De acuerdo con la metodología propuesta, el primer paso para identificar los sistemas de creencias y las coaliciones de la política pública de prevención al momento de la ruptura en 2018 es cotejar la información secundaria derivada de la revisión bibliográfica con la información primaria surgida de las entrevistas con representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública.

El propósito de este ejercicio está primero en complementar los vacíos que puede haber en cada una de las fuentes de información y, segundo, poder verificar la validez de la Línea de

base de prevención en Colombia con la información inductiva, poniéndolas de frente, por medio de un ejercicio de retroducción (Ragin, 2007).

La Matriz No. 3 compara la Línea de base de prevención surgida de la revisión bibliográfica con la información recabada por medio de las herramientas cualitativas de recolección (o producción) de información<sup>29</sup>.

Este ejercicio de contraste permite determinar cuáles son las categorías emergentes, que a su vez componen los sistemas de creencias que representan a las coaliciones promotoras al momento de la ruptura ocurrida en el año 2018 con motivo del surgimiento de la Política Pública de Paz con Legalidad que impulsó el gobierno de Duque.

Es importante resaltar que la Línea base de prevención surgió de un proceso de revisión de literatura académica, normativa y jurisprudencial que no estuvo limitado únicamente al año 2018, sino que abordó la política pública en la totalidad de su trayectoria. A esto responde que haya objetos de prevención surgidos de la revisión bibliográfica que pueden no ser relevantes como sistemas de creencias para el momento exacto de la ruptura analizada. Este es el caso, por ejemplo, de la comprensión de la prevención restringida únicamente al desplazamiento forzado como ocurrió en la década de los noventa. Esta visión preventiva, a pesar de haber marcado un hito fundacional en la política pública, actualmente ha ido evolucionando con el tiempo, y para 2018 ya no se encontraba en el centro del debate.

En ese sentido, las categorías emergentes que se presentan a continuación muestran una lectura, a modo de fotografía, de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras en el subsistema de la política pública de prevención estrictamente para el 07 de agosto del año 2018; es decir, al momento preciso en que comienza la ruptura entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad.

---

<sup>29</sup> La totalidad de la sistematización de la información recogida en las entrevistas con los representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública puede revisarse en el Anexo No. 4 [documento Excel].

### Matriz 3. Consolidación de sistemas de creencias

<b>Línea de base de Prevención surgida de la revisión bibliográfica</b>	<b>Validez de los componentes de la línea de base luego de la contrastación empírica</b>	<b>Categorías emergentes a partir de la contrastación entre la información de las entrevistas y los componentes de la línea de base</b>
1. Prevención de desplazamiento forzado.	No. Los actores la tienen como referente, pero han ido expandiendo su foco preventivo.	<b>SISTEMAS DE CREENCIAS (2018):</b>
2. Prevención, atención y reparación integral a víctimas.	No. Su falta de delimitación hace que nunca haya sido dotada de contenido y, por lo tanto, nunca se haya puesto en práctica (su componente preventivo).	1. Prevención grado garantista alto (DIDH) y bajo (DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención temprana.
3. Prevención de infracciones al DIH.	No. El foco preventivo, hasta el día de hoy, ha estado concentrado en el DIDH.	2. Prevención grado garantista alto, con aplicación en el marco del DIDH, basada en la prevención temprana, urgente y las garantías de no repetición.
4. Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad.	Sí. Es parte del núcleo de algunos de los sistemas de creencias presentes en 2018.	3. Prevención grado garantista medio (DIDH) y bajo (DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención urgente.
5. Prevención de violaciones a los derechos humanos.	Sí. Es parte del núcleo de uno de los sistemas de creencias presentes en 2018.	4. Prevención grado garantista medio-alto (DIDH) y bajo
6. Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad e infracciones al DIH.	Sí. Es parte del núcleo de algunos de los sistemas de creencias presentes en 2018.	

7. Prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.	Sí. Es parte del núcleo de algunos de los sistemas de creencias presentes en 2018.	(DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención urgente.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Como es visible en la Matriz 3., más que validarse o no como sistemas de creencias en el año 2018, los componentes de la Línea de base de prevención surgida del Estado del Arte hacen las veces de piezas que estructuran parte de los sistemas de creencias para el 2018. Esto responde al dinamismo del subsistema de política pública y su tendencia a los cambios graduales (Sabatier, 1988), lo que implica que varios de los objetos de prevención que surgieron de las fuentes secundarias se han ido agregando y desagregando progresivamente, así como también han ido mutando a medida que las coaliciones han variado con el tiempo. Por ejemplo, ciñéndonos al ejemplo antes mencionado, la comprensión de la prevención como limitada al desplazamiento forzado ha ido avanzando con el paso de los años hacia una perspectiva más incluyente, de acuerdo con el principio del “efecto expansivo de la prevención” que proponía Gómez (2022), hasta llegar a ser considerada actualmente como una visión restrictiva de la prevención, que deja por fuera una serie de derechos e infracciones cuya vulneración también debe ser contemplada por la política pública.

Resulta interesante que los cuatro componentes de la línea de base que significaron acciones de política pública más cercanas en el tiempo, la mayoría institucionalizadas a partir de decisiones políticas o desarrollos normativos con posterioridad al año 2010, son precisamente aquellas que siguen vigentes como elementos nucleares de los sistemas de creencias para el 2018. Esto no tiene nada de extraño, al evidenciar un proceso progresivo de conformación y de consolidación de los sistemas de creencias, de las coaliciones y de un subsistema de política pública plenamente maduro hasta entrada la década de 2010, mientras que durante la década de 1990 y parte de los años 2000 dicho subsistema aún era naciente y sus actores y factores cognitivos seguían en proceso de especializarse y organizarse.

A continuación, se procede a delimitar conceptualmente las categorías emergentes, que corresponden y hacen las veces de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras

de la política pública de prevención para el año 2018, en el momento de la ruptura generada entre las coaliciones del acuerdo de paz y de seguridad. Tomando como base la Tabla 1. *Percepciones, valores y prioridades que componen los sistemas de creencias*, de acuerdo con Sabatier (1988), los siguientes son algunos de los elementos a tener en cuenta para la identificación de los sistemas de creencias. Dichos elementos, o criterios, son el lente bajo el cual se desarrolló el proceso de identificación de las creencias de los actores:

1. Valores que busca defender el sistema de creencias.
2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.
3. Relación causal que soporta el sistema creencias.
4. Nivel de seriedad que le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.
5. Nivel de seriedad que le asigna a la solución al problema (prevención).
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH)<sup>30</sup>.

**Coalición del acuerdo de paz: Sistema de creencias No. 1. Prevención grado garantista alto (DIDH) y bajo (DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención temprana.**

A partir de la segunda década de los años 2000, un grupo de organizaciones tanto públicas como privadas canaliza en la Ley de Víctimas y el Acuerdo de Paz un sistema de creencias que se caracteriza por defender una salida negociada del conflicto y por buscar la reducción de los índices de violencia y la pacificación de las regiones más afectadas por los enfrentamientos. Entre sus participantes se agrupan los mismos actores que en años anteriores abogaban por la defensa de los derechos humanos debido a las violaciones masivas de derechos de finales de siglo y que lograron mediante su movilización el

---

<sup>30</sup> Como evidencia el Anexo No. 3, el instrumento de entrevista semiestructurada a representantes de las coaliciones (intervinientes) de la política pública fue diseñado tomando como base operacional estos mismos criterios de la Tabla 1.



surgimiento del Sistema de Alertas Tempranas y los programas de protección (Gómez, 2022).

Esta, que denominamos la coalición del acuerdo de paz, se organiza bajo un sistema de creencias ampliamente difundido y cohesionado para el 2018, que busca impulsar una comprensión de los derechos humanos y la dignidad humana como valor último de la sociedad. Esta perspectiva toma distancia de la defensa de la seguridad nacional como el valor primordial que venía siendo enarbolado por la coalición de seguridad durante los primeros años del siglo XXI (Entrevista 1, 3, 2023).

En ese sentido, la coalición del acuerdo de paz le asigna una seriedad alta al problema público de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, y le otorga de igual manera una importancia significativa al tema de la prevención como solución al problema. El sistema de creencias bajo el cual se organiza toma por objetivo prevenir las privaciones de derechos oportunamente, sin necesidad de que los riesgos hayan escalado hasta detonar en la consumación de violaciones masivas a los derechos humanos y/o al DIH.

**Tabla 5. Sistema de creencias coalición del acuerdo de paz**

<b>Componentes estructurantes del sistema de creencias</b>	<b>Sistema de creencias No. 1</b>
1. Valores que busca defender el sistema de creencias.	Derechos humanos, dignidad humana.
2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.	Prevenir tempranamente; adelantarse a la consumación de victimizaciones.
3. Relación causal que soporta el sistema de creencias.	La salida negociada del conflicto hace que la prevención urgente deje de ser necesaria, por lo tanto, la política pública se debe concentrar en la prevención temprana.

4. Nivel de seriedad que se le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.	Alto.
5. Nivel de seriedad que se le asigna a la solución al problema (prevención).	Alto.
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.	Falta de infraestructura estatal; desigualdad; tenencia de la tierra; ausencia de canales de participación.
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.	Población excluida históricamente y territorios más afectados por la violencia.
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.	Prevención temprana con cobertura territorial rural (y con enfoque territorial).
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH).	Comprensión integral de los DD. HH (inclusión de las tres generaciones). Comprensión limitada de la prevención de infracciones al DIH (enunciación mas no definición ni acciones al respecto).

Fuente: Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6

El objeto de prevención y el ámbito de aplicación de la prevención que defiende esta coalición resulta globalmente incluyente, más en términos de DIDH que de DIH, al integrar una comprensión amplia de los derechos humanos (contemplando las tres generaciones) y teniendo en cuenta igualmente la necesidad de prevenir las infracciones al DIH, aunque sin conceptualizar en qué consiste prevenir DIH y cuáles serían las estrategias o acciones para diseñar dicha prevención. En ese sentido, tomando los valores de la Tabla 4. *Grado garantista de un sistema de creencias* la prevención de DIH resulta más que todo enunciativa.

Los actores que se alinean bajo la coalición del acuerdo de paz adoptan como convicción la necesidad de priorizar el componente de la prevención temprana con el fin de adelantarse a las infracciones y violaciones de derechos en los territorios con mayor ausencia estatal y así poder prevenir *ex ante* las crisis humanitarias que victimizan a las regiones históricamente

excluidas y afectadas por la violencia y la desigualdad. Esto responde, entre otras razones, a la creencia de que la correcta implementación del acuerdo de paz le resta importancia a la prevención urgente, al significar la pacificación del conflicto armado interno.

**Coalición jurisprudencial: Sistema de creencias No. 2. Prevención grado garantista alto, con aplicación en el marco del DIDH, basada en la prevención temprana, urgente y las garantías de no repetición.**

Conformada por actores en cierto grado independientes del contexto político y de la coyuntura electoral en la transición entre gobiernos en 2018, se posiciona una coalición promotora que encarna la línea jurisprudencial que comenzó en el año 2004 con la declaración del Estado de cosas inconstitucional por la situación de la población desplazada. Está compuesta por una serie de actores intervinientes de la política pública provenientes de la rama judicial y los tribunales internacionales —que ejercen cierto grado de influencia sobre las decisiones domésticas— y que por su naturaleza están especializados en la promoción del orden constitucional, la legalidad y los derechos humanos (Entrevistas 1, 5, 2023). Dentro de su sistema de creencias vienen desarrollando su comprensión del problema público y el concepto de la prevención de violaciones a los derechos humanos desde finales del siglo XX.

La coalición jurisprudencial ha tenido el proceso de aprendizaje más constante bajo los parámetros de Sabatier (1988), con una evolución en su concepción de la prevención marcada por la apropiación de información técnica y experiencia, a través de la recolección y el análisis de información que han desarrollado sus actores en el marco del seguimiento al Estado de cosas inconstitucional. Este proceso de aprendizaje hace a esta coalición poseedora de la concepción más elaborada de la prevención de violaciones a los derechos humanos, que evolucionó desde una comprensión limitada de la prevención (enmarcada únicamente en el delito de desplazamiento forzado en la década de los noventa) a que la Corte Constitucional haya conminado al Estado colombiano a partir de 2009 a formular una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos. Actualmente, la

coalición tiene por objetivo impulsar la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas eficaces para la protección de los derechos humanos en Colombia.

Contrario a otras coaliciones, la coalición jurisprudencial busca integrar los tres momentos de prevención en un accionar coordinado. Esto representa una serie de dificultades para las otras coaliciones, que prefieren concentrarse en un momento específico de la prevención, preocupadas por la escasez de capacidades y recursos que significaría una apuesta preventiva más ambiciosa. No obstante, al igual que en el resto de actores, tampoco es visible en esta coalición una definición acotada sobre el alcance y el contenido de las garantías de no repetición en materia de políticas públicas (Sentencia T-772 de 2015).

La voluntad de integrar el continuum completo del accionar preventivo puede explicarse por la responsabilidad que tienen los actores judiciales de salvaguardar la legalidad y la garantía de derechos, pero también por ser la única coalición que no tiene presencia directa de instituciones gubernamentales. Esta característica sobre su composición explicaría su proclividad a impulsar la prevención más holística e incluyentemente, mientras las entidades del ejecutivo que integran otras coaliciones deciden primero priorizar y jerarquizar acciones de prevención más modestas en grupos sociales y momentos específicos.

**Tabla 6. Sistema de creencias coalición jurisprudencial**

<b>Componentes estructurantes del sistema de creencias</b>	<b>Sistema de creencias No. 2</b>
1. Valores que busca defender el sistema de creencias.	Constitucionalidad, legalidad y derechos humanos.
2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.	Impulsar una política pública de prevención efectiva por parte del poder ejecutivo.
3. Relación causal que soporta el sistema de creencias.	Un diseño adecuado de política pública por parte del ejecutivo permitiría reducir las violaciones a los derechos humanos.

4. Nivel de seriedad que se le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.	Alto.
5. Nivel de seriedad que se le asigna a la solución al problema (prevención).	Alto.
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.	Falencias en las políticas públicas de derechos humanos, incluida la de prevención.
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.	Población cuyos derechos no están siendo salvaguardados.
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.	Prevención temprana, urgente (en forma de protección) y garantías de no repetición.
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH).	Comprensión integral de los DD. HH (inclusión de las tres generaciones). No inclusión del campo del DIH.

Fuente: Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6

Como es visible, su ámbito de aplicación dentro Derecho Internacional de los Derechos Humanos deja por fuera la prevención en el marco del DIH<sup>31</sup>, que continúa sin tener una conceptualización delimitada y clara por parte de ninguna de las coaliciones.

**Coalición de seguridad: Sistema de creencias No. 3. Prevención grado garantista medio (DIDH) y bajo (DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención urgente.**

Durante la década de los años 2000 se comenzó a gestar una coalición cuya principal bandera constituye la seguridad como valor esencial para la construcción de un proyecto social y la

<sup>31</sup> Esto no quiere decir que la Corte Constitucional no se pronuncie sobre temas de DIH. En la sentencia C-225 de 1995, el alto tribunal determinó la obligatoriedad de la aplicación del DIH en el ordenamiento interno nacional, debido a su integración en el bloque de constitucionalidad. Para el seguimiento al Estado de cosas inconstitucional por desplazamiento forzado, sin embargo, la corte se ha enfocado en impartir órdenes en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

elaboración de políticas públicas (incluida la política de prevención). Alrededor de aquel principio se comenzaron a agregar diversos actores de distintos sectores con el propósito de subordinar las políticas públicas de derechos humanos a la política pública de seguridad, bajo la creencia de que las violaciones y privaciones de derechos derivadas de la violencia armada respondían a la ausencia de un componente férreo de seguridad que pudiera garantizar la vida en legalidad (Entrevistas 1, 5, 6, 2023).

Esta coalición parte de un sistema de creencias que explica la existencia de violaciones a los derechos humanos y al DIH por la existencia misma de actores armados ilegales. Esto significa, por un lado, que la estrategia más adecuada para proteger y prevenir violaciones a los derechos humanos es enfrentando bélicamente a los actores en disputa, y, por el otro, que se debe desarrollar una concepción de justicia que debe ser inclemente ante las rupturas de legalidad que generan dichos actores ilegales (Entrevistas 5, 6, 2023).

Su enfoque en el marco de la prevención combina la disuasión de las amenazas de grupos armados al margen de la ley —lo que implica el fortalecimiento de la estrategia y el alcance militar—, con la destinación de recursos para la atención de crisis humanitarias en el marco de la prevención urgente, es decir, una vez las victimizaciones adquieren un carácter inminente. Es así como esta coalición, debido a sus prioridades en materia de seguridad, acoge una comprensión de la prevención limitada al denominado “núcleo duro de los derechos”, vida, libertad, integridad y seguridad, y decide basar su accionar de defensa de los derechos humanos únicamente en la primera generación, los derechos civiles y políticos, sin prestar atención a las vulnerabilidades que se derivan de la violación de los derechos sociales o los derechos económicos, por ejemplo.

**Tabla 7. Sistema de creencias coalición de seguridad**

<b>Componentes estructurantes del sistema de creencias</b>	<b>Sistema de creencias No. 3</b>
1. Valores que busca defender el sistema de creencias.	Seguridad, legalidad, justicia ordinaria.

2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.	Garantizar seguridad y soberanía nacional como medio principal de prevención y/o protección de los DD. HH y el DIH.
3. Relación causal que soporta el sistema de creencias.	El fortalecimiento de las medidas de seguridad, sobre todo desde el componente militar, previene violaciones a los DD. HH y al DIH.
4. Nivel de seriedad que se le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.	Medio.
5. Nivel de seriedad que se le asigna a la solución al problema (prevención).	Medio.
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.	Existencia de grupos armados ilegales; narcotráfico.
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.	Población en general.
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.	Estrategia militarista con medidas de contención de las crisis humanitarias en el marco de la prevención urgente.
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH).	Comprensión limitada de los DD. HH (primera generación, derechos civiles y políticos). Comprensión limitada de la prevención de infracciones al DIH (enunciación mas no definición ni acciones al respecto).

Fuente: Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6

El enfoque proclive al fortalecimiento de la seguridad y la protección exclusiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, sumado al énfasis que se le da a la prevención urgente, hacen evidentes la limitada prioridad que la coalición de seguridad

asigna en materia de políticas públicas a la prevención de violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, en el campo del DIH, a pesar de su inclusión como objeto a prevenir, tampoco existe claridad ni delimitación sobre qué significa prevenir infracciones al DIH y cuáles son las acciones desarrolladas en dicho campo, lo que de nuevo resulta en una prevención más enunciativa que operativa<sup>32</sup>.

**Coalición de burócratas de nivel de calle: Sistema de creencias No. 4. Prevención grado garantista medio-alto (DIDH) y bajo (DIH), con ámbito de aplicación DIH y DIDH, basada en la prevención urgente.**

La cuarta coalición está conformada por una base de actores de bajo perfil en la toma de decisiones y en el ámbito político del subsistema pero que resultan fundamentales en la puesta en marcha de la política pública de prevención. Se trata de, tomando prestado el término acuñado por Lipsky (1980), los burócratas de nivel de calle. El grueso de estos actores está compuesto por los funcionarios estatales que día a día trabajan en la ejecución de la política pública y que tienen contacto directo —en la calle o en el campo— tanto con la población afectada por el problema como con las violaciones a los derechos humanos y al DIH. Su objetivo primordial reside en legitimarse como actores efectivos en sus funciones, sin que eso reste una genuina preocupación y esfuerzo por hacer de la prevención una herramienta funcional en la salvaguarda de los derechos.

La identificación de esta coalición supone una lectura de los actores, al tratarse su mayoría de entidades u organizaciones, como colectivos heterogéneos, contraria a la visión de indivisibilidad e homogeneidad que podría hacerse desde una primera aproximación. En ese sentido, tomando por ejemplo al Ministerio del Interior, órgano líder de la política de

---

<sup>32</sup> Se podría argumentar que la coalición de la seguridad ha adelantado prevención de infracciones al DIH a través de procesos pedagógicos con la fuerza pública. No obstante, esta coalición ha negado históricamente la existencia de conflicto armado, aduciendo así que el DIH no es aplicable en el país. Su despliegue preventivo en DIH, por lo tanto, sigue siendo difuso, no está delimitado y ha denotado escasa voluntad política (Entrevista 5). Los procesos pedagógicos, más que responder a una estrategia de política pública, han sido imposiciones por parte de la presión de la sociedad civil y la comunidad internacional (Entrevista 3).



prevención, las entrevistas a representantes de las coaliciones (intervinientes) hacen evidente que existen divisiones de creencias entre élites políticas variantes en el tiempo, de acuerdo con la rotación electoral entre administraciones, y los equipos técnicos que desarrollan su labor por un periodo prolongado. Unos por su lado toman decisiones coyunturales basadas en sus creencias e ideas políticas como actores con determinado poder; los otros ejecutan procesos de largo aliento a partir de sistemas de creencias asentados en la entidad entre los funcionarios.

Dentro del sistema de creencias de esta coalición se valoran positivamente los procesos institucionales que ya tienen cierta trayectoria y se tiene en gran estima el trabajo propio desarrollado en materia de prevención en los últimos años. Entre los valores básicos que se encuentran en el núcleo del sistema de creencias de esta coalición está la dignidad humana y los derechos humanos como su materialización instrumental. Esto se explica por su cercanía con los procesos sociales y con las dinámicas territoriales (muchos de los que conforman esta coalición son provenientes de las regiones más afectadas por la violencia), lo que ha generado lazos de confianza y de afecto con las poblaciones víctimas de las violaciones de derechos. También es visible un estricto sentido de legalidad que responde a su pertenencia a entidades estatales y a su conocimiento de los marcos normativos.

**Tabla 8. Sistema de creencias Coalición de burócratas de nivel de calle**

<b>Componentes estructurantes del sistema de creencias</b>	<b>Sistema de creencias No. 4</b>
1. Valores que busca defender el sistema de creencias.	Dignidad humana; derechos humanos; legalidad.
2. Objetivo/Prioridad del sistema de creencias.	Legitimarse como actores efectivos en el subsistema de los derechos humanos; atender en las inminencias las violaciones a los DD. HH.
3. Relación causal que soporta el sistema de creencias.	La efectividad en la ejecución cotidiana de la política pública 1) previene violaciones a

	los DD. HH 2) legitima a la burocracia en nivel de calle y le genera estabilidad laboral.
4. Nivel de seriedad que se le asigna al problema de violaciones a los DD. HH y al DIH.	Medio-Alto
5. Nivel de seriedad que se le asigna a la solución al problema (prevención).	Medio-Alto
6. Causas que se le asigna al problema de violaciones a los derechos humanos y DIH.	Ausencia estatal; falta de participación y de enfoque territorial.
7. Grupo social que busca beneficiar principalmente el sistema de creencias.	Población en general y a sí mismos.
8. Estrategia (de prevención) que defiende el sistema de creencias.	Estrategia basada en la prevención urgente por falta de capacidades y recursos (para la prevención temprana).
9. Comprensión de las dimensiones del problema (derechos humanos y DIH).	Aplicación limitada de los DD. HH (primera generación, derechos civiles y políticos), pero conscientes de la indivisibilidad e interdependencia con las otras generaciones. Comprensión limitada de la prevención de infracciones al DIH (enunciación mas no definición ni acciones al respecto).

Fuente: Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6

La coalición adopta una comprensión de los derechos humanos de forma integral, teniendo como propósito incorporar a sus acciones las tres generaciones de derechos. No obstante, los funcionarios entrevistados son sinceros al afirmar que concentran la mayoría de su actuar en los derechos civiles y políticos (primera generación), debido a la ausencia de recursos y capacidades necesarias para diseñar y generar estrategias de protección a derechos sociales,

económicos, etc. (Entrevistas 3, 4, 2023). Lo mismo sucede con los momentos de la prevención. A pesar de la voluntad de incorporar elementos de prevención temprana y garantías de no repetición a sus acciones, muchas veces sus capacidades se ven desbordadas ante las contingencias del día a día, lo que termina limitando su cobertura y enfoque a la prevención urgente de crisis humanitarias cotidianas.

Lo anterior implica un enfoque de defensa de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, al ser estos los más amenazados y apremiantes, bajo una jerarquización en la que prevalecen las acciones de prevención urgente. Esto no significa, sin embargo, que dentro de la coalición no exista una consciencia de la interdependencia entre derechos, la necesidad de combatir vulnerabilidades en términos sociales o económicos bajo un enfoque de seguridad humana, y la necesidad de desarrollar acciones de prevención temprana.

En materia de DIH, al igual que las otras coaliciones, no existe una conceptualización clara y delimitada de lo que significa prevenir DIH, a pesar de incluirlo en su discursiva como coalición. El énfasis se concentra en el marco de los derechos humanos y deja a la prevención de DIH como una categoría sin definición en el caso de las cuatro coaliciones.

Por último, entre sus instrumentos de política pública predilectos, los burócratas de nivel de calle propenden por la formulación y defensa de los planes de prevención municipales, los planes de contingencia, las rutas de atención a víctimas, entre otras herramientas locales, por considerarlas acciones descentralizadas. Esta constituye una de sus estrategias. Se basa en la creencia de que la descentralización fortalece a los gobiernos y comunidades locales, ayuda a la implementación de los enfoques territorial y étnico y genera un proceso de empoderamiento regional.

En ese sentido, esta coalición aboga por las acciones que reduzcan la verticalidad de las decisiones vía nación-territorio, con el fin de reivindicar su labor en el plano local y así poder hacer visibles resultados en los esfuerzos que emprenden día a día en sus territorios.

#### 4.2.2. Identificación y composición de coaliciones promotoras

La Matriz 5. expone el ejercicio desarrollado para la identificación de coaliciones promotoras a partir de su composición por actores. Una vez identificados los sistemas de creencias que estructuran las coaliciones de la política de prevención para el año 2018, se procede a clasificar a los intervinientes de acuerdo a su sistema de creencias. El resultado es el listado de actores que componen cada coalición y que defiende cada sistema de creencias compartido.

**Matriz 5. Identificación de coaliciones promotoras en 2018**

	Sistema de creencias 1	Sistema de creencias 2	Sistema de creencias 3	Sistema de creencias 4
Ministerio del Interior (élite) pre 07 de agosto	X			
Ministerio del Interior (élite) post 07 de agosto			X	
Defensoría del Pueblo (élite)	X			
Ministerio del Interior (equipo técnico)				X
Defensoría del Pueblo (equipo técnico)				X
Sociedad civil organizada promotora del “Sí”	X			
Sociedad civil organizada promotora del “No”			X	
ONG’s pro acuerdo de Paz	X			

ONG's en contra del acuerdo de PAZ			X	
Medios de comunicación pro acuerdo de Paz	X			
Medios de comunicación contra el acuerdo de Paz			X	
Presidencia de la República pre 07 de agosto	X			
Presidencia de la República post 07 de agosto			X	
Ministerio de Defensa pre 07 de agosto de 2018	X			
Ministerio de Defensa post 07 de agosto de 2018			X	
Corte Constitucional		X		
Partido Centro Democrático			X	
Equipos técnicos entidades miembro del SNARIV				X
Equipos técnicos entidades miembro de la CIPRAT				X
Entes territoriales (Alcaldías y Gobernaciones)				X

Personerías Municipales				X
Movimientos cristianos			X	
Sectores militares influyentes			X	
Corte Interamericana de Derechos Humanos		X		
Comisión Interamericana de Derechos Humanos		X		
Comunidad Internacional	X			
	<b>Coalición defensora del Acuerdo de Paz</b>	<b>Coalición jurisprudencial</b>	<b>Coalición de seguridad</b>	<b>Coalición de los burócratas de nivel de calle</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como es visible, los sistemas de creencias se consolidan como categorías que agregan o agrupan en coaliciones —son el pegante, en palabras de Rubio y Rosero (2010)—. Así, se produce un proceso de agrupamiento de actores intervinientes de la política a partir de la afinidad de sus factores cognitivos. Esto convierte al concepto de “sistemas de creencias” en una herramienta útil en términos analíticos para la interpretación y el análisis de la política pública a partir de coaliciones. No obstante, el proceso de categorización no es siempre sencillo, y además de que cada actor va cambiando gradualmente (o no) sus creencias con el transcurso del tiempo, un mismo actor, al ser una entidad o una organización, puede tener divisiones internas que representen diversos sistemas de creencias. Ese es el caso de la separación que propone la investigación entre élites/cúpulas dirigentes de las entidades y sus funcionarios o equipos técnicos (burócratas de nivel de calle).

Por otro lado, cuando nos referimos a “Alcaldes” y “Personerías” somos conscientes de la imposibilidad de agrupar a todos los alcaldes o a todas las personerías del país bajo un

sistema de creencias específico. Su asignación a una categoría responde a la tendencia generalizada que los intervinientes entrevistados aseguraron haber encontrado en su trabajo diario con estas autoridades locales.

Es visible que de las cuatro coaliciones que agrupan a los actores en el subsistema de prevención dos son mayoritarias y dos minoritarias. La coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad se consolidan como colectivos opuestos que congregan al mayor número de actores intervinientes de la política pública y que dividen al subsistema entre quienes defienden una salida negociada del conflicto armado y quienes abogan por un fortalecimiento del componente de seguridad militar.

Por su parte, la coalición jurisprudencial y la coalición de burócratas de nivel de calle representan alianzas minoritarias, que sin embargo resultan fundamentales para el desarrollo de la política pública. Por un lado, la coalición jurisprudencial colabora constantemente con la coalición del acuerdo de paz, pero ha desarrollado un concepto de prevención más incluyente en materia de derechos humanos dentro de su sistema de creencias. Por el otro, la coalición de burócratas de nivel de calle tiende a estar al servicio de la coalición gobernante, al depender del direccionamiento de líderes políticos, pero mantiene su sistema de creencias independiente, que es el que ejecuta diariamente en sus acciones.

En la Tabla 9. se presenta la composición por actores de cada coalición en el 2018 (corte 07 de agosto). El listado no tiene la pretensión de ser exhaustivo. Es resultado de la información recabada en las entrevistas semiestructuradas a representantes de las coaliciones (intervinientes).

**Tabla 9. Integrantes de cada coalición en 2018**

Coalición	Integrantes
Coalición del acuerdo de paz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad civil organizada (Acuerdo Ya; Paz a la Calle; Ojo a la paz; Marcha</li> </ul>

	<p>Patriótica; MOVICE; ONIC; Viva la Ciudadanía; entre otras).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG's (Fundación Ideas para la Paz; Fundación Paz &amp; Reconciliación (Pares); CINEP; INDEPAZ; entre otras).</li> <li>• Ministerio del Interior (cúpula/élite) pre 07 de agosto de 2018.</li> <li>• Defensoría del Pueblo (cúpula/élite).</li> <li>• Presidencia de la República pre 07 de agosto de 2018.</li> <li>• Ministerio de defensa pre 07 de agosto de 2018.</li> <li>• Medios de comunicación (Silla Vacía, El espectador, entre otros).</li> <li>• Comunidad Internacional (Misión de Verificación, ONU, OEA, entre otros).</li> </ul>
Coalición jurisprudencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte Constitucional de Colombia.</li> <li>• Corte Interamericana de Derechos Humanos (como actor influyente de manera externa, sus pronunciamientos se ven reflejados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional).</li> <li>• Comisión Interamericana de Derechos Humanos.</li> </ul>
Coalición de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior (cúpula/élite) post 07 de agosto de 2018.</li> <li>• Presidencia de la República (principalmente a través de la Consejería para la Estabilización y</li> </ul>

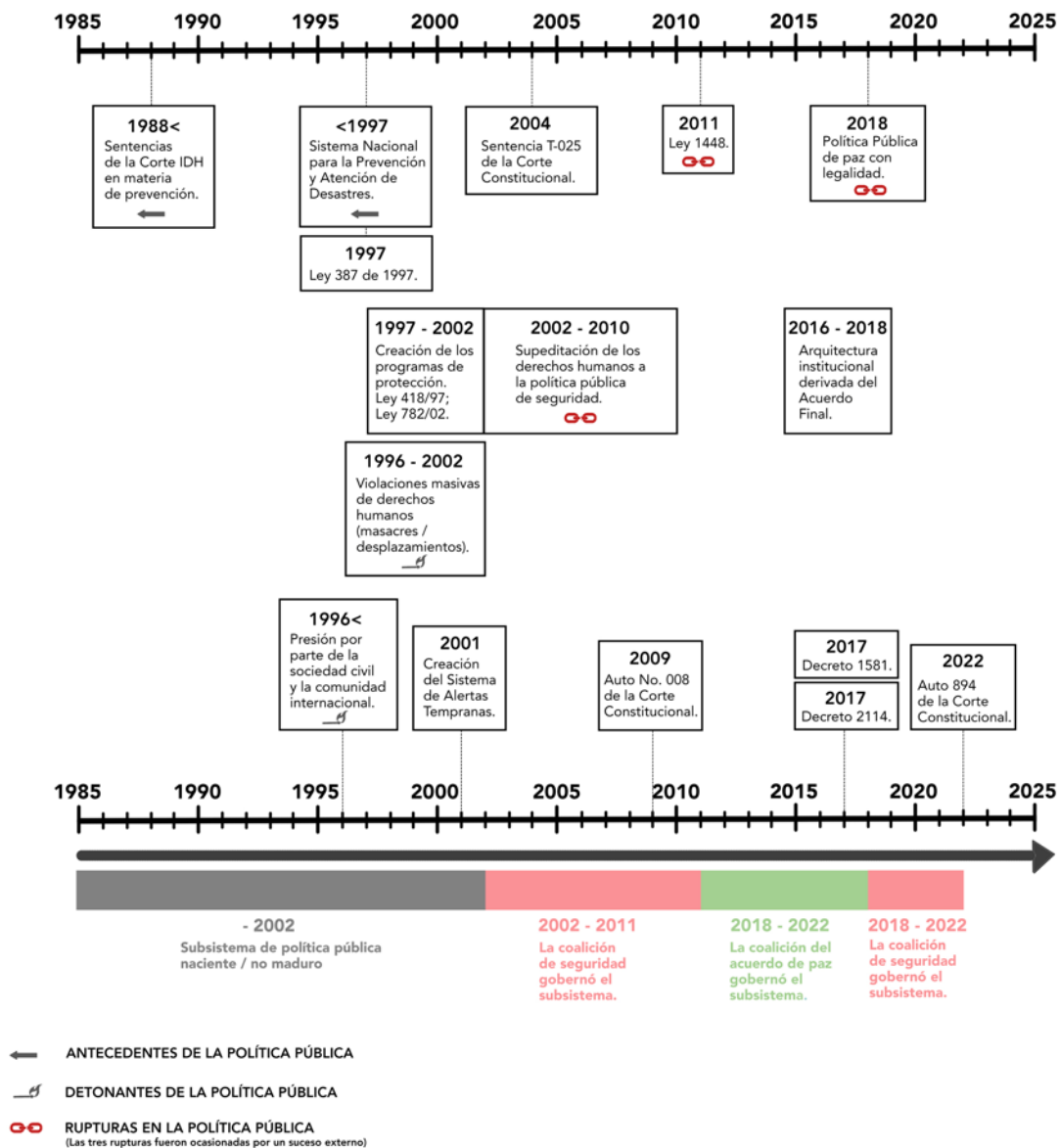


	<p>Consolidación) post 07 de agosto de 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de defensa post 07 de agosto de 2018.</li> <li>• Partido Centro Democrático.</li> <li>• Medios de comunicación (Revista Semana, El Tiempo, entre otros).</li> <li>• Movimientos cristianos (Misión Carismática Internacional, Iglesia de Dios Ministerial Jesucristo Internacional, entre otros).</li> <li>• Sectores militares influyentes.</li> <li>• Sociedad civil organizada (juventudes Partido Conservador; Partido Mira, Partido Centro Democrático; entre otros).</li> <li>• ONG's (Rosa Blanca; Corporación Mil Víctimas; entre otras).</li> </ul>
<p>Coalición de burócratas de nivel de calle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensoría del Pueblo (funcionarios base – equipo técnico).</li> <li>• Ministerio del Interior (funcionarios base – equipo técnico)</li> <li>• Miembros SNARIV y CIPRAT (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Unidad Nacional de Protección, entre otros) (funcionarios base –equipo técnico).</li> <li>• Personerías (tendencia general).</li> <li>• Alcaldías y Gobernaciones (tendencia general).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 4.3. Presentación de resultados: Trayectoria definitiva de la política pública y Espectro de prevención de coaliciones del subsistema en el año 2018

Figura 5. Trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH



Fuente: Elaboración propia

La presentación de los resultados de la investigación se compone de dos productos, que son presentados a partir de una serie de infografías y gráficas. Estos son: 1) la línea de tiempo que compone la trayectoria definitiva de la política pública; 2) el espectro de prevención de coaliciones del subsistema para el año 2018. Este espectro de prevención de coaliciones se compone de una serie de gráficas que ilustran el objeto y el alcance de la prevención en los diversos sistemas de creencias de las cuatro coaliciones identificadas en el subsistema.

La Figura 5. presenta la trayectoria de la política pública. En ella se puede evidenciar su recorrido desde finales de la década de los años ochenta, con sus antecedentes, sus detonantes, sus rupturas o cambios mayores, el mecanismo catalizador de cambio de acuerdo con el ACF y los hitos más relevantes que la componen. También se evidencia qué coalición promotora gobernó el subsistema y durante qué periodo.

La característica de inestabilidad de la política pública, que se evidencia en las tres (3) rupturas en su trayectoria en los últimos veinte años, se explica por la polarización y el *devil's shift* (Sabatier, 2007) que existe entre las dos coaliciones hegemónicas y mayoritarias. Esto responde a que el alto grado de conflictividad entre dichas coaliciones, por un lado, obstaculiza los procesos de aprendizaje y de colaboración y, por el otro, agudiza la polarización dentro del subsistema y los actores intervinientes, dividiendo al público entre dos posiciones contrarias que se enfrentan constantemente en la arena electoral.

A lo anterior se suma una característica intrínseca del régimen político colombiano. La inestabilidad en el subsistema de prevención, y en general en los subsistemas relacionados con los derechos humanos<sup>33</sup>, también se explica por el carácter altamente presidencialista del régimen político colombiano. Así, es posible afirmar que la concentración de poder sobre la figura presidencial vuelve a la política pública de prevención altamente volátil, al

---

<sup>33</sup> Esto no sucede necesariamente en todos los subsistemas de política. Hernández (2018) analiza la política pública petrolera colombiana bajo una perspectiva ACF y concluye que la coalición estatal, por lo general, no es la coalición hegemónica del subsistema analizado.

considerarse que un cambio de rumbo en el liderazgo del ejecutivo puede significar un completo vuelco en el subsistema.

Esta cualidad presidencialista del régimen, o “hiperpresidencialista” de acuerdo con Botero y Cajas (2021), no significa que no exista una moderada participación en la política pública de prevención, ni que bajo el lente del ACF no se pueda incluir dentro del análisis a un diverso grupo de actores intervinientes. No obstante, sí evidencia una concentración desproporcionada de poder en uno de los actores, lo que implica que la coalición promotora que tenga dentro de sus integrantes el liderazgo del poder ejecutivo partirá de una posición privilegiada que por lo general significa convertirse en la coalición gobernante del subsistema. Como ilustra la Figura 5., esto sucedió en las tres (3) rupturas identificadas en la trayectoria de la política pública de prevención.

El segundo resultado de la investigación corresponde al espectro de prevención de coaliciones para el momento de la ruptura en 2018 entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad. Las Gráficas 1, 2, 3 y 4 ilustran el espectro de prevención de cada una de las coaliciones identificadas en el subsistema. En ellas se aprecia la comprensión que cada coalición tiene de la prevención, el tipo de prevención por el que aboga, y cuáles son los elementos a los que las coaliciones les otorgan prioridad de acuerdo con los tres criterios que se propusieron en la metodología: 1) ámbito de aplicación; 2) momento de la prevención que se privilegia; 3) grado garantista en materia de derechos humanos y DIH.

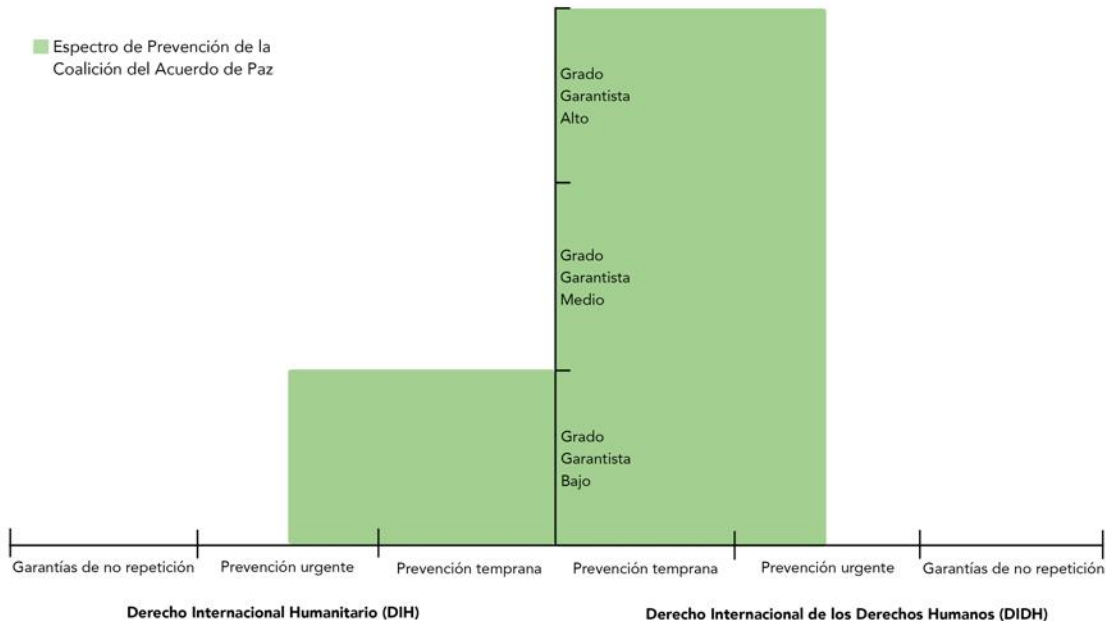
Por su parte, la Gráfica 5 superpone el alcance de los dos sistemas de creencias de las coaliciones mayoritarias, la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad, y pretende evidenciar el contenido en materia preventiva que se privilegia en cada uno de los casos, así como los vacíos de prevención de cada coalición, es decir, los componentes de prevención que son descartados por los sistemas de creencias.

De la comparación entre las gráficas, se puede concluir que, en 2018, debido a un cambio mayor producido por un *suceso externo*, la alternancia de coalición gobernante en el

subsistema, se produce una ruptura en la política pública que genera una afectación directa en el cumplimiento del deber de prevención.

La ruptura consiste en la variación de sistema de creencias gobernante entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de la seguridad. Como es visible en la Gráfica 1., la coalición del acuerdo de paz defiende una prevención de grado garantista alto en el campo de los derechos humanos, al buscar integrar al deber preventivo las vulnerabilidades provenientes de vacíos en materia de derechos económicos, sociales, ambientales, entre otros (Entrevistas 3, 5). Por otro lado, su visión de la prevención está acotada a la ejecución de acciones en el marco de la prevención temprana, al asumir como creencia (asunción causal) que una salida negociada del conflicto llega a volver obsoleta a la prevención urgente.

**Gráfica 1. Espectro de Prevención de la Coalición del Acuerdo de Paz**



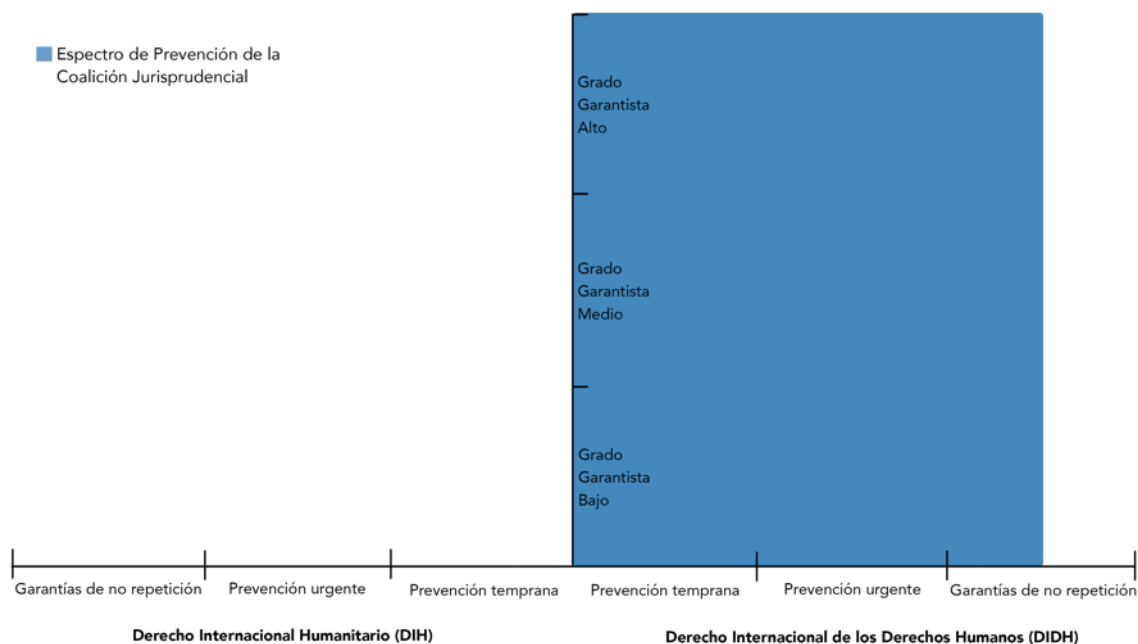
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, esta coalición no abandona del todo las herramientas dispuestas en la política pública para la contención de escenarios inminentes de violaciones a los derechos humanos y al DIH. En ese sentido, ciertos elementos de la prevención urgente, como el impulso de los mecanismos de protección y la ejecución de planes de contingencia mantienen una

importancia significativa para el sistema de creencias, aunque se considere que paulatinamente deben ir siendo relegados a segundo plano.

En materia de DIH el alcance de la prevención es escaso. A pesar de que la coalición enuncie con frecuencia la necesidad de prevenir DIH, poco se conoce sobre cuál es la definición de prevención de DIH que sostiene el sistema de creencias, y menos aún son visibles las acciones al respecto. Algo parecido sucede con las garantías de no repetición. A pesar de estar incluidas en el acuerdo de paz de 2016 (Punto 5.1), en su materialización como componente de la política pública carecen de definición, al encontrarse en un limbo entre las dimensiones de desmantelamiento de actores armados ilegales, judicialización y de reconocimiento de la verdad, lo que deriva en que esta coalición no haya logrado dotarlas de contenido (Entrevista 1).

**Gráfica 2. Espectro de Prevención la Coalición Jurisprudencial**



Fuente: Elaboración propia.

La coalición del acuerdo de paz ha recibido históricamente el apoyo subsidiario de la coalición jurisprudencial. Esto no significa que exista una coordinación entre ambas, sino más bien cierta confluencia entre sus factores cognitivos en materia de prevención. La

Gráfica 2. ilustra la perspectiva preventiva por la que aboga la coalición jurisprudencial. Basada exclusivamente en el campo del DIDH, en donde se han concentrado todas las órdenes impartidas de las sentencias de la Corte Constitucional<sup>34</sup>, este modelo de prevención resulta el más incluyente en materia de derechos humanos, y ha logrado tender ciertos puentes de colaboración con la coalición del acuerdo de paz.

Entre los puentes de colaboración que se tejen entre estas dos coaliciones se encuentra el interés por diseñar una prevención que se anticipe a las victimizaciones (prevención temprana), la necesidad de integrar los derechos sociales, económicos y ambientales a los análisis preventivos y la idea de incluir las garantías de no repetición en las acciones de política pública. En este caso, las garantías de repetición sí se delimitan conceptualmente (sentencia T-772 de 2015), pero de nuevo resultan algo etéreas en su materialización como acciones de política pública (Entrevista 1). Contrario a la coalición del acuerdo de paz, la coalición jurisprudencial no pierde de vista la prevención urgente y está constantemente exhortando al ejecutivo a pulir y rediseñar sus programas de protección.

Para la ruptura ocurrida en 2018, la coalición jurisprudencial había labrado parte del terreno institucional en materia preventiva, al zanjar mediante sus disposiciones la necesidad de desarrollar una política pública y la obligación estatal de prevenir. En ese sentido, la coalición del acuerdo de paz desarrolla sus acciones sobre el campo que ha abierto la Corte Constitucional desde su autoridad legal. Esto significa que la autoridad del alto tribunal constituye, bajo la óptica del ACF, un recurso del que dispone la coalición del acuerdo de paz para impulsar sus estrategias.

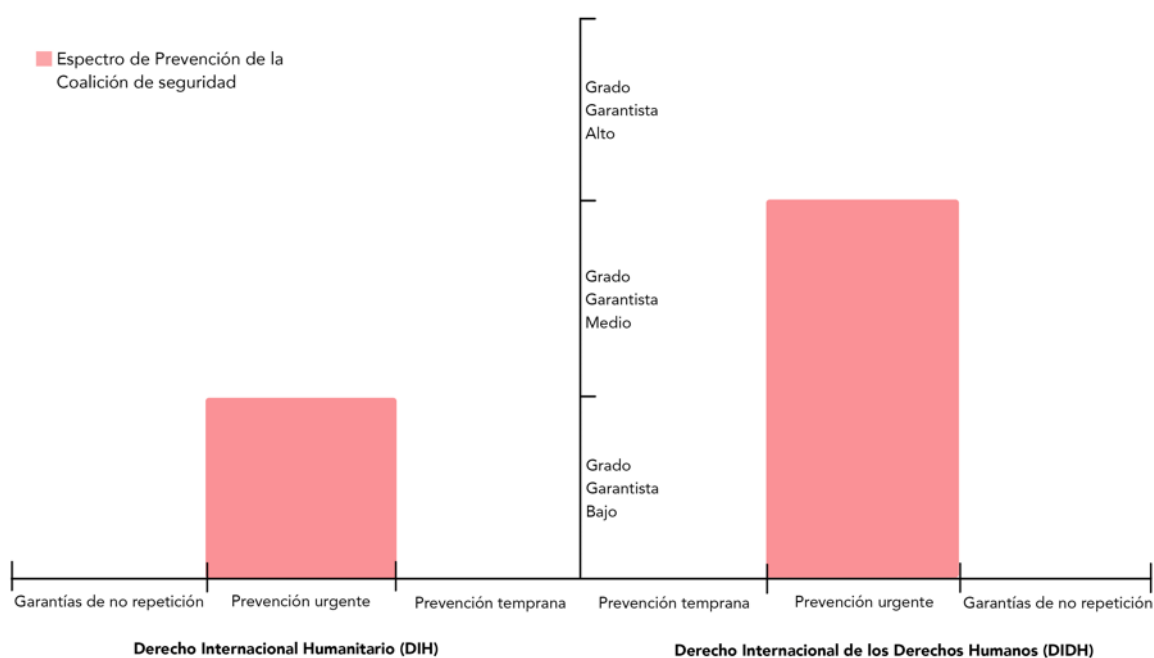
En cualquier caso, a pesar de sus intersecciones y colaboraciones, la coalición jurisprudencial defiende una prevención más incluyente en el campo de los derechos humanos que la coalición del acuerdo de paz, al integrar los tres momentos de la prevención bajo una mirada garantista. De nuevo, no obstante, no existe una verdadera delimitación de la prevención en el campo del DIH, que permanece más en el campo retórico que en el práctico.

---

<sup>34</sup> En el marco del estado de cosas inconstitucional por la situación de la población desplazada.

En 2018, la coalición de seguridad reemplaza como coalición gobernante a la coalición del acuerdo de paz. En ese sentido, el modelo preventivo también busca ser reemplazado. La Gráfica 3. representa el alcance y el contenido de la prevención que pretende impulsar la coalición de la seguridad desde su sistema de creencias. En ella es visible cierto “adelgazamiento” de la prevención (Entrevista 5), al estar ésta restringida en su alcance a las acciones de prevención urgente bajo una perspectiva de grado garantista medio.

**Gráfica 3. Espectro de Prevención de la Coalición de Seguridad**



Fuente: Elaboración propia.

La relación causal que soporta el sistema de creencias de esta coalición supone que un fortalecimiento de la seguridad en términos militares ayuda invariablemente a prevenir las violaciones de los derechos, por lo que tan sólo resulta necesario extinguir los efectos de las emergencias humanitarias inminentes, desde una postura puramente reactiva, sin fortalecer la prevención temprana.

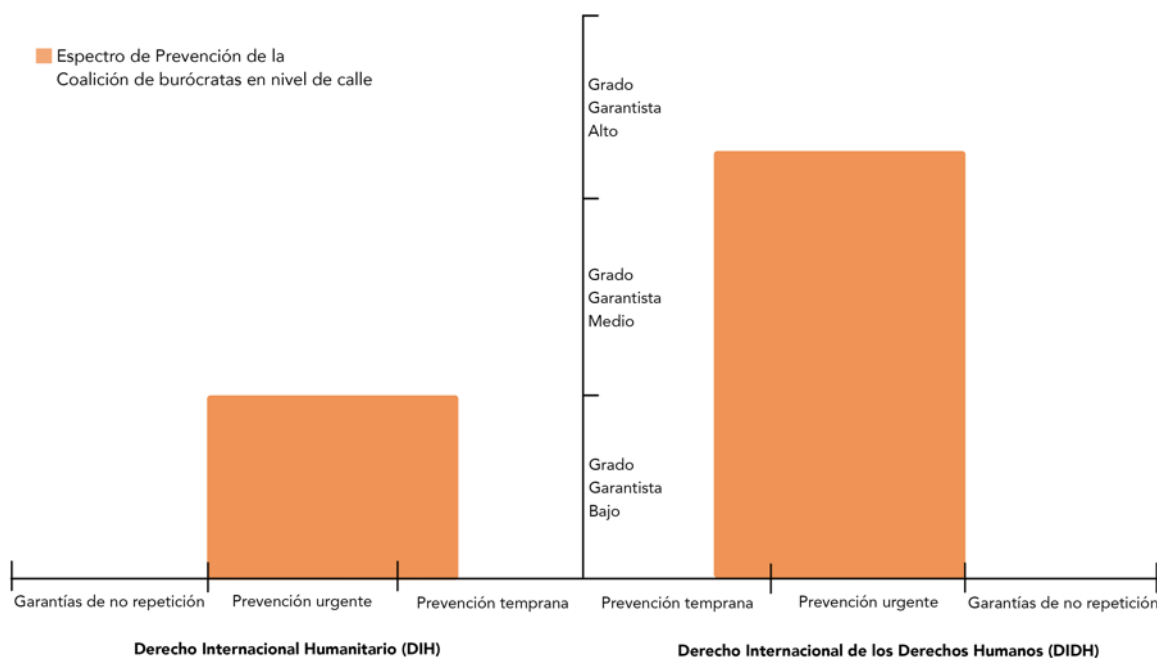
Esta coalición tampoco acota el concepto de prevención al DIH, a pesar los constantes pronunciamientos de sus integrantes acerca de su importancia. En palabras de uno de los



intervinientes entrevistados: “para los defensores de la seguridad el DIH resulta de crucial importancia cuando conviene como argumento; pero reniegan de él cuando se les vuelve una piedra en el zapato” (Entrevista 5). Por lo tanto, el cambio mayor ocurrido en 2018 no representa como tal una ruptura en términos de prevención de derecho internacional humanitario, pues significa la transición entre posiciones similares, en las que el DIH se presenta más en el plano discursivo que en la prevención operativa.

Por su parte, en cuanto a garantías de no repetición existe un punto de encuentro entre ambas coaliciones. La coalición del acuerdo de paz no ha sido exitosa hasta el momento delimitando el concepto y explicitando en qué consisten. La coalición de seguridad, más allá de incluirlas como parte del contenido que promulga en su narrativa, de forma más mecánica que reflexiva, no evidencia haberlas dotado de contenido en su sistema de creencias, por lo que no presentan acciones tangibles o propuestas concretas para su ejecución.

**Gráfica 4. Espectro de Prevención de la Coalición de burócratas de nivel de calle**



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la Gráfica 4. representa el modelo preventivo que pone en práctica la coalición de burócratas de nivel de calle. Al igual que las coaliciones de seguridad y del acuerdo de

paz, esta coalición presenta vacíos en la conceptualización de las garantías de no repetición y de la prevención de violaciones al DIH. No obstante, se diferencia de las otras coaliciones por su contenido pragmático, en donde incluye los elementos de prevención temprana y urgente que considera como instrumentos valiosos en la ejecución cotidiana.

Esto termina creando cierta semejanza con el espectro preventivo de la coalición de seguridad, debido a que el día a día de la prevención requiere sobre todo del desarrollo de acciones reactivas en el marco de la prevención urgente. “Los funcionarios de las entidades, más que cuestionarse sus creencias, se dedican a las urgencias, a apagar incendios. Esto se debe en parte a que la prevención no se planifica, cosa que debería hacerse” (Entrevista 4).

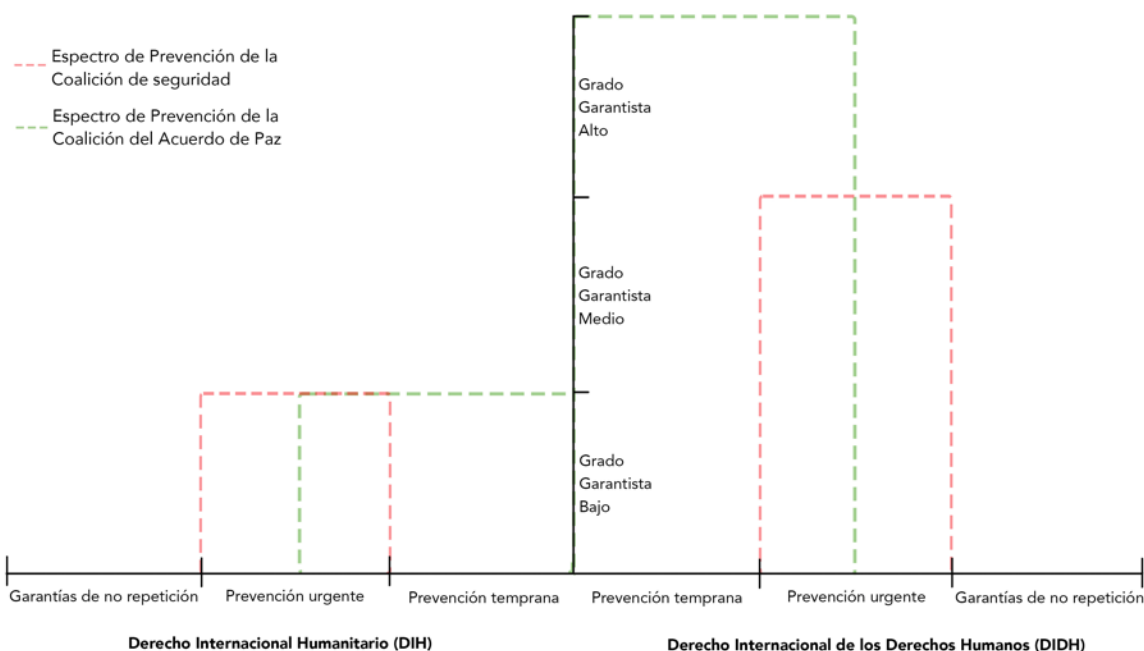
Por otra parte, esta coalición se distingue de la coalición de seguridad al incluir en sus análisis de riesgo la necesidad de prevenir vulnerabilidades en términos de derechos sociales como la educación o la salud. Esto la dota de un grado garantista más alto en materia de derechos humanos. Sin embargo, la escasez de recursos que padece la coalición hace que resulte imposible abarcar un tipo de prevención más incluyente, y que se vean obligados a restringirse a los derechos a la vida, libertad, seguridad e integridad.

Previo al momento de la ruptura ocurrida en 2018 en el subsistema de prevención, la coalición de los burócratas de nivel de calle se encontraba al servicio de la coalición del acuerdo de paz. Esto no significa que sus sistemas de creencias estuvieran alineados. Por el contrario, como se evidencia en la comparación entre gráficas, el sistema de creencias de la coalición de burócratas de nivel de calle puede resultar a primera vista más afín al modelo preventivo de la coalición de seguridad.

En ese sentido, la relación de subordinación de esta coalición a las dos coaliciones mayoritarias, dependiendo del gobierno de turno, se explica por la relación de dependencia laboral que existe entre sus integrantes y las entidades públicas. Esto se debe a que los burócratas de nivel de calle son en su mayoría subalternos de las élites políticas que se alternan en el poder. Es así como posterior al 07 de agosto de 2018, el grueso de la coalición de burócratas de nivel de calle pasa a estar al servicio de la coalición de seguridad.

Su modelo preventivo, sin embargo, no varía en ninguno de los dos casos (pre o post 2018) y se mantiene estable en sus creencias. Esto lo que evidencia es una brecha entre las decisiones políticas que las dos coaliciones mayoritarias imparten sobre el subsistema, generalmente de manera vertical, vía nación-territorio, y la ejecución de dichas acciones en el día a día (Entrevista 4). En otras palabras, la coalición de burócratas de nivel de calle adquiere relevancia en el subsistema, considerando que no son sólo las decisiones de las coaliciones mayoritarias las que dan forma a la política pública, sino también las acciones que en el día a día esta coalición ejecuta en la calle y en el campo.

**Gráfica 5. Superposición de los espectros de prevención de las coaliciones de seguridad y del acuerdo de paz**



Fuente: Elaboración propia.

Por último, la Gráfica 5 superpone el modelo de prevención que defienden la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad. En ella se pretende evidenciar el contenido en materia preventiva que privilegia cada una de las coaliciones, así como los vacíos de prevención de que existen en cada caso. El contraste entre ambos espectros de prevención

hace posible afirmar que la ruptura ocasionada en 2018 generó las siguientes repercusiones en el cumplimiento del deber de prevención:

1. Se produce un cambio en el tipo de prevención que defiende la política pública. Esto significa que la política pública pasa de defender la prevención temprana (prevención “en estado puro”) a defender exclusivamente la prevención urgente (más cercana a la protección que a la prevención) (Entrevistas 3, 5). Esto se debe a que la ruptura de 2018 genera una variación en las creencias que sostienen la política pública. Se pasa de privilegiar una salida negociada al conflicto armado (que con el tiempo hace que la prevención urgente pierda relevancia) a impulsar exclusivamente la prevención urgente (al considerar que la mejor manera de prevenir es fortaleciendo la seguridad).
2. Lo anterior implica que se produce un cambio en las asunciones causales de la política pública. Se pasa de una coalición que considera que la mejor manera de prevenir es la negociación con grupos armados ilegales a una coalición que entiende la prevención como el aumento de la seguridad y el fortalecimiento militar.
3. Se reduce el grado garantista en materia de derechos humanos que defiende la política pública. En ese sentido, la ruptura genera que los derechos sociales, económicos y ambientales desaparezcan del foco preventivo, al no representar parte del sistema de creencias de la coalición de seguridad. La política pública comienza basarse exclusivamente en la prevención del núcleo duro de los derechos civiles: vida, libertad, seguridad e integridad.
4. El cambio entre coaliciones ocurrido en 2018 no significa un cumplimiento de los vacíos preventivos que padecía la coalición del acuerdo de paz cuando gobernaba el subsistema. Más explícitamente, la transición entre coaliciones no genera un avance en la prevención de violaciones al DIH y tampoco en la conceptualización de las garantías de no repetición como dimensión preventiva. Esto no significa un cambio en materia de política pública, al significar una profundización de los vacíos

que comparten entre coaliciones, pero sí hace evidentes las falencias que existen en el cumplimiento de la prevención en el subsistema.

## **Conclusiones**

Como evidencia la investigación, la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia ha sido conceptualizada y abordada de manera sustancialmente diferente por las coaliciones del subsistema de la política pública. Sus diversas definiciones han respondido a los distintos sistemas de creencias, lo que ha derivado en que se incluyan diversos objetos y tipos de prevención. Esto permite inferir que no existe consenso sobre lo que significa el deber de prevención en Colombia, hace visible que los actores no están de acuerdo en el contenido y el alcance de dicho deber, y permite concluir que la política pública resulta muchas veces inconexa entre sus componentes, por no decir contradictoria.

La sección de conclusiones se divide en cuatro subtítulos. Cada subtítulo categoriza el tipo de conclusiones que resultaron de la investigación, de la siguiente manera: hallazgos investigativos, conclusiones teóricas, conclusiones metodológicas. El último subtítulo precisa las preguntas aún sin responder que surgieron con del desarrollo de la investigación.

### **Hallazgos investigativos:**

Como primera conclusión, la investigación permite afirmar que las variaciones en los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras del subsistema de prevención han generado cambios en la trayectoria de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia. Esto, de acuerdo con la relación de causalidad que proponía la hipótesis investigativa, ha afectado el cumplimiento y la comprensión del deber de prevención.

Lo anterior se puede concluir por dos razones. La primera resulta de revisar la trayectoria de la política pública, de acuerdo con la cual en las (3) tres ocasiones en que se produjo un cambio mayor en el sistema de creencias gobernante también se produjo una ruptura en la política pública que significó una reestructuración de la misma. La segunda razón consta de revisar las afectaciones en el cumplimiento y la comprensión del deber de prevención que ocasionó la ruptura ocurrida en 2018 en la política pública. Se puede afirmar que se generaron tres cambios principales al respecto:

1. Se produce un cambio en el enfoque preventivo que defiende la política pública. La política pasa de defender una perspectiva de prevención temprana a defender exclusivamente la prevención urgente (más cercana a la protección que a la prevención). Esto se debe a que la ruptura de 2018 genera una variación en las creencias que sostienen la política. Se pasa de privilegiar una salida negociada al conflicto armado (que con el tiempo hace que la prevención urgente pierda relevancia) a impulsar exclusivamente la prevención urgente (al considerar que la mejor manera de prevenir tempranamente es fortaleciendo la seguridad).
2. Lo anterior significa que se produce un cambio en las asunciones causales que edifican la política pública (así como el sistema de creencias dominante). Se pasa de una coalición que considera que la mejor manera de prevenir es la negociación con grupos armados ilegales a una coalición que entiende la prevención como el aumento de la seguridad y el fortalecimiento militar.
3. Por último, se reduce el núcleo de derechos que defiende la política pública. En ese sentido, la ruptura de 2018 genera que los derechos sociales, económicos y ambientales, principalmente, desaparezcan del foco preventivo, al no representar parte del sistema de creencias de la coalición de seguridad. La política pública comienza basarse exclusivamente en la prevención del núcleo duro de los derechos civiles: vida, libertad, seguridad e integridad.

Adicionalmente, la investigación también arroja una serie de hallazgos secundarios de carácter investigativo:

1. Se producen tres cambios mayores en la política pública de prevención en el período estudiado (1997-2022). Los tres cambios se producen por *shocks externos* del subsistema y ninguno se produce por aprendizaje. Ningún cambio, además, representa una variación en las creencias del núcleo profundo o del núcleo de política del sistema de creencias de la coalición gobernante. Esto soporta la hipótesis de Sabatier que sostiene que tanto los cambios por aprendizaje como los cambios de creencias profundas son los más difíciles de producirse.
2. El subsistema de prevención se caracteriza por ser altamente volátil. Los tres (3) cambios mayores en poco más de dos décadas lo demuestran. Su inestabilidad obedece a dos razones:
  - a) El escalonamiento en la conflictividad entre las coaliciones mayoritarias. Este enfrentamiento entre coaliciones, que deriva en situaciones de *devil's shift*, obstaculiza los procesos de aprendizaje y de colaboración que le otorgarían algo de estabilidad al subsistema. De igual manera, agudiza la polarización dentro del subsistema y sus participantes. Al encontrarse en constante conflicto, ambas coaliciones se batan sin tregua en la arena electoral y terminan turnándose, según quién haya resultado vencedor, el direccionamiento de las políticas de derechos humanos.
  - b) El carácter ultra presidencialista del régimen político colombiano. Esta característica del diseño institucional dificulta la posibilidad de una apertura democrática participativa y la construcción de consensos (estructuras de oportunidad según el ACF). Así, se puede interpretar que los cambios repentinos en la política se deben a “timonazos” ocurridos al interior del poder ejecutivo, generalmente tras transiciones electorales, al ser el actor con mayor concentración de poder en el sistema. Esto, como veremos en las



conclusiones teóricas, problematiza la traducción del ACF a un país como Colombia.

3. Que el aprendizaje no sea un motor trascendental de cambio en la política pública no quiere decir que los actores no aprendan. Algunos intervinientes pertenecientes a la coalición jurisprudencial y a la coalición del acuerdo de paz evidencian procesos de aprendizaje y especialización. No obstante, dicho aprendizaje no resulta suficiente para generar un cambio en el subsistema de política pública. Esto sucede porque las estructuras de oportunidad, cerradas en el régimen político colombiano, no presentan condiciones para el consenso y la apertura política, lo que elimina posibilidades de cambio basado en el debate, la experiencia y la información técnica. Esto finalmente deja el rumbo de la política pública en manos del poder ejecutivo.
4. El cierre de las posibilidades de consenso y participación en el sistema político colombiano hace evidente la necesidad de desarrollar escenarios de diálogo y debate de ideas que propicien las posibilidades de discusión y probable colaboración entre coaliciones. Esto sentaría las bases para procesos de cambio en las políticas basados en la información científica y otros saberes. Nos referimos principalmente a la ausencia de *foros de política*. Su desarrollo resultaría un aliciente para la fertilidad del cambio y haría viable una construcción cognitiva de la realidad mediada por la participación y la inclusión de todos los actores intervinientes.
5. La literatura especializada y buena parte de los actores intervinientes del subsistema de la política pública de prevención tienden a acoger una lectura de la política pública como producción legal y de normas. Según esa postura, los análisis adquieren un carácter legalista que va en contravía con los postulados del ACF. Esto responde, entre otras razones, a que el grueso de las acciones de Estado en materia de derechos humanos se ha desarrollado en el plano discursivo, de manera retórica y simbólica, mediante la expedición de leyes y decretos.

En cualquier caso, una postura de este tipo invisibiliza los factores cognitivos de los participantes y hace que los actores privados y aquellos de menos visibilidad pierdan relevancia. Esta investigación pretende dar un primer paso en otra dirección, al centrarse en las creencias de los actores y en entender la producción de legal como un aspecto instrumental de las creencias secundarias.

6. La prevención en el ámbito de aplicación del DIH no está conceptualizada en ninguna de las coaliciones promotoras. Lo mismo sucede con las acciones en el marco de las garantías de no repetición. Estas dos dimensiones de la prevención, una por ámbito de aplicación y la otra como momento de la prevención, carecen por lo tanto de acciones de política pública y son presentadas por parte de las coaliciones como elementos constitutivos de sus discursos, pero ausentes de estrategias operativas.

### **Conclusiones teóricas:**

El carácter cerrado del sistema político y su escasa proclividad a la construcción de consensos entre coaliciones hacen del ACF una herramienta difícil de traducir al contexto político colombiano. Esto se debe a que el ACF se propone analizar el cambio en las políticas ocurrido en razón de avances científicos y técnicos. Estos cambios, que el AFC categoriza como transformaciones de las políticas en el marco de procesos de aprendizaje, se ven obstaculizados cuando en el sistema político no existe una apertura significativa para la participación ni para el debate, como es el caso de Colombia<sup>35</sup>.

Esto permite concluir dos cosas. La primera, que el ACF presenta limitaciones en su traducción a contextos políticos de democracias débiles. La segunda, que en una democracia con instituciones cerradas como la colombiana son escasos los cambios en las políticas por

---

<sup>35</sup> En este punto vuelve a adquirir relevancia el concepto de *anocracia* que proponen Jiménez y Puello Socarrás (2018). Si consideramos, al igual que los autores, que el sistema político colombiano está construido como “parte democracia, parte dictadura” (pp. 38) se hacen evidentes las dificultades en la traducción del ACF al caso colombiano, que requeriría para su apropiada aplicación de un sistema político democrático que esté abierto a la participación y la construcción de consensos para la transformación de las políticas públicas.

medio del aprendizaje. En ese sentido, la traducción del ACF a la investigación permite evidenciar que así haya coaliciones y actores que sí aprenden, dicho aprendizaje no es suficiente para alterar el rumbo de la política. Esta apreciación es útil para concluir que las coaliciones requieren de más recursos, mejores estrategias y más participación (*foros de política*, por ejemplo) para poder cambiar las políticas por medio del aprendizaje, es decir, por medio de la apropiación de información técnica o científica y de experiencia.

Sin embargo, no todas son críticas. La traducción del ACF a la política de prevención en Colombia ayuda a validar un poco más el marco de coaliciones promotoras como herramienta de análisis en el país. A pesar de sus limitaciones en términos de aprendizaje, da luces sobre el porqué de los procesos de cambio en las políticas, el cómo de esos cambios, la identificación de factores cognitivos, el reconocimiento de actores invisibilizados, entre otros atributos. Esto convierte al ACF en una herramienta valiosa de análisis que todavía debe adaptarse al contexto de países con democracias poco profundas.

### **Conclusiones metodológicas:**

En el plano metodológico el ACF presenta una serie de fortalezas para su adecuada traducción práctica:

Por un lado, ofrece una operacionalización de los sistemas de creencias que resulta lo suficiente delimitada para que el investigador pueda asir con facilidad los factores cognitivos de los actores. Por el otro, plantea un curso metodológico estructurado en una serie de etapas, lo que facilita su aplicación por medio de una secuencia de pasos a seguir.

Sin embargo, en el ámbito social y en los estudios cualitativos, las posturas de Sabatier pueden llegar a representar dificultades. En términos de recolección de información, el autor afirma que prefiere indagar directamente con los intervinientes de la política cuáles son sus sistemas de creencias. Esta apreciación presupone la sinceridad del entrevistado en el reconocimiento de sus factores cognitivos. Así, de los representantes de las coaliciones que participaron en la investigación, la mayoría optó por representar sus creencias en términos

de valores, y expresar que su coalición se construye alrededor de principios como como la honestidad, la defensa de la vida, la transparencia, la garantía de derechos, entre otros.

Este tipo de datos significaron un obstáculo para el desarrollo de la investigación que tuvo que ser sorteado a partir de la triangulación de información con los expertos y la revisión bibliográfica.

### **Preguntas abiertas que deja la investigación:**

¿Cómo impulsar el cambio por aprendizaje en Colombia? ¿Es posible que la información científica se convierta en catalizador de transformaciones en las políticas públicas? Este tipo de interrogantes surgen de evidenciar que en el subsistema de prevención es la discrecionalidad del poder ejecutivo la que mueve el vaivén de la política pública. El aprendizaje, motor de cambio en el ACF, queda por lo tanto relegado a un presupuesto teórico con poca aplicabilidad en Colombia.

Los resultados de la investigación hacen manifiesta la ausencia de escenarios de participación que promuevan el diálogo de ideas diversas. Sin estos espacios, se disminuyen las posibilidades de consenso y colaboración para transformar las políticas. En medio de este panorama es que comienza a adquirir relevancia el trabajo adelantado por organizaciones de la sociedad civil que han buscado propiciar el debate intelectual. Resulta necesario, bajo la lógica de este argumento: 1) promover el desarrollo de investigaciones que ubiquen el aprendizaje científico como variable central de la gestión pública 2) apoyar el esfuerzo que sectores técnicos, académicos y profesionales han emprendido por crear espacios de diálogo y discusión sobre asuntos técnicos de las políticas públicas. Llámense *foros de política* o no, estos encuentros facilitan la apropiación de conocimientos, tienden a reducir la polarización, generan lazos de diálogo entre coaliciones y propenden por la construcción de una realidad social basada en el cruce de ideas y creencias diversas.

## Recomendaciones de política pública

- 1. Definir el alcance y el objeto de la política pública de prevención, partiendo por delimitar el núcleo básico de derechos y/o infracciones cuya transgresión debe ser prevenida en el marco de la política.** Un ejercicio de este tipo permitiría la construcción de un terreno común entre actores, con el fin de generar claridad acerca de las capacidades en términos preventivos que puede desplegar el Estado colombiano y la delimitación de las necesidades prioritarias de las comunidades más afectadas por la violencia.

No se trata de imponer una visión unívoca de la prevención —que debe permanecer abierta al debate y la discusión— sino más bien en proponer los componentes nucleares de la apuesta preventiva para que ésta vaya siendo nutrida por los actores participantes. Un esfuerzo en este sentido prometería establecer una serie de reglas claras para los actores intervinientes de la política y los redirigiría hacia la construcción de un lenguaje común y el diseño de instrumentos de política pública compatibles y que se armonicen entre sí.

- 2. Propiciar la creación y consolidación de foros científicos, académicos o profesionales de política pública, desde iniciativas tanto públicas como privadas, para la generación conjunta de conocimiento y aprendizaje en el marco de las acciones para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.** El cierre de las posibilidades de consenso y participación en el sistema político colombiano hace imperante la necesidad de desarrollar escenarios de diálogo y debate de ideas que propicien las posibilidades de discusión y probable colaboración entre coaliciones. Esto sentaría las bases para procesos de cambio en

las políticas basados en la información científica y el aprendizaje. Su desarrollo resultaría un incentivo para la fertilidad del cambio y haría viable una construcción cognitiva de la realidad mediada por la participación y la inclusión de las ideas de todos los intervinientes.

La creación y consolidación de foros de política pública debe satisfacer tres objetivos que permitan incentivar el cambio en las políticas por medio de procesos de aprendizaje. Por un lado, los foros deben abrir y establecer canales de comunicación para el flujo de ideas que permitan la construcción conjunta de la realidad social por medio de consensos. Por otro lado, deben garantizar la apertura democrática guiada por un principio de participación abierto, con reglas de no discriminación y la posibilidad de expresar posiciones diversas desde el respeto. Por último, los foros deben servir como escenario de conciliación para la transformación de conflictos y controversias a partir del diálogo y el debate.

- 3. Descentralizar y desestatalizar la discusión acerca de la prevención y protección de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH Colombia.** Hoy en día existen numerosas iniciativas de defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil organizada. En el campo del DIH, los esfuerzos, a pesar de existir, son más escasos. Resulta imperante comprender la garantía de los derechos humanos y del DIH como un asunto de todos, desde un ejercicio de veeduría y participación pública, por fuera de las responsabilidades y las capacidades estatales.

Sólo bajo una perspectiva de este tipo las organizaciones sociales pueden adquirir el liderazgo y los recursos necesarios que requieren para competir por la toma de decisiones por fuera de una lógica estrictamente presidencialista en donde la coalición gobernante tiende a ser la del Presidente de la República (como evidenció la investigación). Esta recomendación, sin embargo, requiere del fortalecimiento técnico de las organizaciones sociales, que deben proponerse un desarrollo organizacional basado en avances científicos y empíricos, con el fin de volverse coaliciones/actores competitivos en el subsistema de derechos humanos.

- 4. Promover desde la academia la difusión y apropiación de nuevas teorías de análisis e interpretación de políticas públicas.** La investigación evidencia la necesidad que tiene el Estado colombiano y los actores de la sociedad civil de incorporar dentro de su caja de herramientas nuevas aproximaciones teóricas para comprender las políticas públicas. La comprensión generalizada del análisis de políticas públicas permanece acotada a una aplicación mecánica del *ciclo de políticas* y la producción legal de decretos y leyes como esencia del *policymaking*.

Una visión de este tipo, basada en perspectivas *top-down*, restringe la capacidad de participación de actores de la sociedad civil y le otorga un protagonismo desproporcionado a las instituciones estatales en la toma de decisiones y en la prevención de violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH. Se requiere de la difusión y apropiación de nuevas teorías que enriquezcan análisis complejos sobre el *policy process* y que permitan abrir la participación de actores no estatales. Esto derivará en una sociedad civil empoderada, técnicamente preparada, con la capacidad de exigir la satisfacción de sus derechos.

- 5. Delimitar qué se entiende por prevención en el marco del DIH y las garantías de no repetición.** Al no estar conceptualizada la prevención en estas dos dimensiones, una por ámbito de aplicación y la otra como momento de la prevención, carecen de acciones de política pública y son presentadas por parte de las coaliciones como elementos constitutivos de sus discursos, pero ausentes de estrategias operativas. Una definición de su contenido podría promover la materialización de acciones que efectivamente aúnen por prevenir infracciones al DIH y contribuyan a profundizar las aún difusas garantías de no repetición.

# Bibliografía

- Abramovich, V. y Curtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Aguirre, M. (1998). “La prevención de conflictos armados”. *Estudios de Política Exterior*, Sep. - Oct, Vol. 12, No. 65 pp. 41-50.
- Botero, A. y Cajas, M.A. (2021). “El hiperpresidencialismo colombiano y el Acuerdo de Paz de la Habana”. *Vniversitas*. Vol. 70, 2021.
- Borrero, A. (2017). *Conozca el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá: USAID y Defensoría del Pueblo.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memoria de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Pro-Off Set.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA: ISBN 978-0-8270-6840-7
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2003). *Derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Analogías y diferencias*. Servicio de asesoramiento. En línea: [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih\\_didh.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih_didh.pdf)
- CONPES 3057 de 1999. Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. 10 de noviembre de 1999.
- Daviaud, S. (2000). “Las ONG’s colombianas de defensa de los derechos humanos frente a las violencias”. *Bulletin de l’Institut français d’études andines*, vol. 29, núm. 3, 2000.
- De Greiff, P. (2008). “Justicia y reparaciones”. En C. Díaz (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Serie de justicia transicional*. Bogotá: Fondo global para la paz y seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Metodología y Protocolo de seguimiento a la Respuesta Estatal ante Situaciones de Riesgo Advertidas por el SAT*. Bogotá. [documento interno].



- Defensoría del Pueblo. (2018). Documento final con una propuesta metodológica para el proceso de formulación de las recomendaciones de las Alertas Tempranas, que permita fortalecer el seguimiento a la gestión institucional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. [documento interno].
- Della Porta, D. and Keating, M. (Eds.) (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Akal.
- Galtung, J. (2016). “La violencia: cultural, estructural y directa”. *Cuadernos de estrategia*. No. 183. páginas 147-168.
- Garay, C., y Pérez, A. (2018). “Los derechos humanos en Colombia: Acuerdo final de paz y su proyección en la política de seguridad y defensa”. *Revista científica General José María Córdova*, 16 (23), 83-105.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Gómez Lee, M.I. (2012). “El marco de las coaliciones de causa (Advocacy Coalitions Framework)”. *Revista Ópera No. 12*. Bogotá: Universidad Externado.
- Gómez, M., Galeano, C., Jaramillo, D. (2015). “El estado del arte: una metodología de investigación”. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(2), 423-442.
- Gómez, E., Navas, D., Aponte, G., Betancourt, L. (2014). *Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Hall, P. (1993). “Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain” *Comparative Politics*. vol. 5, No. 3, abril, pp. 275-296.
- Hernández, L. H. (2018). *Coaliciones promotoras y cambios en la política petrolera colombiana: 1905-2015*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (UNIJUS).
- Herrera Kit, P. (2010). “La acción del Estado colombiano en materia de derechos humanos: un camino en construcción”. *Revista Opera*, núm. 10, pp. 149-165.
- Herrera Kit, P., 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?”. *Revista Opera*, núm. 12, pp. 65-86

- Ibáñez, J. (1991). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago, Chile: Amerinda.
- Jaime, F.M., Dufour, G., Alessandro, M., Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jaimes, M. C., Prieto, R. A. (2012). “Violaciones al derecho internacional humanitario: prevenir, antes que sancionar”. *Vniversitas*, 124, 119-145.
- Jiménez, C., Puello Socarrás, J. F. (2018) “Paz, participación política y democratización en Colombia. Balance sobre el primer año de la implementación del punto 2 Presentación del Acuerdo Final”. En: Vargas, A. (ed.). (2018) *Rutas y retos de la implementación del Acuerdo de Paz*. Centro de pensamiento y seguimiento al Diálogo de paz: Universidad Nacional de Colombia.
- Jobert, B. (2001). “Europe and the recomposition of national forums: the French case”. Harvard Conference: *Ideas, discourse and European integration*. European Union Center: Harvard University.
- Jociles, M.I (2018). “La observación participante en el estudio etnográfico de las prácticas sociales”. *Revista colombiana de antropología*. Volumen 54, No. 1.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth. *Fragmento de: Varios autores. “Enfoques Para El Análisis De Políticas Públicas”.* Apple Books.
- Kim, S. and Pruitt, D. (2004). *Social conflict: escalation, stalemate and settlement*. London: McGraw-Hill.
- Lasswell, Harold. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
- Lasswell, H.D. (1991). [1992]. “La orientación hacia las políticas públicas”. *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- Londoño, O., Maldonado, L., Calderón, L. (2016). *Guía para construir Estados del Arte*. Bogotá: International Corporation of Networks of Knowledge, ICONK.
- Losada, R., Casas, A. (2010). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Martinón Quintero, R. (2007). “La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras”. *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, 2007, pp. 281-318 México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ministerio del Interior de Colombia. (s.f.). *Políticas públicas*. Recuperado de <https://derechoshumanos.mininterior.gov.co/politicas-publicas>
- Mogollón, N., Anaya, L. (2017). “Prevención humanitaria integral en el marco de violaciones de los derechos humanos derivados del conflicto armado en el Departamento de Córdoba”. *Justicia Juris*, 13 (1), 77 – 86.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Revista Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, P. (2000). Elementos para una estrategia de investigación en políticas públicas. *Revista Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, No. 16. Universidad Nacional de Colombia.
- Puello Socarrás, J.F. (2007). “La dimensión cognitiva en las políticas públicas: interpelación politológica”. *Ciencia Política*. No. 3, enero – junio, pp. 30-57.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, Universidad de los Andes: SAGE publications.
- Rettberg, A. (2015). “Ley de víctimas en Colombia: un balance”. *Revista de estudios sociales*, No. 54, octubre-diciembre, pp. 185-188.
- Roth, A.N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. Bogotá.

- Roth, A. N. (2015). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubio Serrano, R. y Rosero, A. (2010). “El advocacy coalitions Framework de Paul A. Sabatier: Un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras”. *Enfoques para el Analisis de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Sabatier, P.A. (1987). *Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework*. University of California: Sage Publication, Inc.
- Sabatier, P.A., and Jenkins-Smith, H. (1988). “An advocacy coalition model of policy change and the role of policy orientated learning therein”. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P.A., and Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and Learning*. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.
- Sabatier, P.A. (2007). *Theories of the policy process*. University of California: Westview Press (Perseus Books Group).
- Sabatier, P.A., Hunter, S., McLaughlin, S. (1987). “The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents”. *The Western Political Quarterly*, Vol. 40, No. 3, pp. 449-476.
- Simon, Herbert. (1974). [1955] “A Behavioral Model of Rational Choice”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1 pp. 99-118 Published by: The MIT Press.
- Uprimny, R. (2002). "Constitución de 1991, estado social y derechos humanos: promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas". *El Debate a la Constitución*. Bogotá: ILSA.
- Valdivieso, A. (2012). “La justicia transicional en Colombia. Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos”. *Papel Político*, vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, pp. 621-653.
- Vargas Velasquez, A. (2021). *La política de paz, seguridad y defensa del Estado colombiano posterior a la expedición de la Constitución de 1991*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Unijus – Universidad Nacional.

Weible, C. M., and Sabatier, P.A. (2006). "A Guide to the Advocacy Coalitions Framework". *Handbook of Public Policy Analysis*. Colorado: University of Colorado.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A.D. and deLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 3.

Zartman (1991). "Conflict and resolution: Contest, cost and change". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. New Haven: Sage Publications, Inc.

## **Referencias normativas:**

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh). (1988). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh). (2004). Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia del 05 de julio de 2004.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh). (2006). Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia del 31 de enero de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh). (2014). Caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia Vs. Colombia. Sentencia del 14 de noviembre del 2014.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-225 de 1995. Revisión de constitucionalidad del "Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)". 18 de mayo de 1995.

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. 22 de enero de 2004.

Corte Constitucional. (2005). Auto 178 de 2005. Incumplimiento de plazos fijados en sentencia T-025 de 2004 para superar estado de cosas inconstitucional. 29 de agosto de 2005.

- Corte Constitucional. (2006). Auto 218 de 2006. Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. 11 de agosto de 2006.
- Corte Constitucional. (2009). Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. 26 de enero de 2009.
- Corte Constitucional. (2009). Auto 008 de 2009. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004. 26 de enero de 2009.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia 772 de 2015. Especial protección a la mujer en aras de su protección constitucional, ya como una manifestación del derecho a la igualdad de sexos o bien con el establecimiento de acciones afirmativas en su favor y en contra de la discriminación. 16 de diciembre de 2015.
- Corte Constitucional. (2016). Auto 373 de 2016. Seguimiento de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025/04. 23 de agosto de 2016.
- Corte Constitucional. (2022). Auto 894 de 2022. Valoración de la superación de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población desplazada. 30 de junio de 2022.
- Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos", así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Diciembre 26 de 1968.
- Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica". Diciembre 30 de 1972.
- Ley 46 de 1988. Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al presidente de la República y se dictan otras disposiciones. Noviembre 02 de 1988.
- Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. 18 de julio de 1997.

- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diciembre 26 de 1997.
- Ley 782 de 2002. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diciembre 23 de 2002.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011.
- Decreto 919 de 1989. Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. Mayo 01 de 1989.
- Decreto 2893 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Agosto 11 de 2011.
- Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Mayo 26 de 2015.
- Decreto 1581 de 2017. Para adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades. 28 de septiembre de 2017.
- Decreto 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. 29 de mayo de 2017.
- Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales. 18 de diciembre de 2017.
- Decreto 660 de 2018. Por el cual se adopta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Abril 17 de 2018.
- Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. 08 de junio de 1977.

Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. 08 de junio de 1977.

## **Test de expertos y entrevistas**

### Expertos:

1. Mateo Gómez Vásquez. Líder Técnico de Investigación Instituto Kroc (actualidad); Consultor contratado para la racionalización de la política pública de prevención Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022); Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Defensoría del Pueblo (2019-2020). Test desarrollado el 29 de noviembre de 2022.
2. Johanna Andrea Camargo Castro. Coordinadora operativa del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2019-actualidad). Test desarrollado el 31 de enero de 2023.

### Entrevistas:

1. (E.1). Funcionaria Delegada para la Prevención (2008-2020) del Ministerio del Interior (entrevista desarrollada el 12 de enero de 2023).
2. (E.2). Funcionaria Coordinadora de la Unidad Operativa y Administrativa Bogotá (2011-2016) de la Unidad Nacional de Protección (entrevista desarrollada el 17 de enero de 2023).
3. (E.3). Analista Nacional del Sistema de Alertas Tempranas (2019-actualidad) de la Defensoría del Pueblo (entrevista desarrollada el 13 de febrero 2023).
4. (E.4). Funcionario Analista (2009-2012) de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) del Ministerio del Interior; funcionario (2013-2016) de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (entrevista desarrollada el 15 de febrero de 2023).



5. (E.5). Investigadora (2018-actualidad) Fundación Ideas para la Paz (entrevista desarrollada el 24 de febrero de 2023).
6. (E.6). Periodista temas de conflicto (2017-2021) La Silla Vacía (entrevista desarrollada el 01 de marzo de 2023).

# Anexos

## ANEXO 1 - Dimensión heurística de la revisión bibliográfica

De acuerdo con Londoño, Maldonado y Calderón (2016), la construcción de un Estado del Arte se compone de dos dimensiones: una heurística y otra hermenéutica (pp. 37). El proceso heurístico está fundamentado en la recopilación de información. Es el proceso de acopio, documentación y revisión bibliográfica del material existente sobre el tema seleccionado. La dimensión hermenéutica, por su parte, tiene por propósito hacer el análisis de contenido del corpus de información seleccionado luego de establecer los filtros y criterios de selección de la bibliografía disponible. Esta dimensión es el componente interpretativo de los textos; o, en sentido paralelo, el ejercicio de comparación de los mismos (Gómez, Galeano y Jaramillo, 2015, pp. 436).

Para dar comienzo al proceso heurístico, Gómez, Navas, Aponte y Betancourt (2014) proponen como punto de partida para la indagación la construcción de “ecuaciones de búsqueda (expresiones que consisten de palabras claves y operadores lógicos) que incluyan términos específicos del tema a investigar” (pp. 160). Para la construcción de dichas ecuaciones, primero es necesario establecer cuáles son los conceptos que se evidencian como esenciales en el tema de investigación seleccionado (Londoño, Maldonado y Calderón, 2016, pp. 11). El presente diseño de investigación propone los siguientes:

- Prevención (PRE)
- Políticas Públicas (PP)
- Infracciones al derecho internacional humanitario (IDIH)
- Violaciones a los derechos humanos (VDDHH)
- Colombia (C)

Luego de hacer la selección de los “conceptos esenciales” de la investigación, se procedió a hacer uso de dos tesauros, *UNESCO thesauros* y *Academic Complete*, con el fin de

identificar qué conceptos relacionados, tanto en inglés como en español, son los más utilizados en el lenguaje científico de las ciencias sociales para nominar los temas claves de la investigación. Este ejercicio permitió hacer un diseño preliminar de las ecuaciones de búsqueda, combinando diferentes términos utilizados en ambos idiomas y conectándolos a través de operadores lógicos booleanos, como se presenta a continuación.

Ecuaciones de búsqueda preliminares utilizadas:

1. *(Prevencion OR Prevention OR Preven\*) AND (“Políticas Publicas” OR “Public Policy” OR Policy) AND (“Humanitarian law” OR “War Crime” OR “Derecho Internacional Humanitario”) AND (“Human Rights violations” OR “Violaciones a los derechos humanos”) AND Colombia*
2. *(Prevencion OR Prevention OR Preven\*) AND (“Políticas Publicas” OR “Public Policy” OR Policy) AND (“Humanitarian law” OR “War Crime” OR “Derecho Internacional Humanitario”) AND Colombia*
3. *(“Políticas Publicas” OR “Public Policy” OR Policy) AND (“Humanitarian law” OR “War Crime” OR “Derecho Internacional Humanitario”) AND Colombia*

La Tabla 1., presentada más adelante, expone los resultados de la indagación preliminar en las bases de datos, haciendo uso de los acrónimos de los conceptos claves. Es importante resaltar que la elección de las bases de datos no fue arbitraria. Su selección se dio, en primera medida, por ser bases de datos de acceso abierto o pertenecer al catálogo de recursos bibliográficos de la Universidad Nacional de Colombia. Esto responde a dos razones principales: 1) la investigación considera el conocimiento como recurso de carácter público (esto excluye las bases de datos cuyo propósito es la privatización del conocimiento); 2) así se quisiera, la investigación no cuenta con recursos económicos para pagar bases de datos que cobren por su servicio.

En segunda medida, la selección de las bases de datos que se presentan en la Tabla 1. Responde a las cualidades propias de cada base de datos. Como se expone a continuación, por sus características, cada base de datos seleccionada puede aportar información útil para el desarrollo del tema de investigación:

Redalyc: de acuerdo a su página web, Redalyc “es un sistema de indización que integra a su índice las revistas de alta calidad científica y editorial de la región”. Adicionalmente, busca “apoyar en la consolidación de las revistas” que compartan el “modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica”. Para la investigación es una base de datos importante por varias razones. 1) Es regional de Iberoamérica (el estudio está centrado en Colombia); 2) es multidisciplinar (tiene información de ciencias sociales y derecho) 3) comparte la idea de democratización del conocimiento.

Scielo: este repositorio multidisciplinar tiene como propósito la publicación de revistas científicas de libre acceso en América Latina y el Caribe. Su carácter regional, con énfasis en las publicaciones en idioma español y portugués, lo vuelve un instrumento de búsqueda importante si el tema de investigación a estudiar está geográficamente localizado en América Latina. Al ser multidisciplinar, entre otras áreas del conocimiento, recoge información en ciencias sociales y derecho.

ProQuest: base de datos que compila cerca de 90’000 fuentes autorizadas, 6 billones de páginas digitales, 450’000 ebooks y contiene la colección más grande del mundo de disertaciones y tesis (de acuerdo a su página web). De carácter multidisciplinar, y con un vasto catálogo, su utilización promete lograr una revisión internacional sobre el tema a estudiar. Sumado a esto, con esta base de datos se busca hacer una recolección de tesis que se hayan escrito sobre el tema.

Descubridor UNAL: El descubridor de la Universidad Nacional de Colombia es una herramienta útil para comenzar la indagación. Su buscador recoge los diferentes recursos bibliográficos a los que tiene acceso la universidad y consolida los resultados en la misma

búsqueda. Esto le permite al investigador saber qué otras bases de datos, revistas o colecciones han tratado el tema y es necesario revisar posteriormente.

JSTOR: base de datos multidisciplinar de carácter retrospectivo. El material que puede recogerse de esta herramienta de búsqueda puede agregarle una perspectiva histórica al tema de investigación. Esto resulta importante al querer analizar la evolución de una política pública, cosa que requiere de perspectiva histórica sobre el tema de investigación.

CLACSO: El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales resulta de especial importancia para la investigación al tener su énfasis en las ciencias sociales. Al igual que Redalyc (ambas organizaciones tienen un proyecto conjunto), CLACSO defiende la idea del acceso abierto democrático a la información. Tienen conformada una Red de Bibliotecas Virtuales con 388 subcolecciones especializadas en ciencias sociales en América Latina.

**Tabla 10. Resultado de búsqueda bibliográfica en bases de datos**

Ecuaciones de búsqueda	Bases de datos revisadas					
	Redalyc	Scielo	ProQuest	Descubridor UNAL	JSTOR	CLACSO
PRE + PP + IDIH + VDDHH + C	87	0	82	3	N/A <sup>36</sup>	0
PRE + PP + IDIH + C	180	0	210	57	66	48
PP + IDIH + C	375	4	2.221	251	226	75

Fuente: Elaboración propia. Resultados preliminares de la búsqueda en bases de datos. Fecha de consulta 04 – 12 de mayo de 2021.

<sup>36</sup> El N/A se debe a que el buscador de JSTOR tiene un límite de 200 caracteres para búsqueda avanzada.

Como se puede evidenciar en la tabla, las ecuaciones van cambiando en orden descendente, a medida que la primera no arrojó los resultados suficientes en todas las bases de datos. Esto hizo necesario volver más flexibles los parámetros de búsqueda, intentando ampliar el universo de literatura disponible. No obstante, siempre se mantuvieron los conceptos claves de política pública (PP), infracciones al derecho internacional humanitario (IDIH) y Colombia (C) en las ecuaciones. Esto se explica por los objetivos mismos de la investigación, como se describe a continuación.

Por un lado, para determinar la importancia de las políticas públicas (PP) en la ecuación, se parte de que el propósito de la investigación está en hacer el análisis de una política pública. Esto delimita en buena medida la literatura requerida, al excluir la literatura que aborda la prevención de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario como un asunto ajeno a las decisiones públicas, y que puede concebir la prevención desde otros campos del conocimiento. En el caso de Colombia (C) como concepto clave, la justificación es aún más sencilla, al establecer como base de la investigación que el análisis se hará para la política pública colombiana.

Por otro lado, la decisión de prevalencia de las infracciones al derecho internacional humanitario (IDIH) sobre las violaciones de derechos humanos (VDDHH) se puede explicar a partir de una precisión conceptual. El objetivo de la investigación está en estudiar la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Colombia, haciendo énfasis en las violaciones de derechos e infracciones al DIH que se derivan del conflicto armado. Para este propósito, el DIH resulta más relevante. La precisión conceptual consiste en que una comprensión integral de los derechos humanos no es restrictiva a escenarios de violencia directa (Galtung, 2016) y abarca también los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). El DIH, en cambio, sí está limitado a las vulneraciones de reglas en el marco de la guerra. Esta precisión, como se verá en el siguiente apartado, se ratifica como necesaria al ser un hallazgo del componente

hermenéutico del Estado del Arte, al hacerse evidente que existe un vacío en cuánto al objeto de la prevención de la política pública; es decir, el qué se debe prevenir<sup>37</sup>.

Si se retoma la Tabla 1. Se puede observar que la última ecuación utilizada  $PP + IDIH + C$ , al ser la que tiene menos componentes, amplió los parámetros de búsqueda hasta superar los más de 2.000 resultados en una base de datos como ProQuest. Esta cantidad de material bibliográfico es demasiado amplia para el análisis, por lo que la indagación requirió de criterios para filtrar la información que podía resultar útil. Estos criterios de selectividad deben diseñarse para que el investigador se enfoque en los documentos relevantes para la investigación (Gómez, Navas, Aponte y Betancourt, 2014, pp. 160). En este sentido, la información resultante se filtró, en las bases de datos que lo permiten, por idioma (inglés-español), por área del conocimiento (ciencias sociales, con énfasis en política y derecho) y por país (Colombia).

Luego de esta depuración, se procedió a filtrar los documentos restantes a partir de su relación con el tema de investigación. Este proceso estuvo basado en la revisión de los títulos de los documentos, sus palabras clave, los temas relacionados y una lectura preliminar de los *abstract* de los documentos. De este ejercicio resultaron veintiocho (28) documentos como muestra del material que se obtuvo de la búsqueda. Esta muestra se puede caracterizar de la siguiente manera:

- De los veintiocho (28) documentos resultantes veintiuno (21) son artículos de revistas científicas, tres (3) son tesis de maestría, uno (1) es tesis de doctorado, uno (1) es un capítulo de libro, uno (1) es un libro y uno (1) es un reporte de una institución pública colombiana de derechos humanos.

---

<sup>37</sup> Las diferencias en los objetivos, alcances y ámbitos de aplicación entre DD, HH y DIH, de acuerdo a como está concebida actualmente la política pública, abren un debate conceptual en el que se hace necesario delimitar cuál es el objeto de la política pública que va a ser analizada. En caso de estar diseñada, como lo afirma el Ministerio del Interior, “para la prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”, la política abre un extenso abanico de prevención. Esto podría incluir prevención tanto de pobreza como de analfabetismo, de falta de educación como de crímenes de guerra. Como ya se mencionó, este asunto se desarrollará con más precisión en el componente hermenéutico del Estado del Arte. Por ahora, es importante señalar que se decidió hacer la búsqueda poniendo el énfasis en el derecho internacional humanitario, al ser este más cercano a los propósitos de la investigación.

- La mayoría de los documentos (20) fueron publicados en el período entre 2010-2021. No obstante, también se seleccionaron ocho (8) documentos publicados entre los años 1991-2010 que de acuerdo a la lectura de sus abstract y conclusiones pueden resultar útiles para la investigación.
- De los veintiocho (28) documentos cinco (5) son publicaciones extranjeras (cuatro en revistas científicas de otros países y una tesis doctoral). Los restantes veintitrés (23) son publicaciones hechas en Colombia.



## ANEXO 2 - Instrumento No. 1 – Test de expertos

Objetivo: recoger, a partir de la información de dos tests con expertos, los diferentes hitos o cambios en la política pública, con el fin de trazar su trayectoria desde 1997 hasta el 2022.

Se procede a exponer el objetivo de la entrevista y sus dos momentos. A saber: 1) cuestionario sobre los hitos más destacados de la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y el porqué de sus cambios. 2) Contraste con la línea de tiempo surgida en el Estado del Arte y concertación sobre las coordenadas que marcan los cambios definitivos en la trayectoria de la política pública.

### Momento 1: Guión entrevista semiestructurada:

- ¿Cuáles considera usted que son los hitos/momentos clave que componen la política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH?
- Para usted, ¿cuáles son los actores determinantes de la política pública? Desde su percepción, ¿cuál es la posición (las creencias, prioridades, ideas) que tienen esos actores acerca de la prevención?
- En su perspectiva, ¿en qué momento se da el inicio de la política pública?
- ¿Cuáles son los cambios más importantes que ha tenido la política pública?  
¿Corresponden con los hitos de la pregunta No. 1?
- En su opinión, ¿por qué se produjeron esos cambios?
- ¿Podría considerarse que se producen por “sucesos externos” o porque los actores tuvieron un proceso de aprendizaje? *(En caso de ser necesario, llegada esta pregunta se puede hacer una pequeña exposición sobre los conceptos del ACF).*
- ¿Existen foros de política para el diálogo y debate de ideas entre actores?

Momento 2: Contrastación con línea de tiempo surgida del Estado del Arte y concertación sobre hitos más relevantes:

Se procede a mostrarle la línea de tiempo surgida del Estado del Arte al experto. Se busca resaltar y contrastar diferencias y similitudes con las respuestas del experto. Luego se procede a buscar concertar las coordenadas más importantes de la trayectoria de la política pública con el fin de validar la línea de tiempo definitiva.

- ¿Considera que algunos de los hitos surgidos del Estado del Arte no corresponden con la evolución de la política pública? ¿Habría que quitarlo?
- ¿Considera que falta algún hecho relevante que se debe agregar a la línea de tiempo?
- En su opinión, de los hitos que considera que deben componer la línea de tiempo final, ¿a qué se deben dichos cambios en la política pública?
- ¿Esos cambios tienen algo que ver con cambios en los objetos/conceptualizaciones que se han hecho de la prevención?

**Test de experto 1. Sistematización de hitos para proyectar la trayectoria de la política pública**

Mateo Gómez Vásquez: Líder Técnico de Investigación · Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame – Ex Delegado para la Prevención de violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al DIH de la Defensoría del Pueblo

Hito (cambio)	Descripción	Actores Determinantes	Responde a cambio de creencias (aprendizaje) (sí/no)	Responde a shock externo (sí/no)	Es ruptura (Sí/no)
Primera etapa “violaciones masivas de DDHH” 1997-2004  1) Ley 397 de 1997 y CONPES 3057 de 1999	Violaciones masivas de DDHH producto de una mutación del conflicto en la segunda mitad de los años 90.  Sus dos mayores expresiones:	SNARIV  CIPRAT  Alcaldías y Gobernaciones	No  “Acá nada ha sido iniciativa del Gobierno”.	Sí  Contexto social insostenible  Presión por parte de sociedad civil	1) Ley 397 de 1997 y CONPES 3057 de 1999: <b>Sí</b> (por hito fundacional)  2) Toma del CICR por parte de víctimas del Chocó: <b>No</b>

<p>2) Toma del CICR por parte de víctimas del Chocó</p> <p>3) T-025 de 2004</p>	<p>desplazamiento y masacres.</p> <p>Paso de violencia selectiva a violencia indiscriminada y fenómeno paramilitar.</p> <p>Por estas razones la prevención nace como la solución a la incapacidad de proteger y atender del Estado. Esa incapacidad del Estado queda institucionalizada en la T-024 de 2004.</p>			<p>(la sociedad civil sí se ve en la necesidad de aprender)</p>	<p>3) T-025 de 2004: <b>No</b></p>
<p>Segunda etapa “apuesta tímida” 2005-2016</p> <p>4) Creación del Sistema de Alertas Tempranas en 2001</p> <p>5) Creación de los programas de protección</p> <p>6) Vacíos en materia de prevención entre 2002-2010 por 1) negación del conflicto armado 2) supeditación de los DDHH a la política pública de seguridad</p> <p>7) Sentencias de la Corte Interamericana de DDHH en materia de</p>	<p>“Como no era sostenible para ningún estado ese reguero de víctimas entonces nace la prevención”.</p> <p>Esta etapa está basada en dos tipos de acciones del Estado: 1) Creación del Sistema de Alertas Tempranas 2) Creación de los programas de protección.</p> <p>El SAT nace como iniciativa impulsada por la comunidad internacional (USAID) debido a la legitimidad que iba ganando la Defensoría del Pueblo.</p> <p>Por su parte, los programas de protección nacen</p>	<p>SNARIV</p> <p>CIPRAT</p> <p>Alcaldías y Gobernaciones</p>	<p>No</p>	<p>Sí</p> <p>Contexto social insostenible</p> <p>Presión por parte de sociedad civil</p> <p>Impulso por parte de comunidad internaciona l</p> <p>Coerción del poder judicial (el poder judicial como actor sí aprende)</p>	<p>4) Creación del Sistema de Alertas Tempranas en 2001: <b>No</b></p> <p>5) Creación de los programas de protección: <b>No</b></p> <p>6) Vacíos en materia de prevención entre 2002-2010 por 1) negación del conflicto armado 2) supeditación de los DDHH a la política pública de seguridad: <b>No</b></p> <p>7) Sentencias de la Corte Interamericana de DDHH en materia de prevención, “efecto expansivo de</p>

<p>prevención, “efecto expansivo de la prevención”</p> <p>8) Estas sentencias internacionales se manifiestan en Colombia a través del Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional</p> <p>9) Ley y decretos ley de víctimas: política pública de víctimas. Se técnica (hace operativa) la prevención. Por primera vez se puede hablar de política pública.</p>	<p>como respuesta dentro de la inmediatez del Estado a las violaciones masivas de DDHH. Es esa frontera difusa que separa la prevención urgente de la protección.</p> <p>Durante el gobierno Uribe esta “apuesta tímida” gana adversarios dentro del gobierno. Se empieza a ver con sospecha a la prevención, por el hecho de cuestionar la política de seguridad y buscar implicar civiles en la política de seguridad. Esto explica que de 2002 a 2010 no haya habido avances en materia de prevención por parte del Ejecutivo. Esta supeditación a la política pública de seguridad se evidencia en que entre 2002-2010 no hay otro hito en la política pública de prevención que no sea de la rama judicial.</p> <p>De la mano con el discurso internacional en materia de DDHH, la</p>				<p>la prevención”: <b>No</b></p> <p>8) Estas sentencias internacionales se manifiestan en Colombia a través del Auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional : <b>Sí</b> (porque se obliga al Estado a diseñar una política pública de prevención de violaciones a los derechos humanos. Esto debido a que la jurisprudencia de la Corte Interamericana comenzó a interpretar la prevención como una obligación).</p> <p>9) Ley y decretos ley de víctimas política pública de víctimas. Se técnica (hace operativa) la prevención. Por primera vez se puede hablar de política pública: <b>Sí</b> (por ser la primera política pública operativa de prevención).</p>
---	---	--	--	--	--

	<p>prevención se comienza a comprender de manera más amplia. Es un “efecto expansivo de la prevención” debido a las sentencias de la Corte Interamericana de DDHH. La interpretación de la Corte es que la prevención es una obligación. En Colombia su manifestación más evidente es el Auto 008 de 2009, que obliga al Estado a desarrollar una política pública al respecto. Se amplía de desplazamiento a DDHH para “generar las condiciones para que las violaciones de derechos no ocurran, es decir, para mitigar vulnerabilidades” .</p> <p>Esto se institucionaliza del todo en la expedición de la Ley 1448 de 2011, pero sobre todo en su Decreto Ley 4800, que por primera vez “tecnifica la prevención”. Este marco normativo es el estatuto para las víctimas que “condensa” todos los avances en materia de</p>				
--	--	--	--	--	--

	<p>prevención. Acá se puede empezar a hablar de política pública propiamente dicho.</p> <p>Al ser interrogado si el carácter “expansivo de la prevención” responde a la participación en foros, Gómez asegura que ese tipo de foros no existen en Colombia.</p>				
<p>Tercera etapa “período de posacuerdo” 2016-2022</p> <p>10) Decreto Ley 1581 de 2017, política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad.</p> <p>11) Acuerdo de paz, énfasis en la prevención temprana, en las garantías de no repetición y la ampliación de derechos a ser prevenidos. (Esto incluye SISEP, Decreto 895 de 2017 y sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, Decreto 2124 de 2017.</p>	<p>En 2017, “a espaldas de la política pública de víctimas”, se diseña la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertas y seguridad*. Esta política, a pesar de tener elementos altamente destacables, crea un “ordenamiento independiente” al instituido por la política pública de víctimas. Parecen desconectados, generan duplicidad de funciones, no racionalizan esfuerzos, vuelven difusas las responsabilidades entre uno y otro, entre otros elementos. A estos dos ordenamientos se le suma uno</p>	<p>SNARIV</p> <p>CIPRAT</p> <p>Alcaldías y Gobernaciones</p>	<p>Si</p> <p>El Estado debido a la evidencia comienza a preguntarse cuál es la lectura que no está comprendiendo de la realidad social que permite que cada vez surja más violencia y grupos armados. En ese sentido el Ejecutivo cambia de paradigma y aprende que no es posible la construcción de paz sin un acuerdo concertado con la contraparte. Su sistema de creencias muta de creer que se puede ganar la guerra militarmente a reconocer que se debe negociar</p>	<p>Sí</p> <p>Contexto social insostenible</p> <p>Presión por parte de sociedad civil</p> <p>Impulso por parte de comunidad internacional</p> <p>Acuerdo concertado con FARC</p>	<p>10) Decreto Ley 1581 de 2017, política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad: <b>No</b></p> <p>11) Acuerdo de paz, énfasis en la prevención temprana, en las garantías de no repetición y la ampliación de derechos a ser prevenidos. (Esto incluye SISEP, Decreto 895 de 2017 y sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, Decreto 2124 de 2017: <b>Sí</b>.</p>

	<p>tercero que viene en paralelo desde comienzos de los 2000: la política pública de protección.</p> <p>En este momento también llega el acuerdo de paz a introducir una pregunta fundamental al día de hoy: ¿cómo evitamos el surgimiento de grupos armados ilegales en Colombia? Parece ser que ahí hay un fenómeno social que no entendemos desde las acciones de gobierno y que resalta la necesidad de prevenir y prevenir tempranamente, además de buscar mitigar vulnerabilidades que hagan posible el estallido de violencias. El contexto debe ser igualmente analizado y tratado. El Estado debe buscar ser generar las condiciones para que no haya violencia a partir de la promoción de los DDHH en sentido amplio. Esto implica que debido a la interdependencia de derechos se debe buscar garantizar la educación, salud, etc., como</p>		(acuerdo concertados según el ACF).		
--	--	--	-------------------------------------	--	--

	<p>elementos funcionales a la vida, libertad, integridad y seguridad. En ese sentido, si protejo derechos en sentido amplio puedo buscar prevenir violaciones a los derechos fundamentales.</p> <p>Esta etapa fortalece el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría y le devuelve la independencia en la emisión de AT.</p> <p>En esta etapa es importante resaltar que el conflicto armado ha mutado a dinámicas similares a las ocurridas en los años 90. De nuevo masacres, violaciones masivas de DDHH e incapacidad del Estado para responder.</p>				
--	--	--	--	--	--

**Test de experta 2. Sistematización de hitos para proyectar la trayectoria de la política pública**

Johanna Andrea Camargo Castro: Coordinadora Operativa del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

<b>Hito (cambio)</b>	<b>Descripción</b>	<b>Actores Determinantes</b>	<b>Responde a cambio de creencias (aprendizaje) (sí/no)</b>	<b>Responde a shock externo (sí/no)</b>	<b>Es ruptura (Sí/no)</b>



<p>Sentencia Corte IDH Velásquez contra Honduras (29 de julio de 1988)</p>	<p>Antecedente jurisprudencial de la obligación de prevención por parte de los Estados. Se produce a nivel internacional, enmarcado en la jurisdicción de la Corte IDH. “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos (...)” (Corte IDH, 1988, numeral 174).</p>	<p>- Corte IDH - Comunidad internacional</p>	<p>N/A. Como antecedente internacional no representa un cambio en materia de política pública en el país.</p>	<p>N/A. Así no aplique, al no representar un cambio en materia de política pública en el país, como antecedente sí tiene una influencia externa en el posterior surgimiento de la política pública.</p>	<p><b>No.</b> Como antecedente ni siquiera hace parte de la trayectoria estrictamente de la política pública.</p>
<p>Ley 387 de 1997</p>	<p>Ley de prevención de desplazamiento forzado. Hito fundacional que marca el inicio de la prevención en el campo de los derechos humanos y el DIH.</p> <p>Acá es clave comprender que esta ley sólo tenía como antecedente el piso normativo que regulaba al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, organizado por el decreto 919 de 1989 (actual UNGRD). La 387 de 1997 es la que agrega y se enfoca en una dimensión del riesgo antes no conceptualizada en Colombia: el conflicto o el</p>	<p>- Sociedad civil movilizadora (CODHES, por ejemplo)</p>	<p>No. Responde a una acumulación de violaciones de derechos que deriva en la necesidad de expedir la Ley.</p>	<p>Sí.</p> <p>Contexto social insostenible</p> <p>Presión por parte de sociedad civil</p> <p>Impulso por parte de comunidad internacional</p>	<p><b>Sí.</b> Al ser el hito fundacional de la política pública.</p>

	<p>riesgo de violaciones a los DDHH por fuera de los riesgos de desastres naturales o por desastres ocasionados por el hombre de forma accidental (definición de desastre art. 18 decreto 919 de 1989). La 387 se centra en los desplazados por conflicto armado, cosa que antes no se había hecho.</p> <p>Los planes de contingencia de la UARIV, por ejemplo, tienen un antecedente directo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de 1989, en donde ya existían.</p>				
<p>Trayectoria jurisprudencial Corte Constitucional . Sentencia T/025 de 2004 y sus respectivos seguimientos.</p>	<p>La llegada a una política pública de prevención con el Decreto 1581 se debe en gran medida a los pronunciamientos de la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al Estado de cosas Inconstitucional por desplazamiento forzado. El Auto clave ahí es el 008 de 2009. “Fueron marcando la pauta de lo que debería ser la apuesta</p>	<p>-Corte Constitucional</p>	<p>Sí. Al ser una trayectoria jurisprudencial sí se evidencian aprendizajes. El seguimiento a la Sentencia T/025 de 2004 es progresivo y apropia información técnica por parte de organizaciones de la sociedad civil; investigaciones judiciales e información de otras entidades.</p>	<p>Sí. Entra como shock externo al subsistema de política pública porque significa un orden del poder judicial que cambia objetivos y modifica cursos de acción (es una coerción).</p>	<p>Sí. Al obligar al Estado a formular la política pública de prevención,</p>

	preventiva del Estado”.		Camargo sugiere que tal vez los únicos actores que no aprenden son los formuladores; es decir, el ejecutivo.		
Ley 1448 de 2011 y política pública de atención a víctimas	<p>Tiene una mirada de la prevención diferente, más ligada a las Garantías de No repetición. “Tiene una patica metida en GNR y prevención”.</p> <p>El razonamiento de la Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias (SPAE) sobre la prevención en la UARIV es: prevención anclada a una dimensión de la reparación integral (5 componentes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y GNR). De las GNR se deriva la comprensión de la UARIV de la prevención. Por un lado, 1) prevenir que no se repita lo sucedido para quien ya fue víctima, por el otro, 2) acciones afirmativas y positivas del Estado para evitar la generación de nuevas víctimas. O sea que la</p>	-Gobierno de Juan Manuel Santos -UARIV -Sociedad civil movilizada	<p>No. Responde a una acumulación de violaciones de derechos que deriva en la necesidad de expedir la Ley.</p> <p>También responde a un gesto conciliatorio para avanzar en diálogos de paz con las FARC.</p>	<p>Sí.</p> <p>Contexto social insostenible</p> <p>Presión por parte de sociedad civil</p> <p>Impulso por parte de comunidad internacional</p>	<p><b>No.</b> Los temas relativos a la prevención no se abordan directamente. Se es impreciso con el tipo de prevención que se busca.</p>

	<p>UARIV tiene por propósito trabajar en las GNR y en la prevención temprana (que se relacionan, uniendo el final del ciclo con el comienzo).</p> <p>Propone la categorización de la prevención según su momento (esto se ve antes en el CONPES reclutamiento).</p> <p>Al igual que el SNDH, por un lado, y el Acuerdo de paz, por el otro, acá hay otro cuerpo de normas con diferente origen y objetivo. “A la hora de la implementación no hay una armonía, sino que hay mucho reproceso (...) instancias que se superponen con objetivos similares”.</p>				
Decreto 1581 de 2017	<p>Esfuerzo mancomunado y de largo aliento (comienzos de los 2000) de actores civiles (con apoyo de la Defensoría del Pueblo y aval de Ministerio del Interior) para enfocar la prevención en los 4 derechos: vida, libertad, seguridad, integridad.</p>	<p>- Sociedad Civil - Defensoría del Pueblo - Ministerio del Interior.</p>	<p>No. Más que aprendizaje se trata de un esfuerzo de largo aliento que antes no había tenido voluntad política de su parte. Al estar desconectado del Acuerdo de paz no evidencia apropiación de información técnica a modo de aprendizaje.</p>	<p>No. No representa un suceso externo, de hecho, estaría más cercano a ser aprendizaje. Sin embargo, Camargo lee su expedición más como un proceso de inercia inevitable después de varios años de trabajo sin materializació</p>	<p>No. El decreto no tiene un impacto significativo a nivel preventivo. Muchos de sus elementos son incluso inoperantes.</p>

	Proviene del Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH), donde también se relaciona con la política pública de protección.			n tangible en materia de prevención.  Esto no puede ignorar que sí existió presión por parte de la sociedad civil.	
Arquitectura Institucional en torno al acuerdo de paz	Fortalecimiento de Sistema de Alertas Tempranas e instauración de Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, entre otros.  Tiene una coincidencia (en el tiempo) muchas veces poco dialogada con el Decreto 1581. No comparten el mismo origen; el Decreto 1581 viene del SNDH y los Decretos 895, 2124 (2017), 660 (2018) vienen de la implementación del Acuerdo. Su origen es diferente y se enmarcan en escenarios distintos: el acuerdo en el posconflicto, el 1581 en prevención dentro del DIDH. Esto implica que en un lado se tiene como actor central a las FARC y en el otro incluso entra crimen organizado. Estas razones explican	-Gobierno de Juan Manuel Santos -FARC -Sociedad civil movilizada -Defensoría del Pueblo	Sí. Existen cambios de mentalidad intra-gobierno para emprender acercamientos con un adversario político y militar. Eso implica cambios de creencias. Eso responde a una alternancia en el poder ejecutivo debido al cambio de gobierno Uribe-Santos.  Se podría considerar que aplica a la fuente de cambio de “Acuerdos concertados” de las nuevas versiones del ACF.	No.	Sí.

	<p>que muchas personas digan que ambos “cuerpos de normas o instituciones” no dialogan. (Ejemplo de eso es que el 1581-septiembre- habla de informes de riesgo y notas de seguimiento cuando ya se sabía que eso iba a cambiar en el 2124 –diciembre)</p>				
<p>Auto 894 de 2022 de la Corte Constitucional</p>	<p>Pronunciamiento que busca direccionar hacia la “racionalización” de la política pública de prevención del Estado. Se asume que la política pública de prevención no ha sido ni eficaz si eficiente en su propósito preventivo.</p> <p>Camargo asegura que parte del problema es que nunca ha habido participación para el diseño de la política. Afirma que sólo algunas organizaciones de la sociedad civil han buscado poner el tema en la agenda profesional. Por estas razones la política se diseña cerradamente desde el estado y a espaldas de los intervinientes.</p>	<p>-Corte Constitucional -Ministerio del Interior</p>	<p>Sí. Es aprendizaje judicial por medio de información técnica.</p>	<p>No.</p>	<p>No.</p>

## **ANEXO 3 - Instrumento No. 2 – Entrevistas a representantes de las coaliciones (intervenientes) de la política pública**

Objetivo: identificar, a partir de la información de las diferentes entrevistas, los sistemas de creencias y las coaliciones promotoras del subsistema de prevención al momento de la ruptura producida en 2018 entre la coalición del acuerdo de paz y la coalición de seguridad.

Se procede a exponer a los entrevistados el objetivo de la entrevista y sus dos momentos. A saber: 1) Identificación de actores intervenientes relevantes en la política pública. 2) Identificación de sistemas de creencias y la convergencia entre dichos sistemas de creencias entre unos actores y otros.

Se aclara que se trata de un ejercicio académico, con garantía de confidencialidad y anonimato. Se le pregunta a los entrevistados su historial laboral entre 2016-2022.

### Momento 1: Guion entrevista semiestructurada para identificación de actores:

- ¿Cuáles considera usted que son los actores que intervienen de forma directa en la política pública?
- ¿Podría jerarquizar esos actores de acuerdo con su nivel de influencia en la política pública?
- ¿Habría otra forma para categorizarlos (por sus intereses, por su nivel de involucramiento, por su voluntad de participación, porque se han agregado en coaliciones, etc.)?
- ¿Existen foros de política para el encuentro de estos actores?
- ¿Hay algún actor que haya ganado o perdido relevancia desde el 2017?

## Momento 2: Guion entrevista semiestructurada para identificación de sistemas de creencias:

Desde su percepción,

- ¿Qué objetivo último tiene cada actor en la política pública?
- ¿Cuál es la prioridad de cada actor en la política pública?
- ¿A qué valor le da preponderancia en la política pública? ¿Seguridad? ¿Libertad? ¿Derechos humanos? ¿Otro?
- ¿Qué comprensión de la prevención tiene cada actor?
- ¿Cuál cree usted que es el grupo social que busca beneficiar cada actor a través de la política pública?
  
- ¿Qué definición del problema (violaciones de derechos humanos y DIH) y de su solución (prevención) tiene cada actor?
- ¿Qué seriedad le asigna cada actor al problema y a la solución? ¿Representa una amenaza para sus valores?
- ¿Qué causas le asigna cada actor al problema?
- ¿Cuál es la posición u opinión de cada actor frente al problema y frente a la solución? ¿En contra, indiferencia, a favor?
  
- ¿Cada actor le adjudica la responsabilidad de la puesta en marcha de la política a qué responsable? ¿Autoridad central o territorial?
- ¿Cómo considera cada actor que se debe abordar la prevención? ¿Desde una estrategia militar? ¿Desde la judicialización y el desmantelamiento de actores armados no estatales? ¿Desde adecuaciones institucionales? ¿Desde el impulso de un enfoque de prevención temprana?
- ¿Qué posición tiene cada actor acerca del nivel de participación en la prevención?
- ¿Cuál considera cada actor que debería ser la asignación presupuestal a la prevención? ¿Alta, media, baja?



- ¿Qué actores consideran que la prevención es un juego de suma cero y cuáles, al contrario, consideran que puede configurar un escenario de gana-gana entre todos los actores?
- En su opinión, ¿se han generado variaciones en la posición, prioridades, creencias que alguno o varios de dichos actores han tenido respecto a la política pública en los últimos años? ¿En la transición entre gobiernos en 2018?

La sistematización de las seis (6) entrevistas a representantes de las coaliciones (intervenientes) de la política pública se presenta en el documento Excel anexo.