

EL DEBATE EN TORNO A LOS DERECHOS HUMANOS: ¿VIEJOS PROBLEMAS Y REDUNDANTES SOLUCIONES? EL CASO DEL GOBIERNO BARCO

PATRICIA HERRERA-KIT*
 CLAUDIA MARCELA PINZÓN-CASALLAS**
 LAURA DANIELA CALDERÓN-VELA***

Resumen

Si bien hay análisis sobre la garantía de derechos humanos en el país, pocos son los estudios que se aproximan a la reconstrucción histórica de las políticas en la materia. El documento parte del reconocimiento de que la acción pública es dinámica, pues es producto de la comunicación entre instituciones y

condensa los disensos en la comprensión del concepto de derechos humanos. Así, las prioridades de intervención y sus alcances son resultado de las elecciones institucionales que pueden variar o perdurar en el tiempo. En este contexto, a partir del análisis del diálogo entre entidades intervinientes en las políticas en el tema, el artículo documenta la manera en la que se ha venido consolidando la

* Doctora en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Docente-Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [patricia.herrera@uexternado.edu.co], [https://orcid.org/0000-0002-5225-3486].

** Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Asesora en la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá (Colombia). [clpinzon@dnpp.gov.co]; [https://orcid.org/0000-0003-2520-9567].

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, profundización en Gerencia Pública y en Métodos de Análisis de Proyectos. Asesora en Unidad de Apoyo Normativo en el Concejo de Bogotá, Bogotá (Colombia). [danielac0312@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-9492-7944].

Recibido: 22/06/2020 / Modificado: 24/08/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Herrera-Kit, P., Pinzón-Casallas, C. M. y Calderón-Vela, L. D. (2021). El debate en torno a los derechos humanos: ¿viejos problemas y redundantes soluciones? El caso del gobierno Barco. *OPERA*, 28, 283-304

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.13>

noción de derechos humanos que sustenta la acción en la materia, específicamente en el gobierno Barco, que anuncia soluciones y, sobre todo, problemas vigentes en la agenda pública y en las actuales reivindicaciones sociales.

Palabras clave: semántica de derechos humanos; política de derechos humanos; teoría general de sistemas sociales; discursos, disenso estructural.

THE DEBATE ON HUMAN RIGHTS: OLD PROBLEMS AND REDUNDANT SOLUTIONS? THE CASE OF THE BARCO GOVERNMENT

ABSTRACT

Although there are analyses of human rights' guarantees in Colombia, there are few studies focused on the historical reconstruction of policies in this area. This paper is based on the recognition that public action is dynamic because it is the product of communication between institutions and condenses dissent in the understanding of human rights' concepts. Thus, intervention priorities and their scope are the result of institutional choices that may vary or last over time. In this context, based on the analysis of the dialogue between entities involved in human rights policies, the article documents the way in which the concept of human rights has been consolidated and supports action on the matter, specifically, in Barco's government, which announces solutions and, above all, current problems in the public agenda and in current social reivindications.

Key words: Human rights semantics; human rights policy; general social systems theory; discourse; structural dissent.

INTRODUCCIÓN

El tema de los derechos humanos (DD.HH.) es tratado en Colombia en un amplio cuerpo de la literatura¹. No obstante, los documentos que analizan la evolución de la acción del Estado en la materia son escasos. Si bien hay múltiples documentos de política, informes y reportes, salvo excepciones como los trabajos de Soto Restrepo (2006) y Roth Deubel (2006), no se cuenta con suficientes textos que den cuenta de las transformaciones de las políticas públicas destinadas al tema. En un contexto de construcción de paz, esta ausencia llama la atención, resalta los vacíos de una reflexión sistemática, mas no acción, que ofrezca lecciones e insumos que nutran el aprendizaje frente a las alternativas de acción.

1 Hay una profusa producción de entidades de gobierno y de Estado que documentan la implementación de políticas y la situación de los derechos humanos. Sin ser los únicos, acá se destacan los documentos del Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y su Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional. Asimismo, se encuentran documentos de seguimiento que elabora la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, entre otros. De la misma forma, se destacan los documentos de seguimiento y recomendaciones que elaboran las diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, en particular, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Frente a la situación de derechos también se encuentran innumerables trabajos adelantados por las organizaciones y plataformas de derechos humanos.

En ese panorama surge la investigación, cuyos primeros resultados expone el presente artículo. El proyecto inició con el propósito de analizar la construcción y transformación de la acción del Estado colombiano y su entramado institucional en materia de DD.HH. a partir de 1987. Este documento es el primer resultado y su objetivo es documentar, mediante la reconstrucción del diálogo entre entidades estatales intervinientes en las políticas en DD.HH., la manera en la que se ha venido consolidando en el país la noción de derechos humanos que sustenta la acción pública en la materia. Lo anterior, debido a que se parte de una postura teórica para la cual, como lo explora el documento, el concepto de derechos humanos solo adquiere su sentido en la interacción y las relaciones entre los diversos actores que conforman el sistema social (Blaser, 2003). Y, aunque en el caso de derechos humanos son muchos los actores que intervienen en esa construcción y podrían elegirse diversas perspectivas de análisis, el presente estudio privilegia la estatal pues es la encargada, en últimas, de formular las políticas destinadas a su garantía. En este orden de ideas, se trata de las posturas del Ministerio del Interior (MI), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH), el Ministerio de Defensa, la Cancillería, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Defensoría del Pueblo² que se han entretendido para perfilar el contenido de la correspondiente acción

2 Si bien en el proyecto global se incluye a la Defensoría del Pueblo, para el presente análisis no se tuvo en cuenta el acervo de sus pronunciamientos pues la entidad se crea en 1992.

pública³. Con base en elementos conceptuales de la teoría general de los sistemas sociales, el objetivo se desarrolla a partir de la identificación de las semánticas que revelan el sentido desde el cual se configura la actuación de las entidades encargadas del tema. El documento se concentra, a manera de preludeo, en reconstruir el panorama del periodo presidencial de Virgilio Barco (1986-1990).

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

En las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la diferenciación funcional que supone un nuevo tipo de inclusión de los individuos, “los principios normativos cosmopolitas de la libertad, dignidad e igualdad humanas, como pilares de la ciudadanía política y del Estado de derecho, son instituciones fundamentales [...]. Los derechos fundamentales son, por lo tanto, una construcción institucional de la modernidad que combina comunicaciones morales, legales y políticamente diferenciadas” (Mascareño y Chernilo, 2012, pp. 47-48). Y, al mismo tiempo, “pueden definirse como expectativas normativas de inclusión jurídica de todos y cada una de las personas en la sociedad” (Neves, 2004, p. 151). En este sentido, son producto y posibilidad de la diferenciación funcional (Mascareño y Chernilo, 2012) y, pa-

3 No se desconoce que, a través de los años, la construcción de políticas de DD.HH. ha ampliado el número y tipo de actores intervinientes. Sin embargo, siguiendo los trabajos de Soto Restrepo (2006), las seis entidades referidas abanderaron la institucionalización de la temática a través de las primeras políticas en el país.

radóticamente, la exclusión de sectores sociales de su goce refuerza las expectativas de inclusión y la semántica de derechos (Luhmann, 2010; Neves, 2004; Vergara Peña, 2013).

Pese a su valor cosmopolita, en sociedades modernas que albergan una creciente pluralidad de expectativas, “los derechos humanos tienen muy poco que ver con un consenso en condiciones discursivas ideales para la búsqueda de tal consenso. Al contrario, la idea de derechos humanos surge en el contexto del disenso estructural” (Neves, 2004, p. 152).

Así, la estabilización de los derechos no es automática (Mascareño y Chernilo, 2012) y depende de su “decantamiento” en un contexto histórico, político, social y cultural particular. Si bien el presente artículo reconoce la función que desempeña el derecho como sistema de estabilización de expectativas normativas (Vergara Peña, 2013), sitúa su análisis específicamente en los procesos que cumple el sistema político. Lo anterior debido a que la garantía de las expectativas normativas, en este caso derechos, es resultado de consensos construidos que se cristalizan a través de programas⁴-políticas del sistema político, funcionalmente encargado de generar decisiones colectivamente vinculantes (Vergara, 2013).

Dichas expectativas se ponen en evidencia en las interacciones (comunicaciones) de las entidades encargadas de formular políticas,

por lo que la revisión de sus semánticas⁵ –pronunciamientos– permite observar el proceso de institucionalización de las decisiones vinculantes que el sistema político extiende sobre la sociedad a través de políticas. En este orden de ideas, estas políticas están sustentadas en un sentido particular que, a su vez, da luces sobre las selecciones que guían la actuación y decisión organizacional, en este caso, en relación con los DD.HH. Unas selecciones que, por un lado, denotan que la acción pública es un proceso de encuentros y desencuentros (Clement, 2013), de alineaciones y acoplamientos, a veces de variaciones y también permanencias. Y, por el otro, reiteran que el Estado no es monolítico (Arrignon, 2014). Por el contrario, está conformado por organizaciones que tienen prioridades derivadas de su función en el entramado institucional y de su comprensión del entorno en el que deben desenvolverse (Rodríguez Mansilla, 2004). En este coexisten con otras organizaciones que también hacen selecciones y actúan desde su comprensión de la realidad (Morgan, 2006).

Así, el análisis propuesto en el documento aporta al aprendizaje de las entidades, en la medida en que este, en especial el acumulativo, acude a la memoria de las organizaciones, entendida como la “red de conexiones entre el comportamiento pasado interpretado y

4 “Un ‘programa’ es un patrón que el sistema utiliza para procesar selectivamente la información recogida de su entorno. Luhmann distingue dos tipos diferentes de programas dependiendo de si están orientados hacia la entrada o salida” (Brans y Rossbach, 1997, p. 423) (Traducción libre).

5 “... definible como un conjunto de formas utilizables para la función de selección de los contenidos de sentido que surgen de la sociedad, o bien, como el conjunto de las premisas de sentido dignas de ser conservadas en la sociedad. [...] la semántica es aquella parte de significados de sentido condensados y reutilizables que está disponible para la emisión de la comunicación” (Baraldi, 2006, p. 196).

TABLA 1. UNIVERSO DE DOCUMENTOS QUE CONSTITUYEN LAS CINCO UNIDADES HERMENÉUTICAS DE ANÁLISIS

Discurso de DD.HH. gobierno de Barco (1986-1990)				
CPDDHH	Ministerio de Defensa	Cancillería	Ministerio del Interior	PGN
Un informe al Congreso de la Presidencia	Tres informes al Congreso	tres informes al Congreso	Cuatro informes al Congreso	Discurso del Procurador General de la Nación
Un boletín de DD.HH. de la Consejería				Un informe al Congreso

expectativas dirigidas al futuro” (Luhmann, 2010, p. 123). El actuar organizacional puede cambiar en el tiempo a partir de selecciones. Cada organización elige tan solo una vía de acción entre las posibilidades existentes en su horizonte de actuación frente a las innumerables demandas sociales (Brans y Rossbach, 1997). Cada selección puede transformar las estructuras de los sistemas, es decir, las elecciones del pasado o, por el contrario, reafirmarlas sin generar cambios. Así, la memoria resulta determinante para saber qué se eligió, pero también qué se rechazó, y permite, por tanto, comprender la transformación o la invariabilidad de estructuras a lo largo del tiempo (Rodríguez Mansilla y Torres Nafarrate, 2008).

El presente artículo se desarrolló a partir del análisis del discurso, asumido como una técnica de análisis, por oposición a su uso como enfoque teórico (Sayago, 2014). En consecuencia, como lo expone la tabla 1, con el apoyo de Atlas ti⁶, a partir del mapeo de la semántica contenida en los Informes al Congreso que las entidades remiten anualmente al Legislativo, se analiza el sentido subyacente de las posturas de las organizaciones estatales

intervinientes en la delimitación del concepto de DD.HH. que perfila la acción pública en la materia durante el gobierno Barco.

A partir de la presentación del contexto de la administración del presidente Barco (1986-1990), el documento reconstruye la comprensión de la CPDDHH, luego del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Cancillería y de la PGN en relación con el concepto y la acción pública en DD.HH. en Colombia.

CONTEXTO

La búsqueda de la paz es [...] un proceso institucionalizado, en el cual se da una correspondencia entre los compromisos del gobierno y la respuesta del aparato institucional.
(Wills Herrera, 1994, p. 71)

La frase suena actual. Parece ser extraída de los debates en torno al proceso de construcción de paz en Colombia con una de las guerrillas más viejas del continente: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). No obstante, se trata de una reflexión del Eduardo Wills Herrera, secretario de Integración Popular de la Presidencia de la República a inicio de los años noventa y da cuenta de dos cosas. Por un lado, que la historia sugiere que Colombia se ha hecho las

6 Las autoras agradecen el apoyo del profesor Jesús Pardo en el diseño metodológico para el análisis cualitativo a través del uso del Atlas ti.

mismas preguntas una y otra vez a largo de los años y, tal vez, aún no ha encontrado la manera de superar las respuestas y soluciones iterativas⁷. Pero, por otro, denota los desafíos con los cuales arrancó la administración objeto del presente análisis.

El gobierno de Barco (1986-1990) inicia en el contexto de una creciente y multifacética violencia que, en palabras de Hoskin, erosionaba aún más las posibilidades de garantizar una presencia del Estado a lo largo del territorio nacional (1994) para compensar no solo los efectos de la violencia sino del modelo de desarrollo que derivó en marcadas desigualdades sociales, políticas y regionales (Cepeda, 1994). En 1988, Pardo Rueda señalaba:

La sociedad colombiana ha vivido épocas difíciles, pero probablemente no haya periodo en lo que va corrido del siglo xx, en el que como ahora, se hayan acumulado tantos factores de crisis. Hasta hace pocos años, apenas eran perceptibles la inmovilidad de nuestro sistema político, algunas expresiones más bien aisladas de violencia guerrillera y por supuesto la existencia de vastas masas de población en condiciones de pobreza. Quizá lo que caracteriza la crisis de hoy, no es solamente el que aquellas herencias del pasado se hayan acentuado y extendido, solo que a ellas se han sumado nuevos factores que acrecientan la perturbación de la tranquilidad pública hasta los límites del desconcierto colectivo. La aparición del narcotráfico y de sus efectos funestos, el surgimiento de

grupos de justicia privada, la ampliación considerable de la delincuencia común, de la delincuencia política y de la delincuencia organizada, conllevan a la irradiación, a prácticamente todos los sectores sociales, de múltiples formas de violencia que agiganta su significación a medida que la sociedad toda va percibiendo cada vez de manera más dramática, la incapacidad para enfrentarla. (1994, p. 27)

Herederos de los efectos de la aplicación de modelos represivos de control de orden público, así como de los vestigios del recién terminado Frente Nacional (1958-1974), el gobierno Barco se encuentra frente a la disyuntiva de cómo, en un momento de crisis de violencia, restablecer de manera democrática, respetando las garantías políticas y los derechos de sus ciudadanos, la autoridad y la legitimidad de un Estado cada vez más cuestionados (Pardo Rueda, 1994).

Frente a esta realidad nacional, el gobierno Barco, inspirado por el perfil liberal del presidente (Hoskin, 1994; Montoya Vélez, 1994), plantea una hoja de ruta atravesada por prioridades como: el tránsito de un modelo de democracia restringida hacia una democracia participativa; modificación de la lógica de actuación frente a los temas de orden público y superación de las desigualdades que aquejaban el territorio nacional.

Los contenidos del programa de gobierno de Barco giran y aportan, desde diversas perspectivas, a cada uno de estos propósitos: la adopción del esquema gobierno-oposición, que busca superar las lógicas tradicionales del bipartidismo frentenacionalista, se complementa con la estructura del modelo de descentralización que, a su vez, se apoya en las iniciativas destinadas a la creación o el fortalecimiento de espacios de participación

7 Aunque no hace parte del propósito del presente texto, vale la pena rescatar temas como la descentralización, el fortalecimiento institucional, la superación de las desigualdades regionales, la importancia del campo, del respeto de la protesta social, el desarrollo o fortalecimiento de vías institucionales de participación ciudadana y de la presencia estatal en regiones abandonadas por el Estado, que se convierten en algunos de los frentes de discusión que emergen en el gobierno Barco y que hoy sugieren ser tan vigentes como en los años noventa.

y veeduría ciudadana a la gestión estatal en las regiones. Una participación que solo es posible en un contexto de cambio en la comprensión del papel que tienen la protesta y la participación social en la cosa pública. Esta transformación significa, a su vez, un cambio en el manejo del orden público que se aleja de las posturas de represión, sin restringirse a la negociación con los actores al margen de la ley. Es una versión que procura combinar la acción militar con la superación de las causas estructurales que generan la violencia y se materializa en la denominada Iniciativa para la Paz.

Uno de los temas que llaman la atención en este gobierno es el contenido del Plan de economía social que, entre otras, busca solucionar esos factores que perpetúan los desequilibrios que caracterizan las estructuras del país (Wills Herrera, 1994). Este modelo de desarrollo alternativo se sustenta en instrumentos como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que, si bien surge con el gobierno antecesor, tiene auge en el periodo de Barco; el Plan de erradicación de pobreza absoluta⁸ y el Plan de desarrollo integral campesino⁹. Los tres

8 Según el Plan Nacional de Desarrollo de Barco, este plan: “busca afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos; ampliar y mejorar los servicios básicos de educación y salud: garantizar el suministro de bienes básicos y la seguridad alimentaria; y, en general, elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos” (DNP, 1987, p. 13).

9 “... busca adelantar acciones para erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización, para beneficiar a 4 millones de personas que derivan su subsistencia de cerca de 600.000 minifundios y producen aproximadamente el 30% de

programas, con una institucionalidad creada para su administración, buscan aportar desde diversos frentes a la restauración de la legitimidad del Estado a través de su presencia en el territorio limitando, de esta forma, los mecanismos de presión y control por parte de los actores al margen de la ley.

Un caso especial es el PNR, pues su estructura institucional, tanto en el nivel nacional como en el territorial, resalta el valor de la democracia participativa. La creación de una Consejería Presidencial para administrar el Plan en el nivel nacional, se acompaña con la institucionalización en el territorio de espacios participativos de Consejos Territoriales de Rehabilitación en más de 300 municipios a lo largo del territorio (Wills Herrera, 1994) que, en conjunto con las veedurías ciudadanas, formadas al inicio de manera espontánea y luego formalizadas, se constituyen en instancias que buscan integrar las voces de la población en la toma de decisiones de las administraciones territoriales. Es la forma como el gobierno de turno procura canalizar de manera pacífica los diversos conflictos sociales (Bernal, 1994).

Los aciertos y desaciertos de este gobierno superan el objetivo del presente documento, pues, su propósito no es consolidar una revisión exhaustiva de los programas del gobierno entre 1986 y 1990; tampoco evaluarlos. Por el contrario, el contexto expuesto sirve de referente para la reflexión que se presenta a continuación. En este, a partir del análisis cualitativo de codificación abierta, se presentan los contenidos de los sentidos sobre el concepto

los alimentos básicos de la dieta nacional” (DNP, 1987, p. 13).

de DD.HH. En el marco de una propuesta de gobierno de transformaciones de corte liberal y, tal vez, radical para la época, cada una de las cinco entidades concibe el sentido que sustenta sus selecciones y que, no obligatoriamente, dialogan de manera armónica.

Presidencia y Consejería Presidencial para los derechos humanos¹⁰

Los documentos de la Presidencia, específicamente los boletines producidos en el periodo por la naciente Consejería, aluden a los derechos con base en la clasificación clásica de generaciones, visión que, sustentada en los debates internacionales, se reproducirá unos años más tarde en la Constituyente de 1991, en las discusiones adelantadas en la Comisión Primera (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). No obstante, y pese a la situación de orden público imperante en el momento, que explica la prioridad que se otorga a los derechos civiles y políticos (DCP), los documentos permiten inferir una comprensión amplia frente a la temática que, incluso, establece relaciones causales con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), lectura que se diluye en la acción estatal entre el gobierno de Gaviria y Pastrana (1998-2002) y solo, de manera tímida, se retomará en la política de DD.HH. del primer gobierno de Uribe (2002-2010) (Herrera y Taylor, 2012) para instalarse, defi-

nitivamente, en la política estatal a partir de la Estrategia Nacional para la Garantía de los DD.HH. 2014-2034 adoptada en el segundo gobierno Santos (2010-2018) (Pinzón Casallas y Herrera-Kit, 2015).

Inscrito en el contexto sociopolítico descrito y la relación que el gobierno establece entre la garantía de derechos y la recuperación de la legitimidad del Estado se reconoce, por un lado, que la situación del orden público, así como la garantía del ejercicio de derechos políticos están asociadas, entre otras, con las condiciones de desigualdad social. Por otro lado, se hace alusión al concepto de vida digna que se constituye en un vaso comunicante que será abordado unos años después por la Corte Constitucional, para leer de manera interdependiente los derechos. De esta forma, según la visión que el gobierno plasma en sus pronunciamientos, y que reaparecerá en el discurso gubernamental en la primera década del siglo XXI, la garantía de los DESC le permite al Estado disminuir las injusticias sociales que alimentan la situación de violencia y, a la vez, avanzar en la garantía de los DCP cuyo ejercicio sugiere estar condicionado por la marginalidad de amplios sectores de la sociedad.

En relación con los DCP, los documentos de Presidencia hacen hincapié no solo en las afectaciones asociadas con la situación de orden público. También, en el contexto de desmonte del Frente Nacional y las prácticas bipartidistas que este fortaleció, destacan la garantía de participación de la oposición. Por ejemplo, se puede constatar que el concepto de minorías es asociado, en este caso, a las minorías políticas. Esto lo confirma el discurso del presidente, quien señala que:

10 El presente aparte se elabora a partir del Informe sobre DD.HH. que Presidencia remitió en 1990 al Congreso (Presidencia de la República, 1990), así como de los boletines publicados por la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (CPDDHH, 1990).

En el mensaje a Congreso Nacional el 20 de julio expresé lo siguiente: “El Gobierno ha reiterado que a la vez que pretende lograr que las mayorías, como en cualquier democracia, asuman independientemente pero responsablemente, la tarea de gobernar no permitirá que se vulneren los derechos políticos de las minorías. En realidad, estos dos objetivos son caras de una misma moneda: se respeta a las minorías para que en el futuro puedan convertirse en mayorías responsable que a su vez toleren a las minorías. (Presidencia de la República, 1990)

Sin embargo, el interés en la participación no se limita a la política y a las minorías. Los documentos resaltan la institucionalización de espacios locales de participación como los Consejos Territoriales de Rehabilitación y la creación de veedurías populares (Cepeda, 1994), tal vez como antecesoras del moderno concepto de *accountability*.

Frente a los derechos civiles, los documentos vinculan su garantía con el contexto de orden público. Sin embargo, a partir de los conceptos de participación ciudadana, participación política, manejo de la protesta social y la descentralización, se reitera el interés de tomar distancia frente a los gobiernos predecesores. De manera explícita, los pronunciamientos cuestionan el uso de los estados de excepción¹¹ y aunque reconocen la potestad del Estado de defender la democracia a través del uso de la fuerza, la desconocen como medio para el control de las manifestaciones. De esta forma, para el gobierno la apertura de espacios de expresión de inconformidades, aunada a estrategias de lucha contra la desigualdad, entre

11 García Villegas señala que “si se suman los periodos bajo los cuales el país ha permanecido en estado de excepción durante la segunda mitad del siglo xx, resultan 36 años, estos es, más de dos terceras partes del tiempo” (2004, p. 317).

otras, representan una alternativa que ataca el soporte que fortalece a la subversión. Es una apuesta que combina medidas policivas, políticas y socioeconómicas que buscan aportar a la normalización de la convivencia. Aunque no se hace referencia explícita al concepto contemporáneo de seguridad ciudadana, el contenido de las estrategias anunciadas en los documentos se aleja de la lectura tradicional de manejo de orden público que, según los documentos, se ve afectado por grupos paramilitares, grupos de autodefensa y delincuencia común. Así, por ejemplo, el PNR sugiere constituirse en una estrategia que se aleja de posturas guerreristas o negociadoras. Su formulación es distinta pues pretende transformar la acción del Estado para dirigirla hacia la lucha contra la pobreza.

Es interesante constatar que, en el marco de esta comprensión de interdependencia de derechos, la Presidencia anuncia que es necesario hablar de un nuevo derecho: el derecho a no ser pobre.

La inclusión de este nuevo derecho en la lista de los derechos humanos, en cuyo cumplimiento está comprometida la comunidad de naciones, permite a los diversos países reconocer la existencia de una “deuda social”, entendida como los faltantes históricamente consolidados de las familias pobres para satisfacer sus necesidades básicas. El reconocimiento del derecho a no ser pobre, y de la deuda social que cada Estado tiene para garantizarlo, contribuirá a desarrollar un marco de políticas con el modelo de “Economía social” donde el crecimiento tenga como objetivo primordial el de llevar beneficios del progreso a los grupos sociales tradicionalmente olvidados como también a las regiones más desprotegidas. (Presidencia de la República, 1990)

Por esto, el PNR y la institucionalidad prevista para el Plan de economía social (pes) hacen

énfasis en la concepción del Estado como un medio de lucha contra la pobreza lo que incluye modificaciones en la administración de la política económica que pasa de una lógica pasiva a una activa, destinando recursos a sectores pobres y marginados¹². Las necesidades básicas insatisfechas sugieren ser para esta administración una violación de derechos. Se reconoce que el modelo económico afecta las posibilidades de reducción de la pobreza, y que los cambios demográficos y la migración campo-ciudad completan el sombrío panorama con la deficiencia de la infraestructura de servicios básicos y un mercado laboral poco elástico. En este sentido, la lectura que hace Presidencia del contenido de los derechos, aun en un contexto de violencia, es amplio e interdependiente. Reconoce la salud como derecho, discusión que se volverá a reabrir por la Corte Constitucional en los años noventa al reconocerla como derecho fundamental, primero por conexidad y luego como autónomo.

Un tema que tiene una marcada presencia en el discurso de esta Presidencia tiene que ver con las comunidades indígenas. El informe de cierre de gobierno se refiere a la educación y la salud, concebidos como servicios respetuosos de las características culturales. Si bien en los

12 Señala Marinovic que “como reflejo de la prioridad recibida, el Plan Nacional de rehabilitación compromete en términos reales aproximadamente el 14 % del Presupuesto Nacional de Inversiones, e integra además crédito externo, regalías departamentales, recursos municipales y crédito interno. En esta perspectiva, el Plan posibilita la reorientación del gasto público y del crédito externo e interno, y obliga a materializar metodología nuevas descentralizadas y participativas, en el sistema nacional-regional de decisión y distribución de recursos de inversión” (1994, p. 46).

documentos analizados no se hace explícito cómo se propone integrar esta perspectiva en la acción del Estado, que aún no se llama diferencial, los documentos reconocen la particularidad de las comunidades, al menos las indígenas, pues no se identificaron menciones similares relacionadas con las comunidades afro o Rrom.

Si bien en los pronunciamientos de la época aún no se hace referencia al concepto de consulta previa, pues solo hasta 1989 se firma el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989) y en Colombia se ratifica hasta 1991 con la Ley 21 (Congreso de la República, 1991), los documentos llaman la atención sobre la explotación minera en territorios ancestrales y hacen referencia a los permisos para llevar a cabo este tipo de actividades en los territorios indígenas. De la misma forma, los textos dan cuenta del reconocimiento de las autoridades tradicionales pues mencionan los cabildos y la constitución de resguardos.

La revisión de los documentos permite inferir que un tema cardinal para el gobierno tiene que ver con la adecuación institucional. En general, tal como también sucede actualmente, el tema de fortalecimiento del Estado, ligado con la recuperación de la legitimidad y generación de capacidades para materializar la lucha contra la desigualdad, la injusticia social y la violencia, está presente en todos los sectores. Así, se hace referencia a la modernización y fortalecimiento de la justicia, la administración, la fuerza pública, la educación, la salud, entre otros.

Dicha adecuación institucional no es ajena al mundo de los DD.HH., pues se crea la

Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. Sus funciones, que irán cambiando a lo largo de su existencia, tienen que ver con la coordinación de acciones en materia de DD.HH., comunicación con las instancias internacionales, gestión ante entidades nacionales e internacionales para la respuesta a las peticiones y demandas en la materia, y trámite de denuncias sobre violaciones de DD.HH. y su remisión a las entidades de investigación competentes (Decreto 2111 de 1987).

La visión de la Consejería frente al contenido de derechos es amplia, ligada a la lectura del gobierno de turno. Se crea un grupo de asesores para atender casos relacionados con grupos especiales (indígenas, personas de tercera edad, niñas, sindicalistas y reclusos, entre otros). Asimismo, se despliega una labor de difusión y promoción de DD.HH. en el territorio nacional, incluyendo la fuerza pública. No obstante, el contexto absorbe también buena parte de sus esfuerzos en las consecuencias de la violencia y, por tanto, en las denuncias asociadas con la violación de los DCP. Se crean comités, oficinas de DD.HH. en el orden territorial, instancias interinstitucionales de diversa índole que son, tal vez el preludio, del contemporáneo esfuerzo de convocar diversas competencias institucionales en la solución de las polifacéticas afectaciones derivadas de la violación de los DD.HH. Un esfuerzo que en ese contexto buscó reducir la complejidad de la situación, volverla una complejidad estructurada, pero que, unos años más tarde, mostraría que derivó en nuevas complejidades debido, entre otras, a la marcada dispersión, pero también duplicidad y superposición de

espacios y recursos estatales (CONPES 3172, 2002; Herrera y Taylor, 2012; Universidad de los Andes *et al.*, 2002).

Resulta interesante constatar, dada la importancia que veinte años después, en el primer gobierno Santos, tuvo la iniciativa de la creación del Sistema Nacional de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH) (Herrera-Kit y Taylor, 2012; Decreto 4100 de 2011), que en el gobierno de Barco también se hace referencia a la creación de un sistema de DD.HH. Ya en esta época se identifican los primeros esfuerzos de territorializar el tema a través de la creación de comités municipales de DD.HH. Esta iniciativa se encontrará nuevamente en la historia de los DD.HH. en Colombia en la Estrategia de descentralización de DD.HH. del gobierno Uribe. Así, según los documentos de Presidencia, que no dan mayores luces sobre el funcionamiento de estos espacios, para la época se contaba con 233 comités a lo largo el territorio nacional (Consejería Presidencial para la defensa protección y promoción de los derechos humanos, 1990; Presidencia de la República, 1990).

De esta forma, si bien autores como Roth Deubel (2006) sostienen que la Constitución de 1991 representa la ventana de oportunidad para el ingreso definitivo de los DD.HH. en la agenda pública, el contenido de los documentos elaborados por la Presidencia en la administración Barco permite inferir que, con antelación a la nueva carta política, el gobierno estaba concibiendo y poniendo en marcha políticas específicas en la materia. Así también lo confirma la referencia que hace Aljure Nasser, Consejero Presidencial para los DD.HH., quien evoca elementos de una política de DD.HH.

Ministerio del Interior¹³

Los informes del Ministerio de Gobierno presentados al Congreso de la República dan cuenta del trascendental contexto de cambio y ruptura que se da en el país a finales de los años ochenta. El informe del ministro Cepeda Ulloa en 1987, llama la atención sobre tres transformaciones en el ámbito político que marcan la diferencia y distancia con gobiernos antecesores: por un lado, la inclusión de sectores menos favorecidos en la toma de decisiones y su acceso a los servicios del Estado. En segundo lugar, la instauración del esquema gobierno-oposición que, luego de treinta años de gobierno compartido, busca cambiar la lógica de la competencia política con el fin de rescatar el valor de la crítica y el respeto al desacuerdo en tanto una característica fundamental de un gobierno de corte liberal. Este es el tema que con mayor fuerza está presente en los pronunciamientos iniciales del gobierno Barco a través de su ministerio de gobierno. Por ejemplo, se reitera el interés del gobierno de integrar en su gabinete destacadas personalidades conservadoras, pese a la renuncia del Directorio Conservador. De la misma forma, si bien los informes son claros en que el desmonte del Frente Nacional no es apuesta exclusiva de ese gobierno, sí reiteran que la instauración del esquema gobierno-oposición favorece la presencia de actores políticos ajenos a la lógica bipartidista tradicional.

En tercer lugar, se resalta la reforma burocrática como una apuesta por un modelo descentralizado que, a su vez, hace parte de la segunda ola de reformas de Estado promovidas desde el sistema internacional (Oszlak, 1999). Sin embargo, aunque este último elemento de cambio en la estructura estatal constituye una trascendental ruptura frente al modelo centralista, que será retomado en la Constituyente y marcará el camino asumido en adelante por el país, en especial el primer informe de Cepeda Ulloa resalta con fuerza los elementos asociados con el esquema gobierno-oposición, el cambio político, el ejercicio de oposición con las correspondientes garantías a las minorías políticas, y la participación de fuerzas políticas como la Unión Patriótica. En este sentido, los primeros pronunciamientos del Ministerio hacen énfasis en los distintos derechos políticos, aunque también civiles asociados con el respeto del derecho a la vida e integridad de las minorías, asimiladas acá, también, con las minorías políticas más que poblacionales.

Los informes llaman la atención sobre el esfuerzo que este gobierno consagra en transformar y consolidar la llamada concepción liberal del orden público, tema relacionado con el goce de DCP. En este intento, el Ministerio reconoce la responsabilidad compartida de las autoridades civiles y militares, y reitera que estas últimas son parte esencial del Estado. Así, si bien este también es el momento en el cual el gobierno asume públicamente la presunta participación de algunos de los miembros de la fuerza pública en hechos vulneratorios, reitera que este no es un comportamiento sistemático y generalizado y, por tanto, no puede ser asociado con terrorismo de Estado o guerra sucia

13 Este aparte se construye a partir de los informes del Ministerio del Interior que en la época se llamaba Ministerio de Gobierno (1987, 1988, 1990).

denunciada, en su momento, por las organizaciones de DD.HH.

En este sentido, el Ministerio propone hacer distinción entre el uso de la fuerza y de la violencia por parte de la fuerza pública, y resalta el valor constitucional que tiene tanto la protesta social como el uso legítimo de la fuerza que no puede, no obstante, ser desmedida y llevar al Estado y a sus agentes al uso de mecanismos de acción propios de grupos terroristas. Por el contrario, su acción debe sustentarse en su propósito inicial de disuasión.

Los documentos señalan que la estrategia de gobierno, y en especial el PNR, busca, a través de una lectura alternativa de seguridad nacional, avanzar hacia una comprensión más compleja de la violencia y, por tanto, dar prioridad a acciones destinadas al “perfeccionamiento de la democracia”. Así, la postura del gobierno frente a los diversos actores al margen de la ley es muy particular. Por un lado, al menos en los primeros informes, se hace énfasis en la noción de proceso de paz y desmovilización y se registra el proceso adelantado con el M-19. Es importante no perder de vista que ya en 1988 se pueden constatar las primeras críticas a esta postura asumida por el gobierno en el manejo del tema de los grupos alzados en armas: una estrategia de orden público que reconoce la debilidad del Estado como garante de condiciones políticas, económicas y sociales en el territorio nacional y, a través del PNR, apuesta por una lectura y acción alternativa a la lógica guerrista. Más tarde, se puede constatar que la semántica del Ministerio cambia y la versión moderada frente a las guerrillas, a diferencia de la abierta lucha y condena del accionar de los grupos paramilitares, y sobre todo narcotraficantes,

es sustituida por la creciente denuncia del cambio de su *modus operandi*, en especial de las FARC, y las afectaciones que produce el secuestro y el boleteo, así como su vinculación con el narcotráfico.

Por otro lado, el Ministerio sugiere asumir una comprensión diferenciada del concepto de paramilitares y autodefensas. De la misma forma como lo puso en evidencia el informe de la visita *in loco* practicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1993) en 1992, el documento remitido al Congreso para el periodo 1987-1988 hace explícita la existencia de 98 grupos armados, llamados en ese momento grupos paramilitares. Aquí caben grupos anticomunistas y otras manifestaciones de organizaciones criminales como el movimiento Muerte a Secuestradores (MAS), juventud anticomunista, los Pájaros, entre otros. Esta es la época en la cual, según los informes del Ministerio:

1. Si bien se reconoce que hay presuntas violaciones de derechos por parte de miembros de la fuerza pública, este no es su comportamiento habitual que debe, por el contrario, usar la fuerza de manera proporcional frente a situaciones como las protestas sociales entendidas como una manifestación y resultado del abandono estatal de amplias regiones del país.

2. Se emprende ante el sistema internacional una campaña para visibilizar a los grupos al margen de la ley como otro actor responsable de la situación de los DD.HH.

3. Se hace un marcado énfasis en la actuación de los grupos paramilitares y narcotraficantes. Sin embargo, no se desconoce y no se dejan de denunciar los actos perpetrados por las guerrillas.

4. Se asume una postura distinta en relación con el orden público que pasa a dar un uso alternativo al Estatuto de Seguridad y a la versión militarista de manejo de la seguridad. Así, se reconocen las causas estructurales de la violencia que explican la creación del PNR para extender la presencia del Estado en zonas marginadas.

Por otro lado, al igual que los documentos de Presidencia, el Ministerio resalta las acciones relacionadas con las comunidades indígenas. La actuación de la División de Asuntos Indígenas (DAI) del Ministerio representa un importante capítulo en la rendición de cuentas de informes de gestión al Congreso. Es la época en la cual se busca consolidar la DAI como una entidad técnica, con autonomía presupuestal para coordinar la política del gobierno en materia indígena. Sin embargo, al igual como se constató para el caso de la Presidencia y la CPDDHH, no hay referencia a acciones frente a las comunidades afrocolombianas o Rrom que actualmente cuentan, al interior del Ministerio, con dependencias especializadas.

Ministerio de Defensa¹⁴

El Ministerio de Defensa, durante el periodo de Barco, plantea un panorama del país agobiado por factores como el narcotráfico y la violencia social y política. Los informes del Ministerio entre el año 1987 y 1990 reflejan un interés por mantener y restablecer el orden público en todo el territorio nacional, como respuesta a las acciones perpetradas por grupos

subversivos como el ELN, las FARC y el EPL, y los ataques catalogados como terroristas a manos de las mafias del narcotráfico.

Dada esta coyuntura, el tema de los DD.HH. para el Ministerio sugiere tener dos dimensiones. Una, asociada con el interés de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de garantizar los derechos a la vida, a la propiedad y a la seguridad. Y, una segunda, relacionada con el cuestionamiento por el uso desmedido de la fuerza por parte de sus agentes. En este contexto, por ejemplo, la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional se convierte en un importante actor de vigilancia de las actividades policiales que, por hechos asociados o no con el conflicto armado, estaban siendo denunciadas por la población.

Frente a la primera dimensión, el mantenimiento del orden y la democracia es la labor que encierra la mayor preocupación del Ministerio y explica el incremento de la actividad militar en contra de la actividad subversiva y las acciones relacionadas o derivadas del narcotráfico. Lo anterior con el fin de brindar protección a la población afectada por extorsiones, secuestros, asaltos, ataques, entre otros. La eficiencia operativa de la entidad es medida en la época por la cantidad de blancos atacados, cuyo número se busca aumentar con el incremento de las partidas presupuestales destinadas a nuevos equipos y armamento. De allí que para el Ministerio resulte relevante el fortalecimiento de las capacidades de neutralización y disuasión. Este interés por reestructurar y mejorar el pie de fuerza, que sugiere ser compartido por la Presidencia, está ligado, entre otros, a las alertas emitidas por la población fronteriza sobre la pérdida del control territorial por parte

¹⁴ Este aparte se construye con base en los Informes del Ministerio de Defensa al Congreso (1987; 1988; 1990).

del Estado y la consecuente exposición de las comunidades a múltiples atropellos a manos de subversivos y terroristas.

El incremento de acciones derivadas y asociadas al narcotráfico conduce al fortalecimiento de la Unidad Antinarcóticos de la Policía Nacional, dependencia encargada en la época de las operaciones relacionadas con el tráfico de drogas. Y, como consecuencia del aumento de su intervención, se avanza también hacia un incremento en el gasto en operaciones en terreno fijo, patrullaje acuático y labores de inteligencia en las grandes ciudades.

En cuanto a la labor de garantizar el derecho a la seguridad, la Policía Nacional desarrolla la iniciativa de los Centros de Atención Inmediata (CAI), vigente en la actualidad. Basada en el principio de seguridad interna, esta estrategia se implementa en las principales ciudades del país y, según el Ministerio, obtiene como primer resultado un acercamiento entre la población y la policía, además de una mejora en la percepción de la seguridad.

Inscrito en el propósito de garantía de derechos, el Ministerio reporta actividades complementarias destinadas a la protección de la población mediante la prestación de servicios de salud, jornadas de alfabetización, construcción de instalaciones y vivienda, entre otras, que son denominadas “acciones cívico-militares” y concebidas en función de la vocación solidaria de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Una labor bien reconocida, según los informes, por las poblaciones con dificultades de desplazamiento a los principales cascos urbanos. Esta estrategia se destacará de nuevo años más tarde en el gobierno Uribe, con diversos grados de aceptación o

cuestionamiento entre las poblaciones beneficiadas a lo largo del país en el contexto de la llamada Estrategia de Consolidación.

En cuanto a la segunda dimensión de interés del Ministerio, relacionada con la presunta vinculación de sus agentes con violaciones de DD.HH., aquella es ampliamente discutida en la entidad y se manifiesta a través del intento de llevar a cabo una reforma a la justicia penal militar. Asimismo, esta preocupación se hace explícita en el rechazo al informe de 1987 de Amnistía Internacional en el que la ONG hace referencia a la sistemática violación de DD.HH. por parte de la fuerza pública. Al respecto, el general Zamudio Molina, ministro de turno, señala:

Amnistía Internacional el 19 de abril de 1988 divulgó un documento donde denuncia la sistemática violación de los Derechos Humanos en Colombia por parte del Gobierno a través de sus organismos de seguridad, haciéndolos aparecer como autores de atropellos de las libertades del ciudadano, y de la dignidad del hombre como instrumento fundamental para dominar la situación subversiva que vive el país. De las inexactitudes, imprecisiones y falta de objetividad del informe de Amnistía Internacional, se puede concluir que este respetable organismo internacional desconoce completamente la situación colombiana, los orígenes de la violencia política y social, el accionar de las extremas y el narcotráfico. (Ministerio de Defensa, 1988, p. 30)

Finalmente, y a diferencia de las visiones de otras entidades del Ejecutivo, los documentos hacen énfasis en el papel de la fuerza pública en el mantenimiento de la paz, entendiendo esta como el bienestar territorial en una comunidad con ausencia de actividad subversiva o relacionada con alguna de las etapas del narcotráfico (siembra de coca y marihuana, procesamiento

o comercialización). Por lo cual, el control y la lucha contra los grupos y hechos que atentan contra tal propósito se constituyen para la época en un sentido alternativo frente a los DD.HH. al interior del Estado.

Cancillería¹⁵

Los Informes al Congreso de la Cancillería permiten inferir la interpretación de la época sobre la influencia que tiene el contexto internacional y las relaciones con el exterior en las situaciones y problemas internos del país. Así, en el contexto de la Guerra Fría y las intervenciones internacionales en conflictos que en los años ochenta atravesaron Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en las sesiones de la Asamblea General de la ONU, Colombia defiende el respeto del derecho a la libre determinación de los pueblos consagrado en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Un tema relevante en los informes de la Cancillería es el narcotráfico. Sin embargo, y a diferencia de la lectura que al respecto proponen Presidencia y el Ministerio de Defensa, la Cancillería resalta, ya para la época, el papel de la cooperación internacional entre los países productores y consumidores frente a una problemática que es, para la entidad, compartida. Y la presencia de Colombia en el Consejo de Seguridad le permite participar en los trabajos preparatorios de la Convención

de la ONU contra el Tráfico de estupefacientes y Sustancia Sicotrópicas realizada en Viena en 1988.

También se destaca el tema de desarme convencional pues, según la entidad, la violencia se intensifica aún más cuando grupos armados y narcotraficantes tienen fácil acceso a las armas. Por tanto, la Cancillería es insistente en la necesidad de combatir el tráfico clandestino de armas que genera mayor inestabilidad e inseguridad en los países. Al respecto, el ministro sostiene que la carga económica que representa la carrera armamentista afecta la disponibilidad de recursos para la superación de las desigualdades sociales.

En el Informe de 1989 se hace referencia a conceptos que afectan la garantía de derechos y que, a la vez, no se identifican claramente durante este gobierno en la semántica de las demás entidades del Ejecutivo: la discriminación racial y el racismo. Sin embargo, un tema en el que la Cancillería se encuentra en sus pronunciamientos de manera clara con el discurso de la Presidencia es la pobreza extrema o absoluta. En este sentido, la Cancillería retoma en su Informe al Congreso la intervención del presidente Barco en la Conferencia Regional sobre Pobreza en Latinoamérica y el Caribe, realizada en Cartagena en 1988. Asimismo, llama la atención sobre el efecto que tiene la deuda externa que agobia a los países en desarrollo e impide que los gobiernos paguen su “deuda social” entendida como los ingresos faltantes a los pobres para satisfacer sus necesidades básicas. Y, en consecuencia, hace referencia a la invitación que hace el presidente a reestructurar el sistema de las deudas externas que restringe la capacidad estatal de prestación

15 Este aparte se elabora con base en la revisión de los documentos de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1988; 1989; 1990).

de servicios como la salud, la alimentación y la vivienda.

En relación con este tema, la Cancillería expone en sus informes la postura que muestra internacionalmente el gobierno en su lucha en contra de la pobreza y hace mención del proyecto de reforma constitucional que hace énfasis en los servicios que debe brindar el Estado para satisfacer las necesidades básicas relacionadas con derechos básicos como salud, educación y alimentación. Además, reitera que una de las causas de pobreza extrema es la concentración de ingresos en ciertas minorías. En este caso, a diferencia de los pronunciamientos de la Presidencia y del Ministerio del Interior, el término de minoría se relaciona con élites que tienen poder político o económico que les procura acceso a mayores beneficios. Esta situación lleva a la exclusión de las personas en situación de pobreza, por lo que la Cancillería llama la atención sobre los desafíos en la garantía de los derechos entendidos, al unísono con la Presidencia y la CPDDHH, de manera amplia e interdependiente, pues, retomando los pronunciamientos del mandatario, lo relaciona con la participación política y la democracia participativa.

Procuraduría General de la Nación¹⁶

Durante el gobierno Barco, la PGN centró sus esfuerzos en la necesidad de promover y hacer efectivos los derechos. El escenario político bipartidista, la crisis económica de los años

ochenta y la violencia, derivada de la llamada “guerra sucia”, sumados al estado de sitio en el cual se encontraba el país de manera intermitente desde 1949, son factores que, según la Procuraduría, impedían hacer efectivos los DD.HH.

En este periodo, la PGN destaca la situación de los DCP que, según su lectura, son los más vulnerados. El respeto por la vida, la integridad moral y la integridad personal se convierten en el llamado que hace esta entidad al Estado. Para la PGN, la cultura de la violencia y la violación de los DCP, además de representar un impedimento para el desarrollo de la paz en el país, puede considerarse como un ataque directo contra la construcción de la democracia participativa y representativa. Dicha construcción democrática abarca, según la entidad, la unión de fuerzas sociales como sindicatos, partidos políticos, agremiaciones sociales y económicas, el clero, entre otras.

Asimismo, sostiene la PGN que el escenario de violencia que aqueja al país requiere de un decisivo diálogo entre las partes en disputa para evitar el uso de las armas en actos que afecten el orden institucional. Sin embargo, la entidad también es enfática en que no se puede llegar a un escenario de diálogos de paz sin que exista una voluntad genuina, pues en su ausencia el cese de hostilidades por parte de las fuerzas militares puede constituirse en una oportunidad de fortalecimiento de los grupos subversivos.

En el contexto de lucha contra los grupos subversivos, la Procuraduría pone a consideración del Gobierno nacional la necesidad de aplicar los Convenios de Ginebra de 1949

16 El presente aparte se construye con base en el pronunciamiento del procurador general de la nación de 1988 y el Informe al Congreso de 1990.

aprobados en Colombia por la Ley 5 de 1960 que, además de regular las acciones que se estaban presentando en el marco de la llamada guerra sucia, y que los informes de gobierno no reconocían, contribuiría, según el organismo de control, a limitar las acciones perpetradas contra grupos poblacionales que quedaban en medio del conflicto. En este contexto, la PGN sostiene que casos graves de violaciones de DD.HH. no corresponden obligatoriamente, como lo sostienen los informes de organismos internacionales, a una política de Estado. Pero sí subraya que el Estado no puede admitir tales comportamientos de sus servidores y, por tanto, los debe investigar y sancionar.

Además de la preocupación por los DCP, la entidad aboga por una mayor inclusión social mediante una distribución justa de los ingresos, el pago de salarios dignos y la reducción de brechas entre los beneficiados por las riquezas del país y los que viven en la pobreza absoluta. Los marginados son, para este organismo de control, víctimas de violaciones de derechos al no brindárseles los medios adecuados para vivir. Asimismo, a diferencia de las demás entidades, la PGN reporta intervenciones tendientes a la garantía al derecho al medio ambiente.

De manera similar al interés del gobierno de aumentar su presencia en las regiones y fortalecer la institucionalidad pública, en el marco del impulso descentralizador, la PGN avanza en fortalecer su presencia en el territorio tanto a través de las Procuradurías Regionales, como de las recién creadas Procuradurías Provinciales. Asimismo, destaca la labor de los personeros municipales como el punto de encuentro entre el Ministerio Público y la población en el territorio. En

este orden de ideas, para apoyar la labor de defensa y protección de los DD.HH. en el nivel local, la PGN hace un llamado a las administraciones territoriales para que, en un diálogo entre los alcaldes y los concejos municipales, se adelante una reestructuración de las Personerías municipales y se creen oficinas municipales delegadas para los DD.HH. Por otro lado, la PGN avanza en un proceso de fortalecimiento institucional que se ve materializado en la Ley 4ª de 1990.

Un tema que se destaca en el discurso de la PGN y que no está presente con la misma intensidad en los pronunciamientos de las demás entidades está asociado a la lucha contra la corrupción. En esta, la PGN reitera la necesidad de establecer responsabilidades individuales pues la corrupción no solo genera detrimento patrimonial para el Estado, sino que tiene efectos sociales y en el régimen democrático del país. Un debate más que actualmente sigue ocupando un espacio en la agenda pública.

CONCLUSIONES

El presente artículo inició haciendo alusión al actual proceso de paz. También se mencionó el propósito de documentar, a partir de la semántica institucional, el contenido del sentido y los sentidos institucionales del concepto de DD.HH. con base en los cuales se entreteje la construcción de la acción del Estado en la materia en el gobierno Barco.

Varias son las reflexiones que emergen a partir de la evidencia. En primer lugar, el Estado no es monolítico en cuanto a la cons-

trucción de una semántica de DD.HH. Así, no solo las prioridades, sino también las comprensiones de la realidad sugieren estar, como lo anuncian los trabajos que estudian desde la perspectiva de la Teoría general de los sistemas sociales (TGSS) el tema de los DD.HH., lejos de un consenso global por lo que el contenido de la noción de DD.HH. se constituye en un producto de interacciones en medio de un disenso estructural.

Así, las lecturas que ofrece cada institución, si bien comparten la preocupación por la crisis de seguridad que enfrenta el país en ese momento, priorizan relaciones causales y explicativas distintas. Para la Presidencia, la violación de los derechos es consecuencia directa e indirecta de las profundas diferencias regionales y la poca presencia estatal. Esto explica el abordaje más complejo que se vislumbra en términos de alternativas de gestión y garantía no solo de los DCP, sino de los DESC, lectura compartida tanto por la Presidencia como la Cancillería y la PGN. Pero, a diferencia de estas entidades, el Ministerio de Gobierno asocia la situación de derechos con los desafíos de la gobernabilidad del país como consecuencia del Frente Nacional y la presencia de grupos al margen de la ley. Por su parte, si bien la Cancillería y el Ministerio de Defensa comparten su preocupación frente al narcotráfico, la manera de abordarlo presenta sustanciales diferencias.

Además de las discrepancias de los sentidos globales que expresa cada entidad, también se ubican importantes distinciones en aspectos puntuales relacionados con la garantía de derechos. Entre otras, destaca la polisemia en torno al uso del concepto de minorías que, para el Ministerio del Interior y la Presidencia están

asociados con la contienda política que se desarrolla en el marco del desmonte del esquema bipartidista del Frente Nacional y, por tanto, se hace referencia a las minorías políticas. Por su parte, si bien la Cancillería introduce en la agenda la discusión sobre la discriminación racial, asunto que resulta llamativo por la ausencia de referencias a comunidades distintas a las indígenas, asume el concepto de minoría en tanto la élite económicamente privilegiada en la sociedad del momento.

De la misma forma, se ubica una postura divergente entre el Ministerio del Interior y la PGN, por un lado, y el Ministerio de Defensa, por otro, sobre el presunto uso indebido de la fuerza, pues mientras los primeros reiteran la obligatoria sumisión de las armas a las leyes y el imperativo de juzgar cualquier comportamiento violatorio por parte de los agentes estatales, el segundo rechaza las acusaciones o los señalamientos de la época.

Pero hay lecturas que sugieren ser convergentes, en particular con el contexto actual: el fortalecimiento institucional, la presencia territorial del Estado, la protección de minorías políticas, el reconocimiento de la protesta social, la interdependencia entre los DESC y los DCP, entre otras. Esta constatación, como segunda dimensión de reflexión, no es de menor envergadura pues hoy, al igual que en los años ochenta e inicio de los noventa, el país sigue experimentando alternativas con el fin de proveer las garantías previstas en la carta política. Las discusiones en torno al contenido de los Acuerdos de Paz de La Habana así lo insinúan.

De esta forma, la constatación de apuestas y, en especial, de problemas de la época muestra que el país cuenta con un largo recorrido de

institucionalización de la semántica de DD.HH. Sin embargo, algunas de las preguntas que surgen son: 1) ¿cuál es el grado de variación de las estrategias implementadas a lo largo de los años?, ¿cuál es el grado de aprendizaje del Estado frente a sus propias acciones? y, en consecuencia, 2) ¿es posible que la tendencia a la invariabilidad de algunas de las estructuras pueda explicar la persistencia de problemas y la reiteración en el contenido de las soluciones de garantía de derechos en el país?

REFERENCIAS

- Arrignon, M. (2014). *Inciter au travail : la convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales «actives» dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas)* [Tesis doctoral]. Université de Grenoble.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Comisión primera*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Baraldi, C. (2006). Semántica. En G. Corsi, E. Esposito y C. Baraldi (Eds.), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann* (pp. 195-198). Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Bernal, F. (1994). Introducción. En F. Bernal (Ed.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha* (pp. 15-26). Presidencia de la República, Plan Nacional de Rehabilitación.
- Blaser, J. (2003). Le système de consultation en Suisse: esquisse réflexive d'une analyse empirique. *A contrario*, 1, 10-31.
- Brans, M. y Rossbach, S. (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439.
- Cepeda, F. (1994). Una Colombia nueva: la visión política de Barco. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social* (pp. 49-79). Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- Clement, F. (2013). *La politique autoroutière française à l'épreuve des mots du Grenelle de l'Environnement : saisir le changement par l'infusion des lignes narratives* [Tesis doctoral]. Université de Grenoble.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1993). *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.84
- Congreso de la República. Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989.
- CONPES 3172 (2002). *Líneas de Acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. DNP.
- Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (1990). *Boletín informativo*. Presidencia de la República.
- Decreto 2111 de 1987. Por el cual se asignan funciones al Consejero presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4100 de 2011. Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1987). *Así estamos cumpliendo. Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990*. DNP.

- García Villegas, M. (2004). Constitucionalismo perverso, normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997. En M. García Villegas y B. de Sousa Santos (Eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico* (vol. I, pp. 317-370). Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes.
- Herrera-Kit, P. y Taylor, S. (2012). El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: ¿una nueva etapa en la actuación en materia de derechos humanos en Colombia? *Revista OPERA*, 12, 59-80. doi: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3650>
- Hoskin, G. (1994). La administración Barco: del caos político a una salida ambigua. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social* (pp. 23-48). Fedesarrollo, Fondo cultural Cafetero.
- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. Universidad Iberoamericana.
- Marinovic, E. (1994). Condiciones de posibilidad de una estrategia: el caso del Plan Nacional de Rehabilitación de Colombia. En F. Bernal (Ed.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha* (pp. 33-61). Presidencia de la República.
- Mascareño, A. y Chernilo, D. (2012). Obstáculos y perspectivas de la sociología latinoamericana: universalismo normativo y diferenciación funcional. En R. Millán y M. Estrada Saavedra (Eds.), *La teoría de sistemas de Niklas Luhmann a prueba. Horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina* (pp. 25-68). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales Colegio de México.
- Ministerio de Gobierno (1987). *Memoria al Congreso Nacional. "Una estrategia de cambio político"*. Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Gobierno (1988). *Memoria al Congreso Nacional. Descentralización administrativa, apertura democrática y orden público*. Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Gobierno (1989). *Memoria al Congreso Nacional. Departamento administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO)*. Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Gobierno (1990). *Memoria al Congreso*. Ministerio de Gobierno.
- Ministerio de Defensa (1987). *Memorias al Congreso de la República 1987-1988*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (1988). *Memoria al Congreso de la República 1988-1989*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (1990). *Memorias al Congreso de la República 1989-1990*. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1988). *Memoria al Congreso 1987-1988*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1989). *Memoria al Congreso 1988-1989*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1990). *Memoria al Congreso 1989-1990*. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Montoya Vélez, G. (1994). Un testimonio. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social*. Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- Morgan, P. (2006). *The concept of capacity*. Centre Européen de gestion de politiques de développement.
- Neves, M. (2004). La fuerza simbólica de los derechos humanos. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 27, 143-180.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 169. OIT.

- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 160, 81-100.
- Pardo Rueda, R. (1994). PNR: una estrategia para la reconciliación. En F. Bernal (Ed.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha* (pp. 27-32). Presidencia de la República - Plan Nacional de Reconciliación.
- Pinzón Casallas, C. y Herrera-Kit, P. (2015). Entre política y enfoque: los retos para la consolidación de la acción del Gobierno Santos en derechos humanos. En C. Isaza (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015* (pp. 57-74). Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República (1990). *Por la vigencia de los derechos humanos. Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco al Congreso Nacional*. Presidencia de la República.
- Procuraduría General de la Nación (1988). *Cartagena de Indias: sede de los derechos humanos en Colombia*. Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría General de la Nación (1990). *Informe al Gobierno y Congreso Nacional*. Procuraduría General de la Nación.
- Rodríguez Mansilla, D. (2004), *Organizaciones para la modernización*. Universidad Iberoamericana.
- Rodríguez Mansilla, D. y Torres Nafarrate, J. (2008). Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann. México: Herder, Universidad Iberoamericana
- Roth Deubel, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (49), 1-10.
- Soto Restrepo, C. E. (2006). *Generación de políticas gubernamentales de derechos humanos a partir de la Constitución de 1991*. Ediciones Uniandes.
- Universidad de los Andes y Asesoría y Gestión (2002). *Proyecto de fortalecimiento institucional del sector de DDHH y DIH en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Vergara Peña, L. F. (2013). Presentación. En *La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derechos y derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Wills Herrera, E. (1994). El PNR: un modelo institucional para el cambio político y social en Colombia. En F. Bernal (Ed.), *PNR: 11 años de camino. La sociedad civil en marcha* (pp. 62-84). Presidencia de la República - Plan Nacional de Rehabilitación.