

EL SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO: ¿UNA NUEVA ETAPA EN LA ACTUACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA?

PATRICIA HERRERA KIT¹
STEPHANIE TAYLOR²

INTRODUCCIÓN

En 1991 la redacción de la Carta Política se constituyó en una nueva oportunidad para pensar y diseñar el Estado colombiano. Un proceso que después de más de dos siglos, acompañados de sucesivas batallas de constituciones (Valencia, 1987) y de fusiles parecía, para el comienzo de los años noventa, encontrar nuevamente en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente la solución a los problemas que tradicionalmente han aquejado al país. Este también fue el espacio adecuado para que en un contexto de terror banalizado, como lo denominaría Pecauc (2001), los derechos humanos ingresaran en la agenda pública de un Estado que

no hacía muchos años, incapaz de gestionar los descontentos sociales, había decidido, con la adopción del Estatuto de Seguridad Nacional, abrirle momentáneamente la puerta a la militarización de sus estructuras (Vásquez, 1979; Reyes, 2004; Díaz, Echeverri, Escobar, Gallón, Pizarro, 1980). De esta forma, y si bien Colombia para esa época ya hacía parte de un buen número de tratados internacionales, es a partir de 1991 que el tema de los derechos humanos (DD.HH.) comienza a integrarse de manera sistemática en los planes de gobierno de los sucesivos gobiernos nacionales (Roth, 2006; Soto, 2006; Herrera, 2012).

En este orden de ideas actualmente, a partir de la promulgación del Decreto 4100 de 2011 el actual gobierno crea el Sistema

¹ Docente Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Doctora en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Magister en Poder, Acción Pública y Territorio, Instituto de Estudios Políticos de Burdeos, Francia. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. patricia.herrera@uexternado.edu.co

² Psicóloga, Universidad de Nariño. Candidata al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. stefitaylor@hotmail.com

Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNDDHH-DIH). Este sistema, concebido para ser la “sombrija” de todas las estrategias del Estado en el tema de DD.HH convoca las competencias de entidades cuyos mandatos funcionales aportan a la garantía de los derechos y se propone, además, formular una nueva política pública de DD.HH. y DIH e incluir la perspectiva de derechos en las diversas políticas sectoriales (Ministerio del Interior). En este contexto surge la preocupación que guía el presente documento: teniendo en cuenta los resultados que arrojan las anteriores experiencias de la actuación gubernamental en la materia, ¿cuáles podrían ser los retos que el SNDDHH-DIH tendrá que enfrentar en su implementación?

De esta forma, a partir de la revisión cualitativa de fuentes secundarias, los insumos obtenidos de la investigación doctoral de una de las autoras y de los resultados de entrevistas con funcionarios comprometidos con el SNDDHH-DIH, el texto que se expone a continuación se constituye en una reflexión preliminar sobre la nueva estrategia del SNDDHH-DIH, pues la materialización de lo consagrado en el Decreto 4100 está aún en marcha y es un proceso reciente. No obstante, ya se cuenta con elementos que permiten analizar las experiencias anteriores. Estas subrayan que las dificultades constatadas en la formulación e implementación de iniciativas en materia de DD.HH. están asociadas a las características estructurales del Estado y de la sociedad colombiana que determinan el proceso de consolidación de la noción de DD.HH. y permiten presumir que la puesta en marcha del SNDDHH-DIH deberá sortear, cuando menos, desafíos asociados tan-

to con la articulación interinstitucional, como con la capacidad de la inclusión del enfoque de derechos en la actuación sectorial del Estado y, finalmente, la permanencia y sostenibilidad de la estrategia en el tiempo. Dichos desafíos no son los únicos pues el texto no pretende, aún, avanzar en el análisis pormenorizado del funcionamiento del Sistema y sus partes constitutivas o subsistemas. No obstante, los retos identificados, desde una perspectiva de análisis macro, podrían cuestionar la sostenibilidad de la apuesta del gobierno Santos en el corto y mediano plazos.

Con el fin de demostrar esta hipótesis, en el estado del arte se expondrán algunos elementos provenientes de la Teoría de Sistemas Sociales y una revisión sintética y crítica de la actuación del Estado colombiano en materia de DD.HH. Así mismo, se presentarán elementos distintivos entre la política pública de DD.HH. y la política pública con enfoque de derechos. En el aparte correspondiente a las evidencias se mostrarán algunos de los hallazgos atinentes a la formulación e implementación de políticas de DD.HH. anteriores y se esbozará el diseño que ha previsto el gobierno de turno para la creación del SNDDHH-DIH. Lo anterior con el fin de exponer, en la discusión, los factores que podrían constituirse en los retos para la consolidación y puesta en marcha de esta nueva estrategia en la materia.

ESTADO DEL ARTE

Para avanzar en la exposición de los elementos conceptuales y teóricos necesarios para el desarrollo de la problemática propuesta, es

pertinente hacer una sucinta referencia a la evolución del concepto de derechos humanos.

Los primeros derechos, también llamados de primera generación, son entendidos como derechos negativos, pues su reconocimiento se da como una reivindicación de la burguesía esperanzada en poner límite al poder del Estado absolutista (Uprimny, 1992). Estos derechos civiles, y luego políticos, aparecen en un contexto de la expansión del *laissez-faire* que necesitaba el reconocimiento de la iniciativa individual (Esping-Andersen, 1999), y una consolidación de Estado “absentista” (Martínez de Pisón, 1998). Si bien este sustento de derechos liberales suscita varias críticas, lo importante es destacar que en la medida en que el capitalismo fue imponiendo su lógica de producción, la necesidad de responder a las crecientes demandas de una clase obrera en expansión llevó al progresivo reconocimiento de los llamados derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (Uprimny, 1992). Este reconocimiento tuvo varias implicaciones. Por un lado, se aceptó que para el goce de la libertad los individuos, ahora sujetos de derechos, no podían ser entendidos en abstracto (Uprimny, 1992; De Lucas, 1994). Por el contrario, las diferencias en la posición socioeconómica inicial de las personas en un modelo capitalista imponía restricciones al goce de los derechos y, por tanto, a la igualdad (Uprimny, 1992). En segundo lugar, se hizo evidente la naturaleza interdependiente de los derechos, lo que más allá de superar la distinción entre las generaciones de derechos imponía nuevos retos en cuanto a su garantía. Y, en consecuencia, en tercer lugar, el reconocimiento de los DESC fundamentaría un modelo de Estado que des-

pués de la Segunda Guerra Mundial se consolidó en el viejo continente bajo la denominación de Estado social de derecho (Abramovich y Courtis, 2006).

Sin embargo, y si bien esta tendencia también llega a América Latina, y en Colombia se instaura con la Constitución de 1991, las diferencias entre la ciudadanía real y la ciudadanía formal, es decir, entre quienes tienen derechos y los ejercen y los que los tienen reconocidos pero no los pueden ejercer, son de marcadas proporciones (Arbegú, 2003). En este contexto resulta pertinente analizar el porqué de las dificultades de los Estados modernos para garantizar el goce de los derechos. Y para este propósito, la Teoría de los Sistemas Sociales (tss) ofrece interesantes herramientas pues desde una perspectiva sociológica permite comprender las dinámicas de las sociedades modernas (Izuzquiza, 1997). Su atractivo se sustenta en varias consideraciones.

En primer lugar, este es un programa de investigación que, a partir de una pretensión de universalidad (Galindo, 2007), ofrece una caja de herramientas con un alto nivel de abstracción que, por tanto, permite ser aplicado a cualquier fenómeno social (Müller y Powell, 1994; Galindo, 2007).

En segundo lugar, esta teoría busca superar la lógica de las teorías intermedias (Rodríguez, 2005) y lo hace precisamente porque quien la desarrolla, Luhmann, sostiene que la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus fenómenos requiere de un marco analítico capaz de aprehender dicha complejidad sin fragmentarla, sin simplificar las relaciones y procesos que configuran los fenómenos observables (Luhmann, 1998). Esta característi-

ca es fundamental para la reflexión sobre los DD.HH., pues como se demostró previamente, estos son interdependientes, razón por la cual tanto su estudio como la gestión destinada a su garantía deben superar la visión especializada, en el caso de la reflexión teórica, y la aproximación sectorial, si se estuviera hablando desde la acción pública.

En tercer lugar, esta es una teoría sin pretensiones normativas; no valora, por el contrario, observa (Izuzquiza, 1997; Muñoz, 1995; Rodríguez, 2005). Y esto resulta relevante pues los DD.HH. han sido “ideologizados” e instrumentalizados (Fariñas, 1998; 2000), y se han convertido en el *leitmotiv* que, con alcances diversos, definidos en función de las visiones de las distintas doctrinas, ha sido funcional a la legitimación y reivindicación de un modelo particular de sociedad y justicia. Así, aproximarse al estudio de los DD.HH. de una manera neutra, sin inmiscuir consideraciones éticas o morales, permite al investigador desprenderse de las pasiones, pero también los imaginarios que acompañan este concepto (Herrera, 2012).

Finalmente, la TSS reconoce la historicidad de los fenómenos y obliga a revisar los procesos de formación de las sociedades para comprender la función que en cada una de ellas, según las particularidades de su configuración, desempeñan los DD.HH. Estos a su vez son fruto de construcciones históricas, nutridos con los resultados de los procesos y las

dinámicas sociales. Y dado que “aparecen para resolver conflictos sociales y para satisfacer necesidades humanas, y son, a la vez, el resultado de diferentes procesos sociales” (Fariñas, 1998: 356), su contenido está “íntimamente relacionado con la configuración y transformación de las estructuras sociales, de las aspiraciones y, por lo mismo, de los antagonismos que las atraviesan” (Herrera, 2012: 103).

Para la TSS la sociedad moderna es resultado de un proceso de diferenciación de sistemas parciales encargados de funciones, destinado a reducir esa complejidad³ que aumenta en la medida en que se incrementa la “relacionalidad de las relaciones” (Luhmann, 1998: 34). Estos sistemas parciales, siendo parte del sistema social, se especializan en el desarrollo de una función específica que solo ellos pueden desempeñar: política, derecho, economía, religión, etc. Esta característica de la diferenciación es determinante pues solo a partir de la distinción y delimitación de sus funciones cada sistema, con base en unos códigos binarios propios, puede seleccionar las interacciones con su entorno, en el que también están los demás sistemas parciales. De esta forma, cada sistema es autónomo y solo él define sus funciones. Es clausurado operativamente, pero abierto cognitivamente, es decir, mantiene relaciones de interdependencia con los demás sistemas parciales y su entorno (Izuzquiza, 1997), pues en un mundo moderno el sistema político no puede funcionar sin las prestaciones que bajo

³ Por complejidad se entiende: “la sobreabundancia de relaciones, de posibilidades, de conexiones, de modo que no sea posible plantear una correspondencia biunívoca y lineal de elemento con elemento. El problema esencial de nuestra sociedad es, precisamente, el aumento de su propia complejidad: lo que Luhmann denomina el aumento de la diferenciación de una sociedad” (Izuzquiza, 1997: 16).

la forma de codificación normativa, por ejemplo, le ofrece el sistema de derecho. Ninguno de los sistemas es más relevante que otro en la sociedad funcionalmente diferenciada en la medida en que ninguna función específica es más relevante que otra (Luhmann, 1998).

Sin embargo, la autonomía propia de los sistemas parciales, que sirve para la reducción de la complejidad, tiene también un costo: el aumento de la miopía de los sistemas, y de las organizaciones que las componen, que están centrados en el desempeño de una función parcial, característica que deriva en la tendencia de perder de vista la globalidad (Papadopoulos, 1995) de los problemas sociales cada vez más complejos e intersectoriales (Willke, 2006). Así, el funcionamiento sectorial de la administración nacional y territorial, y el reto que a este le impone la garantía de los DD.HH. que no solo no son un sector, sino que hacen parte transversal a partir y en torno a los que se estructuran las sociedades modernas, es un buen ejemplo.

Esta comprensión de la sociedad se aleja de las posturas que desde la Ilustración ubican al individuo en el centro de los análisis, lo cual no significa que este desaparezca como lo pretenden algunas de las críticas más asiduas del trabajo de Luhmann (Rodríguez, 2005). Por el contrario, el individuo en esta teoría es

más individuo que nunca, pues al estar por fuera del sistema sociedad tiene la posibilidad de hacer parte no solo de un sistema sino que al desempeñar diversos papeles, el individuo acudirá y fluirá entre los sistemas parciales que conforman el sistema social. El individuo en esta sociedad ya no es objeto de las definiciones que la sociedad o su posición socioeconómica le prescriben, como sucedía en las antiguas sociedades estamentales o segmentarias⁴.

En este contexto, los DD.HH. adquieren una función trascendental pues se constituyen en una de las válvulas de compensación del funcionamiento del sistema sociedad (Luhmann, 2010). Representan la institución que, a partir de su positivización, regula las reglas restrictivas y selectivas de acceso que define cada uno de los sistemas parciales. De la misma forma, y al igual que la democracia, se constituyen en la institución que previene las tendencias de desdiferenciación (Luhmann, 2010), de desbordamiento de las comunicaciones de un sistema parcial (Verschraegen, 2002), que pueden derivar en eventos que la humanidad ya conoce: los totalitarismos o la tendencia actual de copamiento de todas las esferas sociales del lenguaje económico sustentado en la expansión de la ola neoliberal (Neves, 2004).

⁴ “En sociedades segmentarias la inclusión es resultado de pertenecer a uno de los segmentos. Hay posibilidades reducidas de movilidad y mínima posibilidad de sobrevivir como individuo fuera de todo ordenamiento social. La inclusión entonces está diferenciada segmentariamente y excluye la exclusión de manera más o menos efectiva. En las sociedades estratificadas la medida de la exclusión se traspasa a los estratos de las capas sociales. El estatus social se encuentra en el estrato al cual se pertenece. Mediante esto, la inclusión se diferencia. El ordenamiento de la inclusión/exclusión, no obstante, sigue sucediendo en el plano de la segmentación: es cosa de las familias o bien (para los dependientes), de las casas familiares. De alguna manera, en algún lugar –ya sea por nacimiento o por admisión– se pertenece a una casa” (Luhmann, 2007: 493).

Así, los DD.HH. están llamados a permitir al individuo entrar y salir, es decir, ser incluido (Neves, 2004) en cada uno de los sistemas que conforman la sociedad y tomar de ellos las correspondientes prestaciones en tanto alumno, paciente, elector, víctima, etc. De allí el rasgo diferenciado de los derechos (Luhmann, 2010). Al ser los DD.HH. una institución normativamente reconocida, representan el medio de regulación de los conflictos que derivan de la coexistencia inevitable, en una sociedad basada en la distinción de las expectativas y los intereses de los sistemas parciales y, sobre todo, de las relaciones que se establecen entre los sistemas psíquicos, es decir, entre los individuos. Es el momento en que la fuerza normativa de los derechos se fortalece con su fuerza simbólica (Neves, 2004). En otras palabras, es el momento en el que el sentido latente de la norma se materializa a través de su concreción, y la realización social de los derechos se hace real (Neves, 2003, Neves 2004).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la TSS admite que los procesos de diferenciación agotados por las sociedades son distintos, por lo cual su evolución y la conformación de sus estructuras es también particular para cada caso, aun si se partiera de los mismos elementos de base. Además, no se excluye la posibilidad de la coexistencia en un mismo orden social de características propias de diferenciaciones diversas (Luhmann, 2007) con los correspondientes cortocircuitos que eso implica en los procesos de comunicación en el seno de la sociedad (Neves, 2003). La persistencia de elementos de diferenciaciones previas a la funcional genera un bloqueo de la diferenciación y clausura de los sistemas

parciales, en este caso de análisis, de los sistemas de derecho y político. En Colombia, la sobreexplotación del sistema de derecho por parte del sistema político, que aún mantiene procesos y características distintas a la funcional, deriva en una tendencia de mantenimiento del *status quo* que se sirve de las normas, de su carácter simbólico, para postergar la inclusión real de amplios sectores de la sociedad en tanto sujetos de derecho. Es decir, de la concretización de la fuerza normativa de los DD.HH. (Herrera, 2012).

Si bien la TSS no hace referencia a la perspectiva o el enfoque de derechos en las políticas estatales, en la lógica de la diferenciación funcional de las sociedades y el reconocimiento y posicionamiento de individuos y grupos diferenciados, en el sentido de la particularidad de sus intereses, permite inferir que la inclusión de estos nuevos actores (Giménez y Valente, 2010), antaño invisibles, requiere de una acción diferenciada para la garantía de sus derechos.

Así, la creciente especialización de los derechos en el sistema universal (diferenciación) de protección y su consiguiente positivización internacional y también nacional; la expansión del neoliberalismo sustentado para los países latinoamericanos en el llamado Consenso de Washington, con sus ampliamente documentados efectos sobre la igualdad para la población históricamente excluida, obligan a reconsiderar la manera como actúa el Estado. Y una de las formas que sugiere aportar a la superación de la diferencia entre esa ciudadanía formal y real (Abregú, 2003), entre los que normativamente tienen derechos y los que efectivamente pueden gozar de ellos, es

la inclusión del enfoque de derechos en las políticas. Es la manera para superar esas dinámicas que Neves identifica en las sociedades latinoamericanas como la postergación de la inclusión de los subintegrados y su acceso a los estándares que, si bien les son reconocidos normativamente, en realidad son atribuidos y, por tanto explotados, por las reducidas e históricas franjas de los sobreintegrados (Neves, 2003). En este orden de ideas,

es posible argumentar que una política pública con enfoque de derechos humanos es aquella que se diseña con fundamento en los contenidos de los derechos y que dispone de planes, programas, proyectos y recursos para implementar acciones concretas para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en la materia. De esta aproximación parece claro que la sola enunciación de los principios de derechos humanos no configura la esencia de una política con enfoque de derechos y que las acciones que no se puedan definir técnicamente o que sean insostenibles desde el punto de vista financiero tampoco la plasman (Pérez, 2007: 78).

Lo anterior implica también que la inclusión del enfoque en las políticas busca impedir que el lenguaje económico o el político cope las comunicaciones de los sistemas que conforman la sociedad, y de prevenir, de esta forma, que los modelos de desarrollo y de Estado no sean discordantes con los derechos de los individuos reconocidos en los estándares internacionales y en las partes dogmáticas de las Constituciones como la colombiana.

Por su parte, la política pública de derechos humanos hace referencia a “las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de los derechos humanos. Son

políticas que de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos” (Pérez, 2007: 78).

EVIDENCIA

Siguiendo a Roth Deubel (2006) se puede afirmar que a partir de la proclamación de la Constitución de 1991 el tema de los DD.HH. entra en la agenda pública del Estado colombiano. Así, y si bien este concepto acompaña con una acepción más o menos restrictiva toda la historia constitucional del país (Salazar, 2002), y ya en 1987 se crea la Consejería Presidencial para los DD.HH., es con la adopción de la Constitución de 1991 que el tema comienza a incluirse de manera explícita en el discurso de los gobiernos de turno. Una lectura comparada y crítica del contenido de las políticas que se esbozan en cada administración permite presentar la tabla 1 que contiene la evolución del contenido de las políticas de DD.HH. de los gobiernos colombianos a partir de la Constitución de 1991.

A partir del año 2002, y teniendo en cuenta los limitados resultados de la implementación de las políticas de DD.HH. en el ámbito territorial, se diseña la estrategia de descentralización de la política de DD.HH. Con esta se pretende involucrar, a través de mecanismos políticos y legales, la voluntad de las autoridades locales en la inclusión de la temática en sus respectivos planes y estrategias de gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de DD.HH. y DIH, 2008). Con este propósito, y con base en una repartición geo-

TABLA 1. CONTENIDO Y ENFOQUES A PARTIR DE LOS QUE SE DISEÑAN LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN DD.HH. Y DIH A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1991-1994		1994-1998		1998-2002		2002-2010		2010-2014								
Gaviria		Samper		Pastrana		Uribe		Santos								
<i>Lineamientos de la Estrategia Nacional Contra la Violencia</i>	Lucha contra la violencia	<i>Una nueva política por la vida</i>	Colombia frente a la comunidad internacional: apertura al escrutinio	<i>Política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH y de aplicación del DIH</i>	Lucha contra los grupos armados al margen de la ley	Prevenición de violaciones a los DD.HH y al DIH	<i>Política de Derechos Humanos y DIH</i>	Sistema nacional de DD.HH y DIH	<i>Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario</i>							
			Colombia frente a la comunidad internacional: revisión del cumplimiento de la normatividad internacional en DD.HH y DIH							Seguridad de los defensores de DD.HH y de personas amenazadas	Estrategia de atención y prevención del desplazamiento	Política nacional integral de DD.HH y DIH				
			Regularización del conflicto armado interno							Atención a la población desplazada por la violencia	Medidas particulares de impulso al DIH	Prevención de violaciones a los DH e infracciones al DIH				
			Lucha contra la impunidad							Medidas particulares de impulso al DIH	Impulso a la administración de justicia en DD.HH	Educación y cultura en DD.HH				
	Fortalecer la iniciativa de las autoridades del nivel territorial y la coordinación interinstitucional para la elaboración de planes de seguridad	Fortalecer la justicia y recuperación de la capacidad de sanción del Estado	Lucha contra la violencia y delincuencia		Otros mecanismos de protección y defensa de DDHH	<i>Procesos de negociación y paz</i>		Seguridad de los defensores de DD.HH y de personas amenazadas		Estrategia de atención y prevención del desplazamiento	Medidas particulares de impulso al DIH	Protección	Prospereidad democrática			
					Erradicación del paramilitarismo									Atención a la población desplazada por la violencia	Medidas particulares de impulso al DIH	Política integral de DD.HH y DIH del Min. Defensa
					Atención al desplazamiento									Medidas particulares de impulso al DIH	Impulso a la administración de justicia en DD.HH	Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad
	Política de paz	Política para enfrentar los diversos agentes de la violencia	Lucha contra la violencia y delincuencia		Educación en DD.HH	<i>Política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH y de aplicación del DIH</i>		Medidas particulares de impulso al DIH		Estrategia de atención y prevención del desplazamiento	Medidas particulares de impulso al DIH	Protección	Prospereidad democrática			
					Seguridad ciudadana									Impulso a la administración de la justicia	Fortalecimiento institucional	Escenario internacional
					Seguridad ciudadana									Plan nacional de acción en DD.HH y DIH	Construir equidad	Igualdad y No discriminación
Defensa de DD.HH	Defensa de DD.HH	Lucha contra la violencia y delincuencia	Seguridad ciudadana	<i>Política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH y de aplicación del DIH</i>	Plan nacional de acción en DD.HH y DIH	Construir equidad	Construir equidad	Fortalecimiento institucional	Prospereidad democrática							
			Seguridad ciudadana							Plan nacional de acción en DD.HH y DIH	Construir equidad	Fortalecimiento institucional				

Fuente: elaboración propia a partir de Soto (2006), Roth (2006), Samper (1994), Vicepresidencia de la República (s. f.), Programa Presidencial para los DD.HH. y DIH (2004 y 2011), Herrera (2012).

gráfica, los equipos de la Dirección de DD.HH. del Ministerio del Interior y del Programa Presidencial para los DD.HH. y DIH (PPDD-HH), inician una labor de acompañamiento y asesoría técnica destinada, inicialmente, a la formulación de planes locales de acción en DD.HH. y DIH, y luego, en una fase posterior y dados los resultados obtenidos en cuanto a la reducida sostenibilidad de dichos planes, se avanzó hacia la inclusión de la temática de los DD.HH. en los planes territoriales de desarrollo (Herrera, 2012).

Esta configuración de la respuesta de los gobiernos supone la coexistencia paralela de distintos enfoques y fuentes de obligaciones (Manrique, 2006) que en últimas redundan en un alto nivel de complejidad de gestión en el nivel nacional y territorial. Así, por un lado, se encuentra la institucionalidad del orden nacional, organizada en función de la defensa de los derechos civiles y políticos, normalmente preponderantes en las políticas nacionales de DD.HH., y que se sustentan, además, en la profusa normatividad que, de manera explícita o no, vincula la competencia de las autoridades locales en su protección. Y, por otro lado, la lectura restrictiva de derechos sobre la que se basa la formulación de dichas políticas permite inferir que la atención de los DESC queda anclada a los sectores que lideran los ministerios a cargo de las distintas políticas sociales que, a su vez, muchas veces no sugieren estar for-

muladas desde el enfoque de derechos, como dramáticamente lo constatan, por ejemplo, miles de ciudadanos en su acceso al sistema de salud (Herrera, 2012).

En relación con esta característica de restricción de acceso a las políticas sectoriales alineadas cada vez más con la lógica de mercado, instituciones nacionales como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación (PGN) han llamado la atención sobre los efectos que en términos de garantía de derechos genera la inclusión de lógicas excluyentes derivadas del modelo neoliberal (PGN y Dejusticia, 2008; Restrepo, 2006; Defensoría del Pueblo, 1994). Así mismo, instancias internacionales como la Comisión Interamericana de DD.HH. y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, entre otros, han venido llamando la atención sobre los marcados niveles de desigualdad y los efectos que estos tienen en el goce de los derechos de amplias franjas de la población que, siendo titulares de los derechos, siguen subintegrados a los sistemas que conforman el orden social (Neves, 2003)⁵.

La coexistencia de esta doble perspectiva de actuación en materia de DD.HH. genera una complejidad que se traslada a las instancias locales que si bien en la lógica de la descentralización se entienden como las más cercanas y por lo tanto las más apropiadas para aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos, en el

⁵ En relación con esta tensión que en términos de garantía de derechos genera la expansión y adopción en la lógica neoliberal, se puede traer a colación la reflexión que Ocampo Gaviria (1992) hace sobre la tensión que hoy subsiste entre la filosofía que inspira el contenido de la Carta Política de 1991, que integra los desarrollos de las reformas de 1936 y de 1968 de corte intervencionista del Estado y su tránsito hacia un Estado social de derecho garantista, y una concepción de desarrollo y, por tanto, del papel del Estado, sustentada en lógicas neoliberales: reducción del tamaño del Estado, apertura a la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, entre otros.

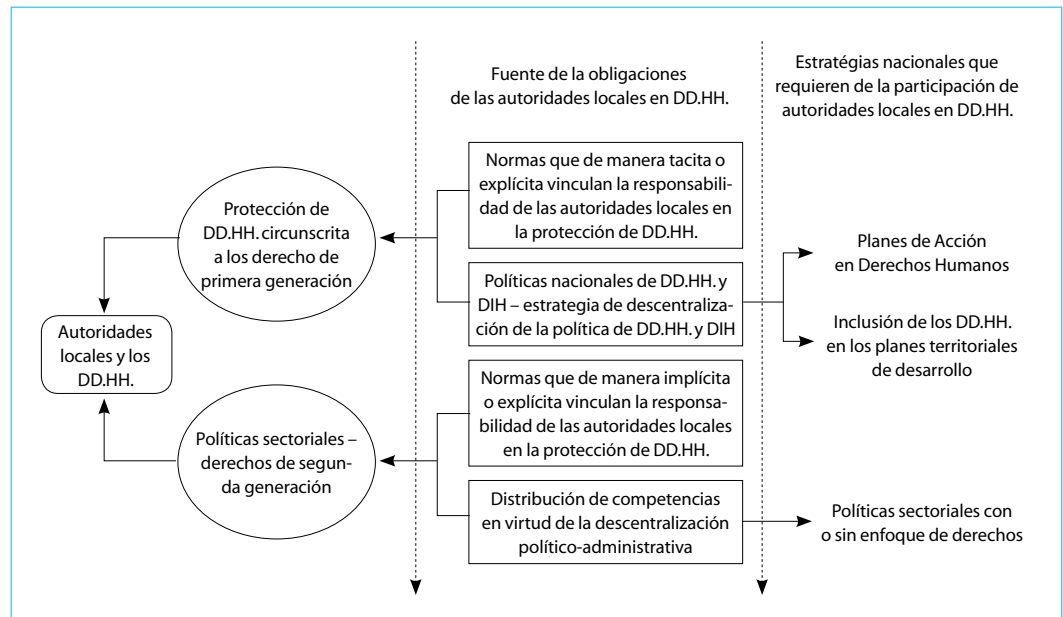
caso colombiano revelan varias características: una profunda diversidad de capacidades, necesidades e intereses (García y Espinosa, 2011; García y Revelo, 2011); divergencia en la apropiación del tema de los DD.HH. (Herrera, 2012) mediada o no por la presencia de dinámicas del conflicto y, por tanto, la incidencia de sus actores en la escena política, entre otras.

Múltiples espacios de trabajo y numerosas obligaciones y líneas de acción que emanan de diversas entidades del orden nacional que responden, a su vez, ya sea por políticas sectoriales o por las estrategias asociadas con la política de DD.HH., se traslapan y no mantienen, obligatoriamente, un sentido de coherencia y consistencia (Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión, 2002). Situación que a su vez no solo no aporta a la apropiación efectiva

del tema por parte de las autoridades locales sino que deriva en la elaboración y expedición de actos administrativos que en muchos casos carecen de una comprensión de las dinámicas locales en la materia que sustenten el diseño de estrategias regionales, o trasladan la lectura restringida de derechos propia de la delimitación misional y funcional de las entidades del orden nacional encargadas de apoyar los procesos de descentralización de la política de DD.HH. (Herrera, 2012).

En el año 2011, a partir de la experiencia obtenida por las entidades encargadas de la gestión de la implementación de las estrategias nacionales destinadas a la puesta en marcha de las políticas nacionales de DD.HH. en el nivel nacional y territorial, y lo estipulado en el documento de las Bases para el Plan Nacional

FIGURA 1. AUTORIDADES LOCALES Y COMPETENCIAS EN DD.HH.



Fuente: elaboración propia.

de Desarrollo 2010-2014 (2010), el entrante gobierno de Juan Manuel Santos expidió el Decreto 4100 del 2011 por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Su principal propósito es

articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover el respeto y la garantía de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial (Ministerio del Interior).

Con el propósito de desarrollar dicho objetivo, el SNDDHH-DIH, entendido como la “sombrija” bajo la cual se agruparán todas las actividades asociadas a los DD.HH. y el DIH, y se convocan las competencias de la institucionalidad del nivel nacional y territorial, que según el reporte del PPDDHH actualmente articula 73 entidades⁶, tiene la siguiente estructura:

La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH, encargada de articular y coordinar todos los asuntos relacionados con los DD.HH. y el DIH, se encuentra encabezada por el vicepresidente de la República y cuenta con miembros permanentes, miembros invitados

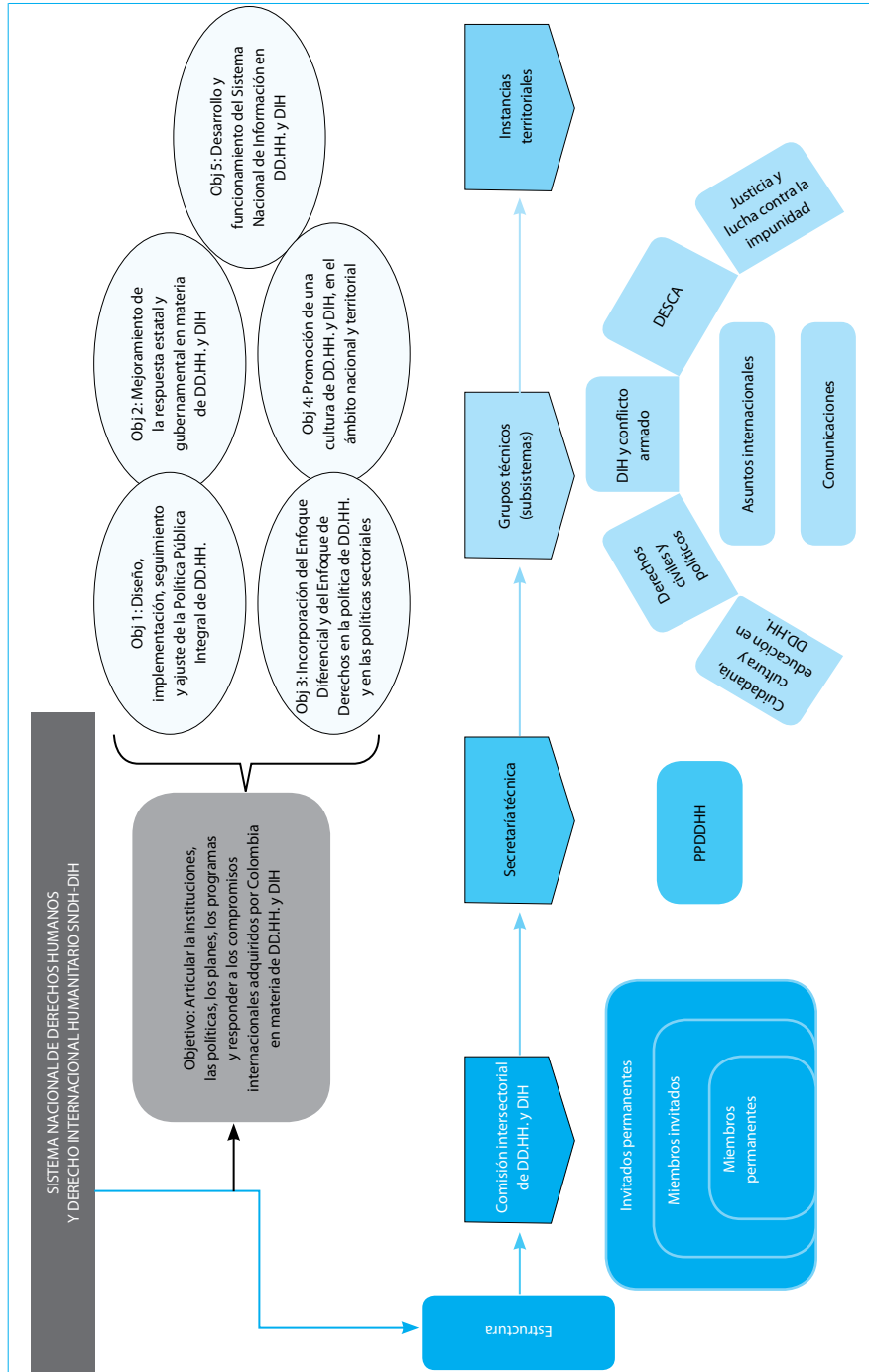
e invitados permanentes (ver anexo 1). Es la instancia política que, teniendo en cuenta el interés que el vicepresidente Garzón ha puesto en el tema de DD.HH., ya se ha reunido en seis ocasiones desde la creación del Sistema⁷. A su vez la Secretaría Técnica, la cual se encuentra a cargo del PPDDHH, brinda el soporte técnico, operativo y logístico a los subsistemas (ver anexo 2) y a la comisión intersectorial. Además, es la encargada de motivar la interlocución y participación de la sociedad y de coordinar el mecanismo Nación-Territorio junto al Ministerio del Interior. Los Grupos Técnicos son las instancias técnicas organizadas en grupos temáticos (subsistemas), los cuales se encargan de desarrollar los contenidos de la política pública puestos en consideración y adoptados por la Comisión Intersectorial y coordinan las acciones de las entidades por temáticas o componentes⁸. Finalmente, el sistema cuenta con enlaces en niveles subnacionales a través de las instancias territoriales las cuales, manteniendo su autonomía, deberán, con base en lo previsto en el mecanismo de coordinación, “diseñar, implementar y evaluar a nivel territorial todo lo relacionado con la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a través de su incorporación en el Plan de Desarrollo y en su respectivo Plan Plurianual de Inversiones” (Ministerio del Interior, art. 18).

⁶ Esta información se obtiene de la página web del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Puesta-marcha-Sistema-Nacional.aspx>

⁷ Idem.

⁸ La descripción de los subsistemas del SNDDHH-DIH se elabora a partir de la información expuesta en la página web del Programa Presidencial para los DD.HH. y DIH. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-Derecho-Internacional-Humanitario.aspx>

FIGURA 2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 4100 de 2011 y el portal del Programa Presidencial para los DD.HH. y DIH.

DISCUSIÓN

A partir de los hallazgos expuestos en el acápite anterior, analizados a la luz del marco teórico desarrollado en el Estado del arte, se pueden esbozar dos tipos de consideraciones. Unas relativas a la consolidación de la semántica de los DD.HH. en el país y, otras, estrechamente vinculadas a la anterior, asociadas con los retos que, dado el recorrido del Estado colombiano en la formulación e implementación de estrategias destinadas a la garantía de los DD.HH., se vislumbran en la materialización de los objetivos que se propone el naciente SNDDHH-DIH.

De esta forma, se puede afirmar que el concepto de DD.HH. tiene una importante fuerza simbólica, entendida por Neves (2004) como el sentido latente de la norma, en las dinámicas sociales del país. Es un discurso al que se ha acudido desde diversas orillas políticas, con variados alcances y con fines de legitimación de distintas visiones de país que se transforman con cada cambio de gobierno. De alguna forma, el recorrido por el contenido de las políticas de gobierno –no de Estado– en la materia permite confirmar la presencia de lo que Fariñas (1998) denomina como la sobreideologización de los derechos humanos. No obstante, el uso de la fuerza simbólica de los derechos no sugiere derivar automáticamente

en el fortalecimiento de su fuerza normativa. En otras palabras, en la concretización del reconocimiento normativo de tales derechos y, por tanto, de la efectiva inclusión de sectores históricamente subintegrados en los diversos sistemas parciales que conforman el orden social colombiano. Su acceso aún sigue postergándose.

Lo anterior se confirma si se tienen en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la formulación de las políticas de DD.HH. se ha caracterizado en los últimos gobiernos por la escisión entre las acciones destinadas a la protección de los derechos de primera y segunda generación⁹. Esta lectura del alcance de los derechos se ha reproducido en el nivel territorial donde las autoridades, algunas más propensas que otras a incluir en sus agendas acciones específicas en DD.HH., se han visto abocadas a responder a las exigencias que normativa y políticamente se les han impuesto en la materia. No obstante, como lo sugiere la Teoría de Sistemas Sociales, las selecciones que se realicen se harán a partir de un sentido particular con base en el cual se elabora la distinción y diferencia de cada sistema y organización. En consecuencia, aunque durante varios años y a través de diversas estrategias se ha procurado vincular la participación de las autoridades locales en la formulación e implementación de estrategias destinadas a

⁹ En los documentos facilitados por el PPDDHH, específicamente en el Primer y Segundo Informe Mecanismo Nación-Territorio (s.a.) se puede constatar que las entidades encargadas del diseño y puesta en marcha del SNDDHH-DIH ya identifican esta escisión. Ahora, el análisis de la magnitud de las implicaciones de dicha escisión, tanto en términos conceptuales como en la actuación de las estructuras de la administración pública nacional y territorial sugiere, al menos según el contenido de los documentos, ser aún modesto. En especial en cuanto a las posibilidades de la conciliación y coordinación de acciones que permitan superar tal división que desnaturaliza la lógica interdependiente de los derechos.

materializar los propósitos que en materia de DD.HH. se ha propuesto el nivel nacional, en especial en relación con los derechos de primera generación, los resultados obtenidos varían a lo largo del territorio nacional. Y esto, entre otras, porque la actuación en un tema cuya configuración institucional es especialmente compleja, como se constató previamente, no se sustenta, de manera obligatoria, en estructuras locales (en especial las adscritas al subsistema político encargado de emitir decisiones vinculantes) que hayan previamente apropiado e integrado el concepto de DD.HH. De allí que la elaboración más o menos participativa y ajustada a las dinámicas locales, según cada caso y entidad territorial, y la adopción de actos administrativos que esbozan las versiones locales de gestión del tema de DD.HH., reiterativas en su contenido debido a la mediación de lineamientos prescritos desde el nivel nacional, representan en muchas ocasiones una manifestación simbólica que, aunada a las limitaciones técnicas de la formulación, no derivan en la transformación efectiva de la situación de la población. En este contexto, la puesta en marcha del SNDDHH-DIH debe tener en cuenta y proporcionar mecanismos de solución a retos que están estrechamente asociados a esta particular situación de la consolidación del concepto de DD.HH. tanto en el nivel nacional como en el territorial.

Así mismo, no se pueden perder de vista los desafíos de la pretensión de constituir un “sistema”, pues la confluencia de sistemas parciales y organizaciones que los representan impone una severa necesidad de coordinación entre instancias que, paradójicamente, en sus procesos de especialización tienden hacia una

comprensión restrictiva y delimitada tanto de sus funciones como de los problemas que deben administrar, con los efectos que esto tiene en términos de una acción conjunta en un dominio transversal como son los DD.HH.

Así, y derivado de las consideraciones expuestas, el segundo nivel de consideraciones en cuanto a los retos cuya gestión deberá ser integrada en el SNDDHH-DIH con el fin de procurar su sostenibilidad y efectividad tiene tres manifestaciones. En primer lugar, la articulación tanto horizontal como vertical de la actuación de las numerosas entidades comprometidas. En relación con la articulación horizontal, y dada la magnitud y pretensión de intersectorialidad del Sistema, la participación de entidades que si bien cuentan con misiones que de manera más o menos explícita afectan la materialización de los derechos no por eso integran claramente ya sea el enfoque de derechos o acciones específicas en la materia, condiciona el tipo de estrategias formuladas y las posibilidades de su materialización que deberán superar el reconocimiento simbólico. Lo anterior implica profundas transformaciones de sentido a partir de las cuales se organizan y funcionan las instituciones que tanto en el nivel nacional como en el territorial son convocadas en el ejercicio de la protección y garantía de derechos. Por otro lado, la articulación vertical, reconocida como una apremiante necesidad, mantiene su vigencia también en el tema los DD.HH. Al respecto, si bien con la formulación del Mecanismo de Coordinación el SNDDHH-DIH reconoce tal urgencia, queda pendiente establecer si en esta oportunidad y en este tema se avanza lo suficiente para precisar cómo hacer efectiva tal articulación

definiendo instrumentos que reconozcan y respondan de manera sensible a las diferencias que revela la administración pública nacional y territorial en cuanto a capacidades, intereses, velocidades, conocimiento de los procesos emprendidos en el nivel nacional (incluyendo el relacionado con la formulación de estrategias en DD.HH.) y perspectivas de actuación y coordinación.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta que históricamente el tema de los derechos económicos, sociales y culturales había sido delegado al funcionamiento sectorial, la pretensión de procurar en el marco del SNDDHH-DIH una inclusión del enfoque de derechos en políticas sociales invita a la reflexión sobre la manera como se podrá lograr tal objetivo. En otras palabras, resulta pertinente indagar cómo se podrá evitar que desde este objetivo del SNDDHH-DIH se formulen documentos y lineamientos que, en un contexto de reforma estatal y embestida del neoliberalismo, mantengan la inclusión del enfoque de derechos en un nivel simbólico. O, de manera complementaria, se podría cuestionar si el SNDDHH-DIH, en tanto la “sombrija” de todas las actuaciones del Estado en materia de DD.HH., efectivamente podría ser el espacio adecuado y suficiente para poner en duda, cuestionar o reformular la filosofía que inspira y nutre el funcionamiento de sistemas parciales como la salud y la educación, entre otros. Así, y si bien la noción de enfoque de derechos y perspectivas diferenciales se encuentra cada vez con mayor frecuencia en el lenguaje formal de una buena parte de los sectores –sistemas parciales– de cuyo funcionamiento depende la satisfacción de los derechos, tal inclusión no significa que

las lógicas y estructuras sobre las cuales se edifican las reglas de acceso de los individuos a estos sistemas hayan sido modificadas. En consecuencia, el acceso real a derechos formales garantizados por estos sistemas sugiere seguir anclado a las comunicaciones desbordadas del sistema económico que, bajo la figura del neoliberalismo, ha venido copando diversos espacios y sistemas sociales.

Por último, el tema de la temporalidad, estrechamente vinculado al nivel y tipo de consolidación del concepto de DD.HH. en la sociedad nacional, impone otro tipo de reto por superar. Como se pudo constatar, el contenido de la noción de DD.HH. mantiene unos contornos fluctuantes en función de los cambios de los gobiernos. En otras palabras, las políticas en DD.HH. son de gobierno, no de Estado, y cambian de contenido, tanto en el nivel nacional como territorial, según el sentido que les imprima la administración de turno. Así, si bien gracias a los esfuerzos de equipos de trabajo comprometidos con el tema y el poder de convocatoria que en temas de DD.HH. ha tenido la figura del vicepresidente de la República en este gobierno, el SNDDHH-DIH esté en proceso de maduración y posicionamiento desde la adopción del Decreto 4100, y se esté avanzado en la formulación de la Política Integral de DD.HH. y DIH consignada tanto en el decreto como en el actual Plan de Desarrollo, se avecina una nueva contienda electoral. En consecuencia, la permanencia tanto del Sistema como de la Política que ya está en proceso de formulación sugiere quedar sujeta a los resultados de las próximas dinámicas electorales.

CONCLUSIONES

El propósito de este texto fue el de identificar, a partir de experiencias colombianas previas en materia de formulación e implementación de políticas públicas de DD.HH., los posibles desafíos que deberá sortear la nueva apuesta nacional en la materia: el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Así, a partir del análisis de la función y el estado de consolidación del concepto de DD.HH. en la administración nacional y territorial, elaborada a partir de las herramientas conceptuales que ofrece la Teoría de Sistemas Sociales, la reflexión permitió identificar que: i) la institución de los derechos humanos sigue gozando de una importante fuerza simbólica que, no obstante, no se acompaña de una materialización efectiva de su fuerza normativa. Por lo anterior, amplios sectores siguen excluidos del goce de sus derechos y, al mismo tiempo, las organizaciones de la administración nacional y territorial no logran incluir de manera definitiva el concepto en el marco de su sentido de actuación. ii) En segundo lugar, pero estrechamente vinculado con el punto anterior, la configuración de las históricas respuestas del Estado en materia de DD.HH. evidencia una comprensión y lectura restringida de los DD.HH. con los efectos que esto implica en términos de satisfacción de derechos y, sobre todo, en el diseño de las estrategias de intervención por parte del Estado.

De allí, y teniendo en cuenta el contenido de los documentos que sustentan el SNDDHH-DIH surgen, cuando menos, tres desafíos de no menor envergadura: i) coordinar efectivamente la actuación de organizaciones que siendo miopes –en el sentido de la Teoría de Sistemas Sociales– muchas veces no incluyen aún en su

sentido de actuación la lógica de los derechos humanos; ii) lograr consolidarse como un mecanismo que proporcione un espacio en el que se discuta e incida en la inclusión de la perspectiva de derechos en políticas sectoriales cuya formulación y funcionamiento se inspiran en modelos de desarrollo que no reconocen, obligatoriamente, la condición de sujeto de derechos de muchos colombianos. Lo anterior debido a que si bien los DD.HH. se entienden como mecanismo de contención de tendencias desdiferenciadoras de sistemas parciales como el económico o el político, su consolidación en el Estado colombiano revela apoyarse más en su fuerza simbólica que normativa; iii) la actuación en materia de derechos humanos en Colombia revela ser fruto de una necesidad política de cada gobierno. En este contexto, la sostenibilidad de esta nueva y muy ambiciosa apuesta del gobierno Santos queda sujeta a los próximos resultados electorales.

REFERENCIAS

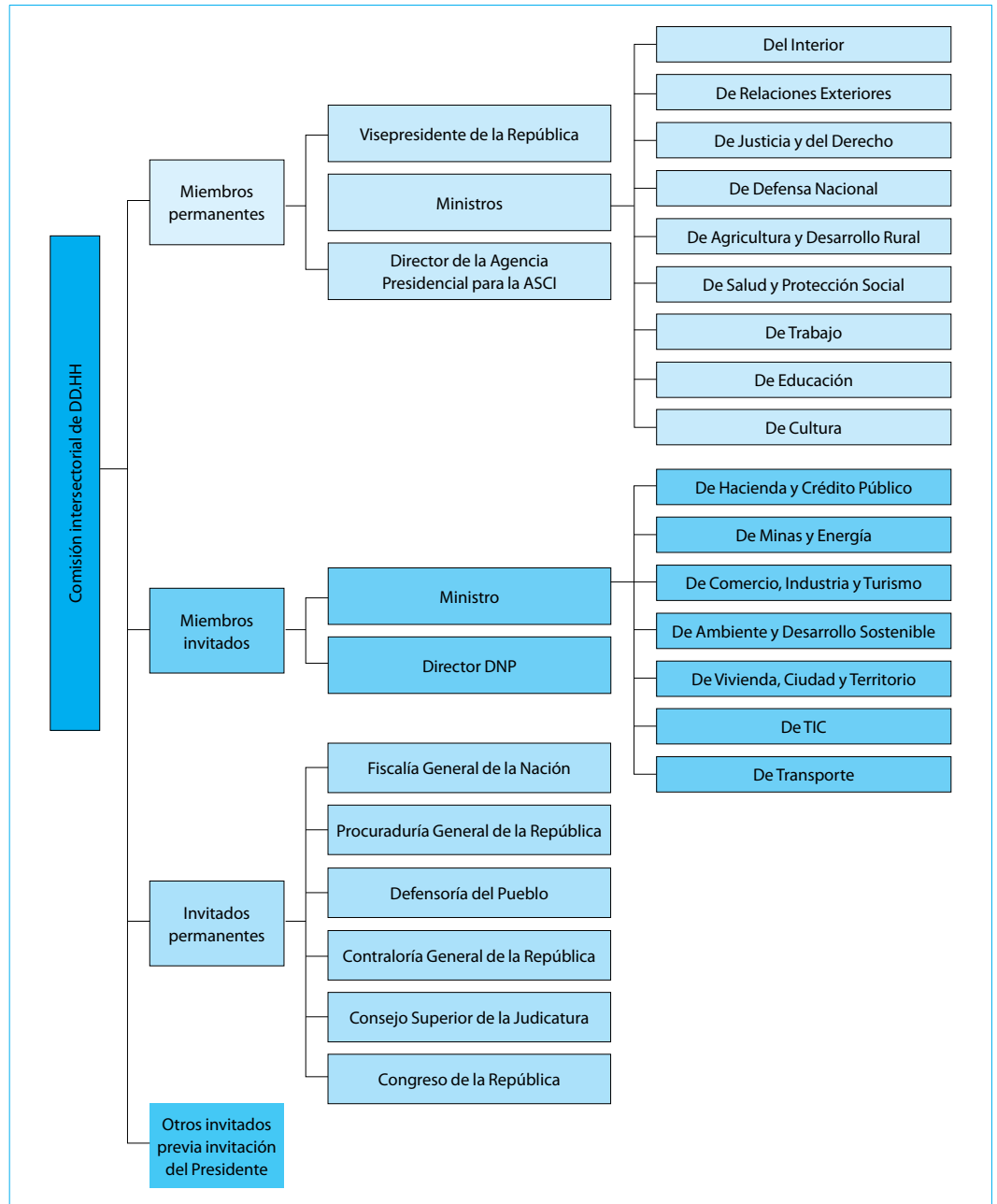
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Abregú, M. (2003). *Acceso a los derechos humanos: mejorando el acceso de grupos altamente vulnerables*. IV Asamblea Anual del Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, en: <http://www.ichrp.org/es/proyectos/123>
- Díaz Callejas, A., A. Echeverri Uruburu, J. Escobar Londoño, G. Gallón Giraldo, E. Pizarro Leongómez (1980). “La crisis institucional y la doctrina de seguridad nacional en Colombia”, en Comité Permanente por la Defensa de los Derechos

- Humanos, II Foro Nacional por los derechos humanos. Bogotá: Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, pp. 83-91.
- De Lucas, J. (1994). “Para una discusión de universalidad de los derechos. A propósito de la crítica del relativismo ético y cultural. Derechos y Libertades”, en *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, vol. 2, n.º 3, pp. 259-312, en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175036>
- Defensoría del Pueblo (1994). *Primer informe anual del defensor del pueblo al Congreso colombiano*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=mXtR20LpjA%3d&tabid=1238>
- Esping-Andersen, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Fariñas Dulce, M. J. (1998). “Los derechos humanos desde una perspectiva socio-jurídica”. *Derecho y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, vol. III, n.º 6, pp. 355-376, en: <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1343>
- Fariñas Dulce, M. J. (2000). *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Dykinson.
- Galindo Monteagudo, J. (2007). “La sociología y la teoría de la sociedad”, en Luhmann N. *La sociedad de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, Herder.
- García Villegas, M. y J. R. Espinosa Restrepo (2011). “Estado, municipio y geografía”, en García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. E., Espinosa Restrepo J. R. (eds.). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1133
- García Villegas, M. y J. E. Revelo Rebolledo (2011). “Introducción: instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011)”, en García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. E., Espinosa Restrepo J. R. (eds.). *Los Estados del país, Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1133
- Giménez Mercado, C. y X. Valente Adarme (2010). “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, en *Cuadernos del Cendes (CDC)*, n.º 27 y 74, pp. 51-79, en: http://www.scielo.org.ve/scielo.ph?pid=S101225082010000200004&script=sci_arttext
- Herrera Kit, P. (2012). *Las vicisitudes de la construcción de la semántica de los derechos humanos en Colombia* (Tesis inédita de doctorado). Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Izuzquiza, I. (1997). “La urgencia de una nueva lógica”, en Luhmann, N. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos de una teoría general*. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, Herder.
- Luhmann, N. (2010). *Derechos fundamentales como institución – aportaciones a la sociología política*. México: Universidad Iberoamericana - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

- Manrique Reyes, A. (2006). *Democracia local y derechos humanos. Una guía práctica para la comprensión y aplicación de los derechos humanos en los municipios colombianos*. 3ª ed. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike.
- Martínez de Pisón, J. (1998). *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos; Logroño: Universidad de la Rioja, D.L.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de DDHH y DIH (2008). *Los derechos humanos en Colombia. Examen periódico universal. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de DDHH y DIH, en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Paginas/DocumentoEspecial.aspx>
- Ministerio del Interior. *Decreto 4011 de 2011*, en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-Derecho-Internacional-Humanitario.aspx>
- Müller, H. y Powell, L. (1994). “Luhmann’s systems theory as a theory of modernity”, en *New German Critique*, n.º 61, pp. 39-54, en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/488620?uid=3737808&uid=2&uid=4&sid=21102521038461>
- Muñoz Dardé, V. (1995). *La teoría de los sistemas sociales autopoieticos de Niklas Luhmann*. Madrid: Zona Abierta 70/71.
- Neves, M. (2003). “Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina”, en García Villegas, M. y Rodríguez, C. (eds.). *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos*. Colección En Clave de Sur. Bogotá D.C.: ILSA, en: ilsa.org.co/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs03/eclvs03-12.pdf
- Neves, M. (2004). La fuerza simbólica de los derechos humanos. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 27, pp. 143-180, en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1974186>
- Ocampo Gaviria, J. A. (1992). “Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia”, en *Análisis Político*, pp. 3-36.
- Papadopoulus, Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.
- Pérez Murcia, L. E. (2007). “Desarrollo y derechos sociales y políticas públicas”, en Pérez Murcia, L. E., Rodríguez Garavito, C., Uprimny Yepes, R. *Derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia, IDEP.
- Procuraduría General de la Nación y Dejusticia (2008). *El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Dejusticia, Agencia Catalana de Cooperación Internacional.
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2004). *Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2003*. Bogotá: Observatorio de Derechos Humanos y DIH, en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/SituacionDDHH.aspx>
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2011). *Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2010*. Bogotá: Observatorio de Derechos Humanos y DIH, en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Informe-DDHH-2010.pdf>
- Restrepo Botero, D. I. (2006). “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”, en Restrepo Botero, D. I. (ed.). *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio de modelo de desarrollo América*

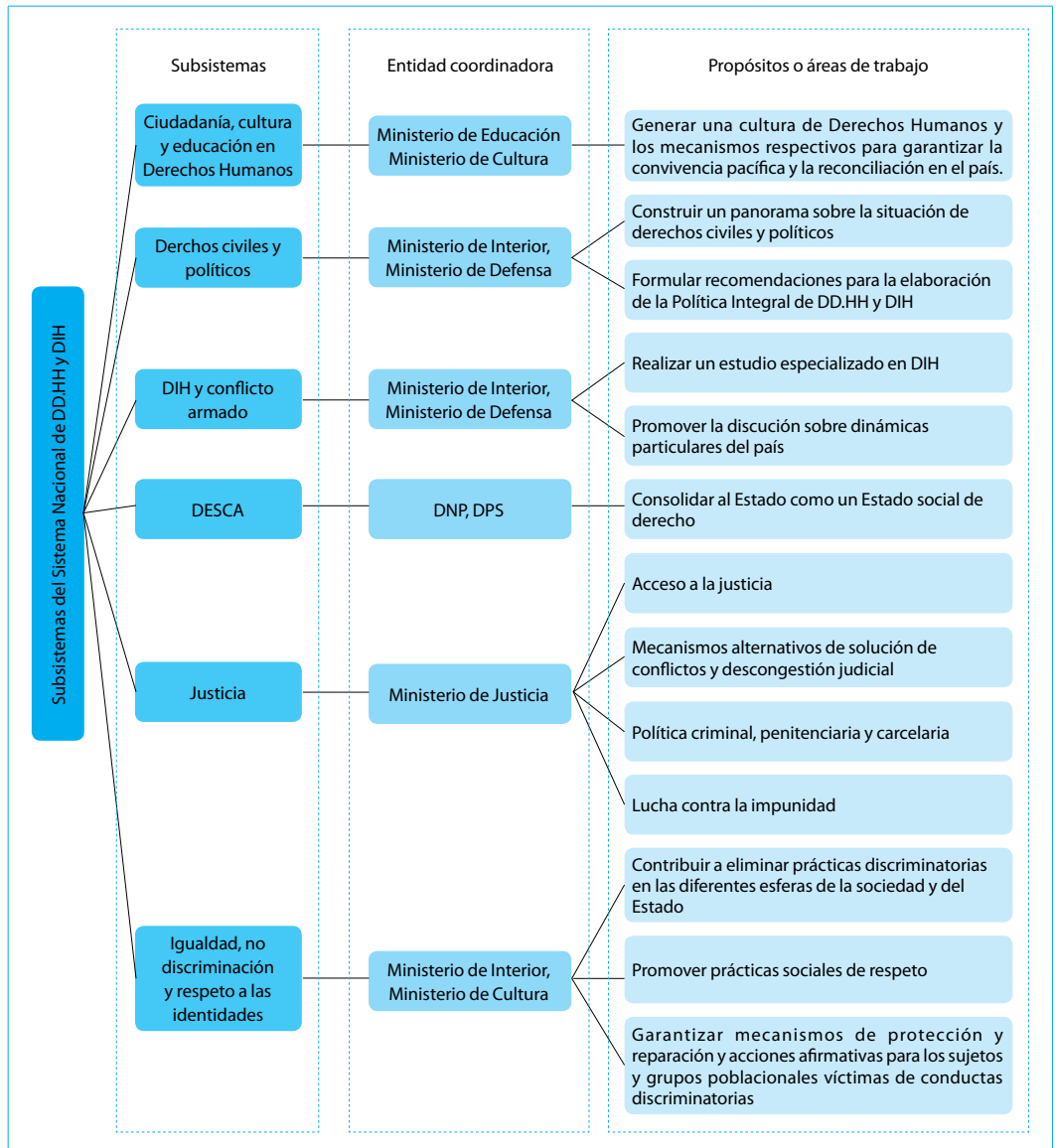
- Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Prodepaz, GTZ, USAID, ACCI, Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), pp. 321-400.
- Reyes Echandía, A. (2004). “El Estado de sitio prolongado y el Estatuto de seguridad frente a la Constitución”, en *El Estado de sitio en la teoría Política y en la historia de Colombia. Derechos Humanos en Colombia Veinticinco años. Itinerario de una historia*. Bogotá: Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, pp. 55-62.
- Rodríguez Mansilla, D. (2005). Invitación a la sociología de Niklas Luhmann. En N. Luhmann, *El derecho de la sociedad*. México: Herder, Universidad Iberoamericana.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar Cáceres, C. G. (2002). *Historia de los derechos humanos en las constituciones colombianas*. Tunja: Academia Boyacense de Historia.
- Samper Pizano, E. (1994). *Una nueva política por la vida: derechos humanos, mensaje del Presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano*. Santa Fe de Bogotá: Presidencia de la República.
- Soto Restrepo, C. E. (2006). *Generación de políticas gubernamentales de Derecho Humanos a partir de la Constitución de 1991*. Bogotá: Ediciones Uniandes
- Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión (2002). *Proyecto de fortalecimiento institucional del sector de DDHH y DIH en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes-Facultad de Administración, Asesoría y Gestión Cía. Ltda.
- Uprimny Yepes, R. (1992). *La dialéctica de los derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Fundación Universitaria Autónoma de Colombia.
- Vásquez Carrizosa, A. (1979). “La cara oculta del derecho”, en I Foro Nacional por los derechos humanos. Bogotá: Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional; Fondo Editorial Cerec.
- Verschraegen, G. (2002). “Human rights and modern society: A sociological analysis from the perspective of systems theory”, en *Journal of Law and Society*, vol. 29, pp. 258-281, en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/4150528?uid=3737808&uid=2&uid=4&sid=21102570797347>
- Vicepresidencia de la República de Colombia (s. f.). *Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario (1998-2002)*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Willke, H. (2006). “La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas”, en *Revista Estudios Públicos*, pp. 179-201, en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2134947>

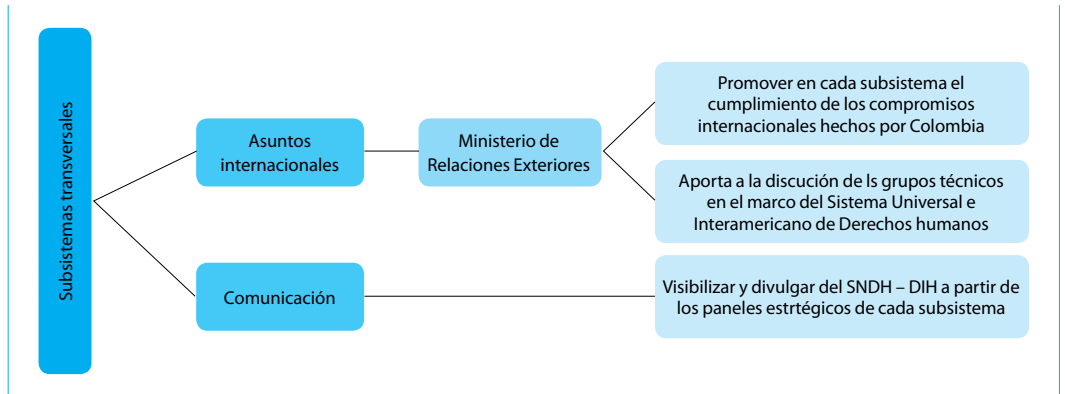
ESTRUCTURA DEL SNDDHH-DIH



Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 4100 de 2011.

ANEXO 2
DESCRIPCIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DEL SDDHH-DIH





Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 4100 de 2001 y la información expuesta en la página web del Programa Presidencial para los DD.HH.