



# Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia

Sandra Borda G.

## Introducción

La política exterior colombiana ha experimentado cambios durante los últimos años y especialmente desde el inicio de la administración de Juan Manuel Santos. Sin embargo, no hay consenso sobre la naturaleza y profundidad de esos cambios: mientras el gobierno sugiere que se inaugura una nueva era en materia diplomática, algunos analistas califican el cambio como poco trascendental y de carácter puramente retórico y superficial. En este texto propondré dos argumentos que, de una forma u otra, intentan cualificar las transformaciones en la

política exterior que se le atribuyen a la administración Santos, a través de un análisis de lo que ha sido el papel y la política multilateral de Colombia frente a la Organización de Estados Americanos—OEA durante los últimos tres años.

El primer argumento de este capítulo es que la posición colombiana en la OEA se enmarca en un espíritu de pragmatismo en materia de política bi y multilateral que ha sido adoptado recientemente. Este pragmatismo es más evidente si se compara con la política exterior de la administración del presidente Uribe: mientras que la política exterior de dicho gobierno pareció percibir una contradicción o inconsistencia fundamental entre el estrechamiento de su relación con Washington y la aproximación hacia los países de la región, creando un serio nivel de polarización alrededor de la política exterior del país; Santos le ha apostado a varios escenarios multilaterales al mismo tiempo a la Unasur, a la Organización de Estados Americanos—OEA, a la creación de la Alianza para el Pacífico y a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Corea del Sur y la Unión Europea con igual contundencia y sin caer en contradicciones. Consecuentemente, la apuesta por la OEA solo hace parte de un interés por mejorar los niveles de inserción positiva de Colombia en *todos* los foros multilaterales y en varios escenarios regionales. Las apuestas internacionales del actual gobierno se han diversificado, en parte, porque ha habido un proceso gradual de des-ideologización de la política exterior si se le compara con la de la administración Uribe. Esto ha permitido que el comportamiento internacional colombiano actual sea más flexible, menos estrictamente alineado y más pragmático.

En segundo lugar, si bien el multilateralismo se ha diversificado y acentuado en distintos frentes, el contenido grueso de la política exterior y su énfasis en seguridad y en la contención de la influencia internacional que presiona a favor de un mayor cumplimiento con los derechos humanos se mantiene casi intacto. Por esta razón, este capítulo hace especial énfasis en estos dos temas en su intento por analizar la posición internacional de Colombia en el escenario de la OEA. En materia de seguridad, sin embargo, hay dos variaciones: el uso de un discurso (más no una política) revisionista del régimen internacional de la lucha contra las drogas que encuentra un eco importante en el sistema interamericano y, el inicio de una diplomacia

*promocional* del *know-how* colombiano en materia de seguridad y lucha contra las drogas. En materia de derechos humanos, la resistencia estratégica hacia las presiones internacionales en favor de un mayor cumplimiento con las normas de derechos humanos se hace visible especialmente en la naturaleza de la posición de Colombia en la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos—SIDH.

Estas características de la política exterior colombiana frente al sistema interamericano resultan en parte de la tensión que enfrenta el gobierno Santos y que es generada gracias a su intención de insertar más hábil y positivamente a Colombia en el escenario internacional, de convertirlo en un país jugador en las ‘grandes ligas’ internacionales y, al mismo tiempo, la necesidad de lidiar con un escenario adverso en materia de derechos humanos, directamente vinculado con el conflicto interno que aún no termina, y que el gobierno no ha podido mejorar. Esta tensión resulta, complementariamente, de intentar construir una política exterior que busca ejercer liderazgo regional, pero que simultáneamente se ve limitada por las restricciones que impone el todavía latente conflicto interno, nutrido por el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas.

Para elaborar y probar estos argumentos, primero hago una descripción general de los lineamientos básicos de la política exterior del actual gobierno, que luego uso de marco para explicar la posición de Colombia en el sistema interamericano en dos temas cruciales: drogas/seguridad y derechos humanos. Finalmente, concluyo recogiendo los principales ejes de este análisis y proponiendo algunos ejes para análisis futuros de la posición de Colombia en el sistema interamericano.

## 1. Política Exterior Colombiana

Colombia se encuentra en una coyuntura que tiene dos características claves. De un lado, el país pasa por un momento de prosperidad económica sobresaliente: se ha convertido en la cuarta economía más importante de América Latina (superando recientemente a Argentina) según las mediciones del PIB de 2011, ello gracias a que las reformas económicas implementadas en los 90s han conseguido modernizar su economía. Su productividad laboral ha experimentado

un aumento desde mediados de la década de 2000 debido principalmente al mejoramiento de su situación de seguridad, aunque dicha productividad sigue siendo baja para los estándares regionales. Adicionalmente, la suma de sus exportaciones e importaciones es superior al promedio de los países latinoamericanos. Sin embargo, el factor decisivo que le permitió a Colombia resistir la recesión económica mundial, mantenerse como economía estable y continuar creciendo fue el auge de la minería:

“Después de una fuerte desaceleración en 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar el 5,9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones registradas a finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportación de Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países. El crecimiento se apoyó en el auge del sector minero, y las exportaciones e inversiones de productos básicos se vieron impulsadas por el fuerte aumento de sus precios. El sector minero creció en más de un 14% en términos reales en 2011. Los sectores no transables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción<sup>1</sup>.”

Esta prosperidad le ha permitido a Colombia avanzar en varios escenarios internacionales. En Mayo de 2013, por ejemplo, el país logró que la OECD iniciara el estudio de su petición de ingreso. En caso de lograr el anhelado ingreso, Colombia se convertirá en el tercer país latinoamericano (junto a México y Chile) en pertenecer al organismo que aglutina a 34 de las economías más avanzadas del planeta.

De otro lado, el incremento de los niveles de seguridad y la reducción de la violencia asociada con el narcotráfico en el país, sumado a la posibilidad de que el conflicto interno termine en el contexto de las actuales negociaciones de paz, han llevado a algunos a calificar a Colombia como un país ‘nuevo’ y en necesidad de ser ‘redescubierto’. Las Fuerzas Armadas colombianas están ahora clasificadas como unas de las mejores del mundo y de hecho, el gobierno está interesado en ofrecer y compartir su experticia. Durante la última década, de acuerdo con miembros del gobierno, Colombia ha ofrecido su conocimiento en temas de seguridad a varios países en América Latina, el Caribe, Europa y África. Recientemente, y solo para citar un ejemplo, Colombia ha firmado un acuerdo para compartir su

*know-how* en materia anti-narcóticos con la OTAN<sup>2</sup>. Más de 16.000 personas en 40 países han sido entrenados por fuerzas de seguridad colombianas en áreas como la interdicción marítima, el combate de jungla, la inteligencia anti-terrorismo y tácticas para combatir la extorsión, el secuestro y el tráfico de drogas. Las Fuerzas Armadas colombianas son más grandes que las de Brasil, un país cuatro veces más grande que Colombia, y entre el 2000 y el 2010, el gasto anual militar se había casi duplicado pasando de \$5.7 miles de millones a 10.4 miles de millones<sup>3</sup>.

Este escenario ha dado lugar a un interés renovado por parte del gobierno en proyectar un país transformado, en donde los temas del conflicto y el narcotráfico pertenecen al pasado, y en donde la prosperidad económica empuja al país en otras direcciones. El papel que quiere jugar Colombia en el plano internacional es uno de mayor protagonismo y liderazgo y las ligas a las que quiere pertenecer ya no son las de los estados fallidos. Parte de esta estrategia ha sido el papel de mediador que jugó Juan Manuel Santos en la crisis de Honduras de 2009, la membresía de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su intento por liderar el tratamiento de la crisis en Haití<sup>4</sup>, la obtención de la Secretaría General de la UNASUR para Colombia, y últimamente, el intento de Colombia de actuar como mediador en el conflicto entre Israel y Palestina<sup>5</sup>. Por supuesto, los intentos de mediación en el proceso de negociación de la reforma al SIDH que describiré en la sección tres de este capítulo hacen parte de este nuevo papel que Colombia está buscando jugar en el escenario hemisférico e internacional.

Su intento por consolidarse como líder regional, ha llevado al gobierno Santos a perseguir una política exterior más multilateral, más pragmática y más diversificada que la que se diseñó e implementó durante la administración Uribe. A diferencia de lo sucedido durante ésta administración, Santos no ha asumido la existencia de una inconsistencia entre tener una fuerte y profunda relación con Estados Unidos, y acercarse a la región y sus instituciones; ha reconstruido parcialmente su relación con Venezuela —deteriorada tras duros enfrentamientos entre los presidentes Uribe y Chávez, ha ostentado la Secretaría General de la UNASUR y simultáneamente, ha promovido y participado activamente en la conformación de la Alianza del

Pacífico, un nuevo mecanismo de integración diferente y alternativo a los existentes en la región.

Estas transformaciones han llevado a los tomadores de decisiones y a la opinión pública a pensar en la inserción internacional de Colombia como un proceso de más aliento y mucho más ambicioso. Consecuentemente, esta búsqueda del ingreso a las categorías de ‘líderes regionales’ o ‘países emergentes’ ha incrementado ostensiblemente los niveles de *vulnerabilidad social* de Colombia. Risse y Ropp definen la vulnerabilidad de la siguiente manera:

“entre más les importe a los estados u otros actores su reputación social y quieran ser miembros de la comunidad internacional en una posición de ‘buen comportamiento’, más vulnerables son a las acusaciones externas, a los mecanismos sociales que se basan en la lógica de la argumentación y de lo apropiado. La vulnerabilidad social se refiere al deseo particular de un actor de ser un miembro aceptado en un grupo social o una comunidad particular. Los constructivistas arguyen que la identidad de un estado puede influenciar su vulnerabilidad a la presión social. Estados con identidades inseguras o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones”<sup>6</sup>.

El énfasis en la construcción de una identidad internacional diferente, de una ‘Nueva Colombia’ casi liberada del conflicto, más segura y más próspera, ha hecho que el gobierno y la opinión estén hoy más preocupados que nunca por su reputación y por su imagen internacional. Por eso la insistencia en salir de la ‘lista negra’ de violadores a los derechos humanos que se discutirá en la sección tres y por eso, la presentación de Colombia ante la comunidad internacional como un actor que ha superado los desafíos impuestos por una larga y cruda guerra contra las drogas y por una similar guerra contra la insurgencia armada. A continuación ilustro cómo estas tendencias generales adoptan forma en la posición colombiana ante la OEA en materia del tráfico ilícito de drogas y en relación con la reforma al SIDH.

## 2. La guerra contra las drogas y el “Revisionismo” de la administración Santos

En este ámbito, la política exterior del gobierno Santos ha sufrido una transformación, por lo menos a nivel retórico, importante. De una aproximación histórica prohibicionista, Santos ha transitado hacia una política de mayor apertura y flexibilidad, y a intentar liderar un debate global sobre los actuales términos de la lucha internacional contra el narcotráfico. A pesar de que la administración Santos no se ha manifestado a favor de un tipo específico de política anti-drogas y solo pretende servir como anfitrión del debate, si ha insistido en las limitaciones y efectos contraproducentes del actual régimen internacional contra las drogas ilícitas.

La campaña de la actual administración empezó en Septiembre del 2010 frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en donde Santos habló por primera vez de la necesidad de revisar y redefinir los términos actuales de la guerra contra las drogas. En su discurso, expresó su preocupación por las contradicciones de la estrategia global:

“We note with concern the contradictions of some countries that, on the one hand, demand a frontal fight against drug trafficking and, on the other, legalize consumption or study the possibility of legalizing the production and trade of certain drugs ... These contradictions make it a necessity ... to come to an agreement and to review the global strategy against illicit drugs, in order to agree upon a unique global policy, more effective and within which all countries will contribute equally to this effort”<sup>7</sup>.

En Noviembre de 2011, Santos otorgó entrevistas a varios medios británicos con ocasión de una visita oficial y habló de la idea de liderar una discusión global sobre lo que denominó una estrategia fallida en contra de los narcóticos ilegales. *The Guardian* reportó entonces que la voz del presidente Santos “se está volviendo clave en el intento de establecer los nuevos términos de la discusión internacional sobre esta guerra” y destacó sus pronunciamientos sobre la necesidad mundial de discutir nuevas aproximaciones dado que:

“we are basically still thinking within the same framework as we have done for the last 40 years... A new approach should try and

take away the violent profit that comes with drug trafficking... If that means legalising, and the world thinks that's the solution, I will welcome it. I'm not against it"<sup>8</sup>.

La propuesta de Santos consistía en liderar y promover la discusión sobre este tema, sin necesariamente adelantar una posición específica y asumir el costo político de hacerlo. Al contrario, el gobierno colombiano solo cambiará su posición tradicional en material anti-drogas —claramente prohibicionista, en caso de que el consenso internacional alrededor de esta transformación se dé:

“What I won't do is to become the vanguard of that movement because then I will be crucified. But I would gladly participate in those discussions because we are the country that's still suffering most and have suffered most historically with the high consumption of the UK, the US, and Europe in general... I would talk about legalising marijuana and more than just marijuana. If the world thinks that this is the correct approach... I would never legalise very hard drugs like morphine or heroin because in fact they are suicidal drugs. I might consider legalising cocaine if there is a world consensus because this drug has affected us most here in Colombia. I don't know what is more harmful, cocaine or marijuana. That's a health discussion. But again, only if there is a consensus”<sup>9</sup>.

Antes de analizar como esta posición se ha manifestado en la participación de Colombia en el sistema interamericano, es preciso decir que el discurso internacional de Santos en materia de drogas ilícitas aún no encuentra un equivalente en su política doméstica en este mismo tema. A nivel interno, Santos aún no ha planteado una reforma significativa a la política anti-drogas y ha brillado por su ausencia en los espacios donde esta discusión se plantea a nivel nacional. Santos no ha asistido a ninguna sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejo que reúne a una decena de instituciones del Gobierno y de las Fuerzas Armadas que tienen bajo su ala los diferentes aspectos de la lucha antidrogas. Santos tampoco ha asistido nunca a la entrega de los resultados del informe anual de cultivos ilícitos que hace la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y que son una de las guías fundamentales para las políticas antidrogas predominantes como

la aspersión y la erradicación. El presidente tampoco le ha hecho seguimiento a los resultados que presentó la Comisión Asesora en Política de Drogas, creada por el mismo gobierno, conformada por expertos independientes en el tema y destinada a buscar alternativas al enfoque tradicional de la lucha contra las drogas. De hecho, “Ocho meses después, esas recomendaciones siguen en su mayor parte en el papel y —aunque existen pilotos exitosos como el de Acción Técnica Social para el consumo de heroína— aún no han sido aumentados a una escala que permita ese cambio en la política”<sup>10</sup>. Tampoco se ha preocupado el gobierno por hacerle seguimiento a sus propias iniciativas internacionales y no se ha replanteado, ni remotamente, prácticas tan polémicas y poco comunes en la guerra contra las drogas como la aspersión aérea con glifosato.

Planteada esta inconsistencia profunda entre la política internacional y la interna, en el ámbito de la OEA, si bien durante el primer año del gobierno Santos la posición de Colombia en esta organización fue de corte tradicional y continuo manteniendo el discurso prohibicionista, para el segundo año las transformaciones eran notables. En este primer año y en el contexto de las discusiones ordinarias en la OEA, Colombia continuó defendiendo una guerra integral contra el narcotráfico que permitiese la implementación de una estrategia múltiple que a su vez contrarrestase las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema de las drogas. Para el desarrollo de esta estrategia múltiple el gobierno manifestó la notoria importancia del fortalecimiento de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado que permitiesen lograr esfuerzos articulados que contribuyan a atacar frontalmente las diferentes etapas del problema y a contrarrestar las actividades delictivas.

Pero para el 2012, las declaraciones internacionales de Santos a favor de una discusión reformista, fueron acompañadas por el inicio de una diplomacia hemisférica muy parecida pero esta vez en el contexto de la OEA. En Abril de este año, tuvo lugar la Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, y allí el presidente Santos sugirió nombrar un comité de expertos para analizar la forma actual de la guerra hemisférica contra las drogas y proponer nuevas alternativas. El Secretario General de la OEA hizo público el contenido de este reporte recientemente<sup>11</sup> y se esperaba que el mismo marcara el inicio

de un debate amplio al interior de la organización. A pesar de que se suponía que el reporte se discutiría en la 43 Sesión Regular de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala<sup>12</sup> que se llevó a cabo en Junio del 2013, el presidente Santos se excusó de asistir por razones que nunca quedaron claras. Esta es una instancia elocuente de la falta de seguimiento a estas iniciativas que se señalaba antes y refleja el interés del gobierno nacional en mantener una posición todavía ambigua frente a este tema que de un lado le permita a Santos asegurar que mantiene una posición reformista en este tema (esto facilita sus negociaciones con las FARC en La Habana) sin necesariamente incurrir en virajes drásticos que dificulten su maniobrabilidad interna y también frente a Estados Unidos.

Posteriormente y en la LXII Asamblea General de la OEA en Cochabamba, Bolivia, en Junio de 2012, durante la intervención en plenaria la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín, reflejó la notable importancia que el país le ha dado al tema de las drogas y a su intención de mantenerlo sobre la mesa en el escenario hemisférico. Retomando e insistiendo en la posición de la delegación de Colombia ante esta organización, la ministra exaltó el cuestionamiento a las actuales estrategias adoptadas para enfrentar el flagelo del narcotráfico e hizo un llamado a la unión en busca de opciones alternativas viables que contribuyan a mejorar las políticas regionales para combatir el problema.

Esta posición a nivel externo encontró, al menos aparentemente, una manifestación a nivel interno en Colombia: en una movida que para muchos representó alinear la política y el discurso internacional del problema de las drogas con la visión y acción nacional, el presidente creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Enero de 2013, conformada por expertos nacionales en diferentes disciplinas. El presidente les encargó, con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Salud, la tarea de analizar los posibles caminos que podría seguir el gobierno en la materia. Esta decisión demostró en ese entonces el interés de analizar el problema de las drogas desde distintos puntos de vista y a través del desarrollo de visiones innovadoras que lograran llegar a una solución efectiva al problema de las drogas. Sin embargo y como ya se señaló, las conclusiones de estudio elaborado por esta Comisión ya son públicas

y el presidente no le ha hecho ningún tipo de seguimiento, de tal forma que ninguna contribución de este estudio ha hecho su tránsito hacia alguna forma de política pública.

Finalmente, Colombia también ha utilizado su presencia en la OEA para presentarse como un país poseedor de un *know-how* particular sobre asuntos de seguridad y lucha contra las drogas. En este escenario multilateral y gracias a un discurso según el cual los problemas de seguridad no pueden ser combatidos sino a través de la cooperación y la consolidación institucional, Colombia ofrece su experticia en este frente y reitera su apoyo a otros países que enfrentan problemas de seguridad, a través de diversas formas de asesoría policial y militar directa, a través de la realización de labores de diagnóstico y a través de escenarios multilaterales como los Grupos de Alto Nivel en Seguridad y Justicia.

### 3. Colombia y la negociación sobre la reforma del SIDH<sup>13</sup>

En el caso de la discusión sobre la reforma al SIDH, es posible afirmar que Colombia usó esta discusión como una plataforma para alcanzar dos objetivos claros: de un lado, impulsar su agenda doméstica en materia de derechos humanos, y de otro, posicionarse como líder a nivel regional. En el contexto del pragmatismo de la actual política exterior, Colombia optó por asumir diversos roles (en ocasiones ambiguos) en la discusión que le permitieran lograr sus objetivos, en vez de asumir posiciones ideologizadas, inamovibles y defensivas frente al sistema mismo.

#### *a. El Estado negociador de propuestas para su propio beneficio*

Desde mediados de 2011, cuando se inició la discusión del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA encargado de reflexionar sobre el funcionamiento del SIDH, la posición del Estado colombiano se concentró siempre en aquellos procedimientos y competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—CIDH que más impactan su política interna, mientras que evitó pronunciarse respecto de los temas más políticos de la discusión<sup>14</sup>.

Si se hace un seguimiento a las presentaciones escritas y a las intervenciones orales en el Consejo Permanente se denota que Colombia no participó activamente en las discusiones sobre universalización, financiamiento, o sobre la posible sede de la CIDH, sino que se concentró en tres temas: medidas cautelares, capítulo IV del Informe Anual de la CIDH y el sistema de peticiones y casos. De tal manera, Colombia prefirió evitar los asuntos más políticos o ideológicos, para concentrarse en algunos aspectos técnicos pero que se relacionan directamente con su agenda interna y que afectan su intento de reposicionamiento internacional.

El interés en estos temas se explica por la historia de relacionamiento entre Colombia y el sistema desde los propios inicios del proceso de escrutinio internacional y el consecuente proceso de *negación*. Tras varias décadas de conflicto armado y de una aguda crisis humanitaria derivada del mismo, la CIDH ha tenido como prioridad en su agenda el seguimiento al caso colombiano. Al inicio del proceso de reforma, la CIDH había realizado dos visitas *in loco* al país (1980 y 1997), así como varias visitas de seguimiento al proceso de desmovilización, de recaudación de pruebas para casos específicos y varios de sus relatores temáticos habían visitado el país en distintas calidades. Adicionalmente, desde mediados de la última década del siglo XX, Colombia ha sido —junto con Cuba— uno de los países incluidos en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, que es usualmente conocido como la “lista negra” de países<sup>15</sup>.

Ser señalado como un país de especial interés por parte de la CIDH riñe con la actual política del gobierno Santos de mostrarse al mundo como una democracia renovada con posibilidades de asumir un liderazgo regional, como se sugirió en la sección anterior. En otras palabras, gracias a esta nueva política exterior y a la *vulnerabilidad social* que ella genera, la influencia de la CIDH bajo estas nuevas circunstancias es más fuerte y por tanto, acuciante para el gobierno Santos.

El segundo tema de preocupación del gobierno colombiano es el de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. Colombia es el país de la región con mayor número de estas medidas, las cuales cubren un amplio abanico de personas y comunidades protegidas: van desde las medidas otorgadas a líderes de oposición, periodistas y defensores,

hasta miembros de corporaciones públicas como congresistas y magistrados de las altas cortes de justicia. Por otro lado, un número importante de medidas han sido decretadas para proteger poblaciones o grupos poblacionales enteros, como el caso de pueblos indígenas y comunidades de paz. Adicionalmente, muchas de las medidas que han sido otorgadas continúan vigentes desde hace varios años, incluso décadas.

En tercer lugar, la crisis de derechos humanos derivada del conflicto ha hecho que la agenda de casos pendientes ante la CIDH (casos que tienen la posibilidad de llegar hasta la Corte IDH) ha ido en aumento<sup>16</sup>. Los casos preocupan de dos maneras al gobierno colombiano. Por un lado, la posible determinación de responsabilidad del Estado en el conflicto armado es incompatible con la idea defendida por el gobierno de un Estado “limpio” en el conflicto. Por otro lado, la magnitud y sistematicidad de los casos (muchos de ellos de entidad colectiva que involucran cientos de víctimas) tienen impactos fiscales y simbólicos en materia de reparaciones. A Colombia además le preocupa que estos pronunciamientos limiten su política bandera de reparaciones y restitución de tierras, o dificulten las negociaciones de paz con las guerrillas.

Las propuestas de Colombia se concentraron entonces en estos tres temas. Vale la pena señalar que Colombia nunca propuso suprimir los mecanismos de monitoreo, sino más bien propuso reformarlos a su conveniencia. En el tema de medidas cautelares, por ejemplo, Colombia propuso reformar cuatro aspectos. Primero, definir nuevos criterios para la determinación de beneficiarios de las medidas colectivas. El propósito era claro: hacer más difícil la posibilidad de que la CIDH otorgue medidas de protección a grupos enteros como pueblos indígenas o comunidades de paz. Segundo, Colombia propuso revisar periódicamente las medidas para que las mismas sean levantadas también periódicamente. Con esto buscaba facilitar el camino para deshacerse de varias medidas de protección que han permanecido vigentes por más de diez años. En tercer lugar, Colombia propuso establecer nuevos criterios para determinar el alcance de las medidas, para determinar hasta dónde el gobierno debe concertar con los peticionarios y cuándo éstos deben conformarse con lo que el gobierno ofrezca. Finalmente, Colombia pidió que se incluyera

un eximente de responsabilidad internacional del Estado cuando los beneficiarios y peticionarios rechazaran estas medidas o hicieran mal uso de las mismas. Estas dos peticiones se basan en la experiencia de negociación de medidas concretas en el país. En la medida en que la CIDH dicta resoluciones generales que deben ser concertadas por las partes, la negociación entre gobierno y peticionarios se convierte en todo un proceso de partes enfrentadas (en donde el gobierno interpreta a su manera la orden y lo propio hacen los beneficiarios). Esta situación se vio maximizada en Colombia debido a que durante varios años los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) —la agencia de inteligencia del gobierno nacional encargada de brindar la protección a muchos beneficiarios, usaron las medidas de protección para hacer interceptaciones y seguimiento ilegales a sus protegidos, lo cual dio lugar a que los beneficiarios rechazaran esta protección.

En materia de casos y peticiones, Colombia solicitó modificaciones dirigidas a brindar ventajas procesales a los Estados en el procedimiento. Por ejemplo, a solicitar mayor flexibilidad de la CIDH para el otorgamiento de plazos a los Estados, mayor prontitud en las notificaciones, actualización de los hechos a los Estados, el otorgamiento al Estado de “un trato igualitario al de los peticionarios y [a que] se le otorgue plazos razonables y equivalentes para la presentación de observaciones”, y criterios más estrictos para la determinación e individualización de las víctimas.

Tanto en medidas cautelares como en el sistema de casos, Colombia estuvo en línea con varios Estados con intereses similares, como Guatemala o Perú. Pero donde Colombia realmente lideró una posición fue en cuanto a los criterios para la inclusión de países con “situaciones especiales” en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH. A diferencia del bloque ALBA que criticó el Capítulo IV por ser un instrumento ideológico utilizado en contra de sus gobiernos, Colombia enfocó sus propuestas no en acabar el mecanismo, sino en buscar la forma de hacerlo objeto de escrutinio.

Inicialmente, Colombia hizo críticas tanto a la metodología como la eficacia del mecanismo. Respecto de las primeras, haciendo eco de las críticas de otros Estados, Colombia resaltó que los criterios usados por la CIDH eran muy amplios y “las problemáticas descritas en tales criterios [eran] comunes a la región y no exclusivos de los países

que actualmente son objeto de “especial atención” por parte de la Comisión”. Ello, a juicio de Colombia, restaba eficacia al mecanismo, pues le impedía garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato de la CIDH frente a los Estados, objetividad y no selectividad.

Esta posición fue luego compartida por varios Estados, que a partir de la postura de Colombia, propusieron modificar el sistema del Capítulo IV y reemplazarlo por uno parecido al que se desarrolla en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el Examen Periódico Universal. Sin embargo, Colombia vio la oportunidad para sacar provecho propio de la discusión y cambió su pretensión inicial. Así, con la evolución de la discusión y las presiones a la CIDH, Colombia decidió en lugar de jugar un papel antagónico, hacerse ver como colaborador de la Comisión. Para el asunto específico del Capítulo IV, Colombia empezó a promover que la CIDH debería tener más en cuenta los esfuerzos de los Estados para mejorar su situación y, en consecuencia, valorar lo que estos hicieran para salir del Capítulo IV. Por ejemplo, la CIDH debería tener en cuenta a aquellos Estados que en colaboración con la Comisión, la invitaban a seguir la situación de cerca a partir de la realización de visitas *in loco*.

Justo después de promover este argumento, Colombia hizo pública su intención de invitar a la CIDH a una visita oficial *in loco* a su territorio, la cual se efectuó en diciembre de 2012 —en uno de los momentos más álgidos del proceso de reforma. Con esto Colombia se mostró como un país cercano a la CIDH, pues accedió a abrirle sus puertas justo en un momento en que era objeto de la desconfianza y crítica de varios Estados.

La estrategia rindió frutos. Meses después, la propia CIDH incluyó en su reglamento una disposición que trata específicamente de las maneras en que los Estados pueden dejar de ser objeto del escrutinio del Capítulo IV. Una de ellas es que el Estado concernido invite a la Comisión a realizar una visita *in loco*. En cumplimiento con esa nueva disposición, en el informe Anual de la CIDH correspondiente a 2012 (hecho público en marzo de 2013), Colombia fue excluida por primera vez en más de diez años del capítulo IV de dicho informe.

Una mención especial merece la posición del gobierno colombiano sobre el estatus de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,

un tema al cual Colombia se refirió en varias oportunidades de manera pública. A diferencia de lo expuesto anteriormente, esta fue la única dimensión del debate en la que Colombia demostró una posición política abiertamente separada del bloque de países ALBA. Y, lo que lo hace más significativo, este posicionamiento vino directamente del Presidente de la República.

Meses después de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, el Presidente Santos expresó en un discurso que no apoyaría una reforma que afectara la independencia financiera de la Relatoría<sup>17</sup>. Esta posición fue reiterada desde entonces por el embajador colombiano ante la OEA y fue la posición más firme de Colombia —al menos en el discurso público— durante el proceso de reforma<sup>18</sup>. En la recta final del proceso, a solo unos días de la Asamblea General Extraordinaria en donde se decidiría el futuro de la reforma, en la inauguración del Período Extraordinario de Sesiones de la Corte IDH realizado en Medellín, Santos reiteró: “Colombia NO comparte posiciones extremas, ni tampoco compartimos la tentativa de debilitar por ejemplo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuyo papel ha sido crucial, ha sido fundamental para proteger esta libertad tan importante para el desarrollo democrático de nuestros pueblos”<sup>19</sup>.

Esta posición excepcional puede explicarse, no obstante, por las circunstancias especiales de Colombia frente a la Relatoría y las circunstancias personales del propio Santos frente a la libertad de expresión. Como es sabido, Santos proviene de la familia fundadora y propietaria del diario de mayor circulación en Colombia, del cual él fue director, y en cuyo carácter fue en su momento Presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Además, la actual relatora es una abogada colombiana que genera mucho respeto en el círculo de los medios y defensores de libertad de expresión cercanos a Santos. Por este motivo para Santos hubiera sido personalmente y tal vez políticamente muy costoso asumir una posición contraria a la que defendió.

Ahora bien, en definitiva el papel de jugador estratégico adoptado por el estado colombiano para avanzar en sus intereses propios rindió resultados. Las reformas que realizó la propia CIDH a su reglamento, sus políticas y sus prácticas de trabajo terminaron favoreciendo los intereses de Colombia. Las medidas cautelares fueron objeto de mayor regulación y varios de los puntos pedidos por Colombia fueron

introducidos, así como la modificación en el procedimiento de casos incluyó medidas más favorables para los Estados y, como ganancia simbólica más importante, Colombia terminó el proceso siendo excluida el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH.

*b. El Estado mediador entre bloques ideológicos*

En segundo lugar, con el objetivo de ganar más fuerza en el proyecto de consolidar su liderazgo regional, Colombia usó el proceso para intentar posicionarse como un Estado mediador entre posturas ideológicas enfrentadas. Durante sus exposiciones públicas el gobierno colombiano usó un lenguaje poco asertivo en aquellos temas en donde se estableciera un compromiso con alguna posición ideológica (excepto, como se vio anteriormente en el tema de la Relatoría para la Libertad de Expresión); defendió el proceso como algo legítimo sin entrar a contradecir a quienes lo lideraron, pero sin decir directamente que los apoyaba; buscó presentarse como un Estado técnico promotor del debate entre partes, abierto a escuchar a la sociedad civil; y a la hora de votar nunca asumió una posición de liderazgo sino que más bien esperó a que se formaran mayorías y se acomodó luego de acuerdo con la forma en la que avanzaba la discusión. Todas estas fueron estrategias para no comprometerse de manera directa con ninguna de las posiciones ideológicas y para ganar la confianza de distintos sectores.

La posición de Colombia sobre el proceso de reforma y sus contenidos fue ambigua desde el inicio. El eufemismo del “fortalecimiento” fue usado constantemente por el gobierno colombiano, así como la idea de que los tiempos han cambiado y las instituciones del SIDH deben adaptarse a tales cambios. Al mismo tiempo, Colombia resaltó que el proceso era ante todo un espacio de discusión y concertación<sup>20</sup>. Con estas dos posturas avalaba el inicio de la reforma (con lo cual quedaba bien ante el bloque Alba y quienes apoyaban el proceso), pero tranquilizaba al mismo tiempo a los opositores al mostrarse abierto al diálogo, a que las decisiones fuesen concertadas y a insistir en que se debían evitar “posiciones extremas”<sup>21</sup>.

La segunda estrategia de Colombia fue convertirse en un referente académico y de pensamiento para darle un aire de neutralidad a su

participación en la discusión. El gobierno fue muy hábil para leer la situación y tomar partido de ella. Hacia julio de 2012 la CIDH, preocupada por la falta de discusión pública sobre la reforma y sobre lo que había ocurrido en la Asamblea de Cochabamba, tuvo la idea de realizar foros en los países para conocer la opinión de la sociedad civil y los gobiernos frente a las propuestas de reforma. El gobierno colombiano vio allí una oportunidad única y se ofreció para coordinar el primero de estos foros y propuso a Bogotá como la ciudad para iniciar el recorrido de la CIDH.

El Foro de Bogotá fue entonces copatrocinado por la CIDH y el gobierno colombiano. Con esto el gobierno se mostraba como aliado de la CIDH, pero al mismo tiempo cumplía con la petición de sus críticos en cuanto a que “la discusión debía sacarse de Washington”. Además, el gobierno adelantó gestiones para que el foro fuera patrocinado por la Universidad Javeriana, un centro educativo privado y de prestigio, para así poder enviar el mensaje de que la discusión sería técnica y neutral. Para cerrar de la mejor manera la estrategia, el discurso inaugural de la sesión estuvo a cargo del propio Presidente de la República. Colombia así se convertía en pionero en el análisis del tema, pero sin tomar partido abiertamente.

A partir de allí, Colombia empezó a administrar su posición de Estado neutral y mediador conforme a sus intereses, así como a modular su discurso teniendo en cuenta la audiencia. Haciendo uso de la ambigüedad del proceso, tres interlocutores o voceros distintos presentaban la posición de Colombia con matices diferentes. En un lugar estratégico se ubicó el Presidente Santos quien en sus discursos mantuvo la línea a favor de la reforma y en contra del supuesto debilitamiento. En otra esquina, en los aspectos más diplomáticos y de negociación, la Canciller Holguín parecía jugar el papel del policía malo y era la encargada de la versión más crítica de la CIDH y del sistema en general. Finalmente, en un tono más conciliador el Embajador ante la OEA, Andrés González, se apropió de los temas más técnicos y estuvo abierto al diálogo con los Estados y la sociedad civil.

Con distintos interlocutores y con matices muy diplomáticos era entonces difícil encasillar o definir la posición de Colombia. Así, por ejemplo, un día Colombia defendía la inclusión de la mayor

participación posible de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, mientras que al otro acompañaba a los Estados Alba y firmaba la Declaración de Guayaquil. Un día la Canciller se ventilaba una diatriba en contra de la CIDH en los medios, y al otro día en el Consejo Permanente, el Embajador hacía una defensa impecable de la independencia de la Comisión.

La mejor expresión de cómo Colombia administró la discusión logrando no comprometerse con ninguna posición se demostró en la última etapa del proceso. Posterior a la Resolución de la Asamblea General de Cochabamba, en el Consejo Permanente se estableció que cada estado debía enviar por escrito sus propuestas específicas para dar cumplimiento a dicha resolución. Todos los países activos en la negociación enviaron sus presentaciones, con lo cual destaparon sus cartas. Pero Colombia nunca lo hizo. Eso le dio flexibilidad para amoldar sus intervenciones en el Consejo Permanente y para al mismo tiempo negociar con la CIDH reformas al reglamento.

### *c. El Estado técnico redactor de textos normativos*

El tercer eje estratégico al que le apostó Colombia fue a intervenir en la negociación y redacción de los textos normativos en los foros políticos. En este punto la intervención del Embajador Andrés González fue crucial. El Embajador González no es diplomático de carrera sino un político de trayectoria que tiene grandes habilidades para dirigir discusiones aun cuando no sea experto en el tema.

Durante la discusión del proyecto de resolución que debía presentar el Consejo Permanente para consideración de la Asamblea General Extraordinaria el Embajador González pudo asumir ese papel. Como no estaba limitado —al menos públicamente— por una instrucción escrita de Cancillería, no tenía texto que defender y con mucha flexibilidad podía hacer propuestas técnicas a los textos de otros Estados.

Algo que luego repitió en la maratónica sesión de la Asamblea General Extraordinaria del 22 de marzo 2013. Como el Consejo Permanente no logró acordar con un borrador consensuado de resolución a la Asamblea de cancilleres, la negociación de ese día fue muy intensa.

Los Estados tuvieron que recurrir a dos mesas de discusión. Una presidida por los cancilleres, en donde se presenciaron los discursos y se enfocaron las cámaras; y otra de negociación pura a la que asistieron los representantes alternos y embajadores en Washington. En esta última González fue hábil —y de hecho muy útil— para proponer lenguajes alternativos que ayudaran a acercar a las partes.

La discusión principal se centraba en que el bloque ALBA se resistía a que con la resolución se cerrara el proceso, mientras que la gran mayoría de Estados quería dar por terminada la discusión. La fórmula de González —que finalmente fue adoptada en la resolución— era que en un párrafo del texto se dijera que la resolución se cerraba, pero en otro lugar, se incluyera que esto se hacía sin perjuicio de que los temas centrales del sistema se discutieran en los foros políticos de la OEA —especialmente en el Consejo Permanente. Si bien esta decisión abría la puerta a seguir debatiendo, la propuesta de Colombia acertaba al considerar que la OEA es, por definición, un foro de discusión y que así la resolución no lo dijera expresamente cualquier miembro de la organización puede pedir en cualquier momento que un tema sea discutido. Más adelante en la negociación de cancilleres, horas después, se incluyeron modificaciones a este lenguaje a propuesta de Argentina y la discusión se cerró. Al menos por esa noche.

## Conclusiones

La teoría tiende a definir las organizaciones internacionales como lugares de delegación de poder por parte de los estados y solo recientemente, les concede algún tipo de agencia o al menos, la capacidad de resistir convertirse en meros títeres de los intereses de los estados. Sin embargo, el papel de Colombia frente al sistema interamericano devela una arista adicional en este análisis: la capacidad de los Estados de usar los organismos internacionales no solo como espacios de delegación, sino también como escenarios estratégicos para lograr el mejoramiento de la reputación internacional de los estados. Esta función de los organismos internacionales se hace más importante aún cuando estados como el colombiano, se encuentran en coyunturas de alta *vulnerabilidad social*.

Como lo he intentado demostrar en este texto, el sistema interamericano ha sido usado por Colombia para transformar su papel y su identidad internacional en dos temas claves de su agenda de política exterior: la guerra contra las drogas y los derechos humanos. En materia de la lucha contra el narcotráfico, Colombia ha usado el sistema interamericano como plataforma para inaugurar su nuevo rol de líder y anfitrión del debate global y hemisférico alrededor de los términos de la guerra contra las drogas. El sistema le ha permitido además, jugar con la ambigüedad de su posición: el gobierno desea liderar el debate sin incurrir en el costo político que implicaría asumir una posición concreta.

En el tema de derechos humanos, de la misma forma, Colombia usó el contexto de la discusión sobre la reforma que propusieron inicialmente Brasil, Ecuador y Venezuela —todos con motivaciones distintas, y logró no solamente ejercer su función de líder conciliador, sino que más importante aún, logró mejorar ostensiblemente su record internacional en materia de derechos humanos al salir de la ‘lista negra’. Ello, es importante aclarar, sin que se hayan registrado mejoras ostensibles en materia de respeto a los derechos humanos a nivel interno.

La diplomacia colombiana parece haber aprendido con rapidez el valor de construir posiciones estilo ‘línea media’ y no necesariamente caracterizadas por un nivel de compromiso profundo. En el tema del narcotráfico, no se ha alineado ni con el bloque de países abiertamente prohibicionistas como Estados Unidos, ni con los que promueven diversas fórmulas de legalización. Simplemente ha sugerido que quiere liderar el debate y eso le permite presentarse como un actor no comprometido con ninguna alternativa en concreto. La ausencia de una posición específica reduce al mínimo la posibilidad de asumir costos políticos nacional e internacionalmente y le resulta cómoda a un gobierno con aspiraciones internacionales ambiciosas, pero simultáneamente involucrado en un proceso de paz con un grupo subversivo cuya posición en el tema es claramente anti-prohibicionista. De la misma forma, en el tema de derechos humanos, la radicalidad de las posiciones de los países del ALBA y la sensación de amenaza que experimentaba la CIDH fueron una inmejorable combinación para que Colombia diseñara, de nuevo, una posición media que le permitió lograr sus objetivos individuales inmediatos.

Pero aún quedan muchas preguntas adicionales y de corte conceptual que necesitan respuesta. Por ejemplo, ¿puede el uso estratégico de una organización internacional por parte de un estado reducir la presión de la comunidad internacional en favor, en este caso, del cumplimiento con las normas de derechos humanos? En otras palabras, ¿que los estados usen los organismos internacionales para limpiar su imagen no les resta a los primeros capacidad para presionar al estado para que cambie su comportamiento? Adicionalmente, ¿puede el modelo de comportamiento colombiano constituirse en una suerte de doctrina internacional post-hegemónica para países medios? ¿Podemos hablar de una forma de hacer política exterior que se encuentra en un lugar medio entre el balance de poder y el *bandwagoning* que predicaban las teorías clásicas de relaciones internacionales? ¿Son los organismos internacionales los escenarios por excelencia para practicar esta nueva forma de inserción en el sistema internacional? Un estudio adicional y comparativo del comportamiento colombiano y de países similares en foros multilaterales puede contribuir a contestar este grupo de preguntas.

## NOTAS

1. OECD, Estudios económicos de la OECD (2013). Colombia. Evaluación Económica, Enero de 2013, Visión General. Versión online [http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia\\_Overview\\_ESP%20NEW.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf), última visita Junio 27 de 2013.
2. Redacción Judicial (2013). “Colombia y OTAN firman acuerdo de intercambio de información y experiencia” en *El Espectador*, Junio 25 de 2013. Versión online <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-429876-colombia-y-otan-firman-acuerdo-de-intercambio-de-informacion-y-e>, última visita Junio 27th de 2013.
3. Schipani, Andres (2013). “Security for export” en The New Colombia. Peace and prosperity in sight: the country comes of age, *Financial Times*, Junio 4 de 2013. Versión online <http://www.ft.com/intl/cms/d2ec5854-cd1e-11e2-9efe-00144feab7de.pdf>, última visita Junio 27th de 2013.

4. Burgués, Miriam (2013). “Santos encamina su política exterior a lograr liderazgo regional de Colombia” en *El Nuevo Diario*, Junio 27 de 2013. Versión online <http://www.elnuevodiario.com.do/app/articulo.aspx?id=239040>, última visita Junio 28 de 2013.
5. Actualidad, “Santos insiste en mediación de Colombia en conflicto entre Israel y Palestina” en *El Espectador*, Junio 11 de 2013. Versión online <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo-427001-santos-insiste-mediacion-de-colombia-conflicto-entre-israel-y-pa>, última visita Junio 28 de 2013.
6. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C. (2013). “Introduction and Overview” en Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (2013), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press.
7. *Intervención del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*, en su 65 Período de Sesiones Ordinarias, New York, September 24, 2010. [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924\\_07.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924_07.aspx) Last visited June 19th, 2013.
8. Mulholland, John (2013). “Juan Manuel Santos: ‘It is time to think again about the war on drugs’” in *The Observer*, Saturday November 12, 2011. Last visited June 19th.
9. Idem.
10. Bermúdez, Andrés (2014). “Santos y las drogas: afuera dice mucho, adentro hace poco” en *La Silla Vacía*, enero 29 de 2014. <http://lasil-lavacia.com/historia/santos-y-las-drogas-afuera-dice-mucho-adentro-hace-poco-46545>. Última consulta Mayo 7 de 2014.
11. The text of the report can be found at [http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios\\_Report.PDF](http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF). Last visited June 19, 2013.
12. EFE (2013). “OEA logra consenso para aprobar por unanimidad Declaración de Guatemala” en *El Espectador*, June 6, 2013. Web version <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-426210-oea-logra-consenso-aprobar-unanimidad-declaracion-de-guatemala>, last visited on June 19th, 2013.
13. Esta sección se basa en su mayor parte en Borda, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo (2013). “La administración Santos y el proceso de

reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo” en *Revista Pensamiento Propio* No. 38, Buenos Aires, Argentina. Diciembre 2013.

14. Cfr: Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales ante la CIDH” (Reunión del Grupo de Trabajo del 20 de septiembre de 2011) Disponible en: [GT/SIDH/INF. 12/11](#); Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema “Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH” (Reunión del Grupo de Trabajo del 5 de octubre de 2011). Disponible en: [GT/SIDH/INF. 13/11](#)
15. Colombia ha sido objeto de informe especial de capítulo IV en los siguientes años: 1981, 1982, 1994, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.
16. De hecho, durante el tiempo en que se desarrolló este proceso, la Corte tuvo bajo su conocimiento casos sensibles para el gobierno como el Caso de la Masacre de Santo Domingo, el Caso de la Operación Génesis y el Caso de los Desaparecidos del Palacio de Justicia.
17. Exactamente el Presidente señaló en el Foro sobre Fortalecimiento del SIDH realizado en agosto de 2012 en Bogotá: “*No podemos retroceder en la labor que ha avanzado esta relatoría, y por eso apoyamos su independencia financiera, sin perjuicio de que otras de las relatorías reciban un apoyo mayor por parte de los Estados miembros.*” Cfr. <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf>
18. Ello, excepto por algunas declaraciones confusas que emitió en algún momento la Canciller Holguín quien afirmó en una entrevista hecha por la Revista Semana que “*En cuanto a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, el punto que se ha discutido es sobre su financiamiento, más que otra cosa, porque los recursos que reciben otras relatorías como la indígena, la de mujer o de niños, son infinitamente inferiores y las relatorías deberían tener un mismo estándar. Vamos a ver qué pasa, porque no queremos que esto genere divisiones dentro de la misma OEA, en donde ya hay complicaciones*”.
19. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación del 47° Período de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medellín, 18 de marzo de 2013. Discurso disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Marzo/Paginas/20130318\\_08.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Marzo/Paginas/20130318_08.aspx)

20. En palabras del Presidente Santos: “*El proceso de reforma que hoy atraviesa la Comisión –en un diálogo enriquecido con los Estados– es crucial para consolidar procedimientos que se ajusten a las nuevas realidades de nuestros países y que permitan un mejor ejercicio de sus funciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos*”. Cfr. <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf>
21. “*En lo que respecta a Colombia, no compartimos posiciones extremas en esta materia, pero sí consideramos que el ejercicio de reflexión, autocrítica y evaluación del Sistema y de la Comisión es sano para su mantenimiento y fortalecimiento*”. Cfr. <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf>

#### RESUMEN

### Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia

La posición colombiana en la Organización de Estados Americanos—OEA en la actual coyuntura se enmarca en un escenario de transformación importante que ha sufrido la política exterior de ese país. El intento de consolidarse como un líder regional y de cambiar su identidad internacional—tradicionalmente asociada con los problemas más acuciantes de la arena global, han llevado a que las posiciones en foros multilaterales en el tema de las drogas y los derechos humanos, estén diseñadas para mostrar una faceta más proactiva y menos negativa de dicha identidad. Ahora Colombia quiere presentarse como un caso exitoso en la lucha contra las drogas y como un país que ha superado, al menos parcialmente, su tendencia a la violación sistemática de los derechos humanos. La OEA se constituye entonces en uno de los escenarios en los que el gobierno colombiano intenta adelantar este proyecto.

#### ABSTRACT

### Strategies and Potential of the Inter-American System: Colombia's Foreign Policy

Colombia's current role in the Organization of American States (OAS) is framed within a scenario of major transformation of the country's

foreign policy. In an attempt to consolidate itself as a regional leader and to change its international identity —traditionally associated with the world's most pressing problems— Colombia has adopted a new position in multilateral fora on issues such as drugs and human rights aimed at reflecting a more proactive and less negative side of its identity. Now Colombia wants to present itself as a success story in the fight against drugs and as a country that has overcome, at least in part, its tendency to systematically violate human rights. Therefore, the OAS represents one of the scenarios where the Colombian Government is trying to advance this initiative.

#### SUMMARY

#### **Estratégias e potencialidades em relação ao Sistema Interamericano: A política exterior da Colômbia**

Na atual conjuntura, a posição colombiana na Organização de Estados Americanos (OEA) enquadra-se no cenário da importante transformação pela qual a política exterior do país passou. As tentativas de consolidar-se como um líder regional e de mudar sua identidade internacional —tradicionalmente associada aos problemas mais urgentes da arena global— fez que suas posições em foros multilaterais nos temas das drogas e dos direitos humanos passassem a ser desenhadas com o fim de mostrar uma faceta mais proativa e menos negativa de tal identidade. Agora a Colômbia quer se apresentar como um caso bem-sucedido na luta contra as drogas e como um país que superou —pelo menos, parcialmente— sua tendência à violação sistemática dos direitos humanos. A OEA constitui, então, um dos cenários nos quais o governo colombiano procura impulsionar este projeto.