



La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: *De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo*

Sandra Borda Guzmán y Nelson Camilo Sánchez

1. Introducción

De acuerdo con una aproximación ya clásica al tema del cumplimiento de los Estados con las normas internacionales de derechos humanos¹, hay cinco etapas que llevan al cumplimiento de éstas. La fase inicial es la de la *represión*, de la que resulta un vacío informacional que hace

imposible la comunicación entre los líderes autoritarios que practican esta represión y los miembros de la oposición, o aquellos que están siendo reprimidos. Después de que las víctimas logran comunicarse con organizaciones internacionales de derechos humanos o con Estados democráticos defensores de estas normas², el Estado represor implementa una política de *negación* y se rehúsa continua y sistemáticamente a reconocer la validez de las normas internacionales de derechos humanos, o a reconocer que las ha violado. Esta conversación entre el Estado represor y la comunidad internacional abre la puerta para el proceso de socialización que lleva a la fase de *concesiones tácticas*. En esta fase, el Estado represor con tal de ‘quitarse de encima’ la presión internacional envía gestos de cumplimiento como la liberación de prisioneros o la firma de tratados internacionales. Cuando el Estado represor se compromete de esta forma, es posible que la presión internacional se incremente y ello lo lleve a la siguiente etapa —la del *estatus prescriptivo*, en donde no solamente hay una ratificación de tratados internacionales relevantes y de sus protocolos adicionales, sino que también se presenta un cambio en las leyes internas, la creación y puesta en funcionamiento de instituciones domésticas encargadas de defender los derechos humanos y se hace constante referencia a las normas de derechos humanos en el discurso administrativo y burocrático del Estado—. Finalmente, tiene lugar la etapa del *comportamiento consistente con las reglas* que implica un cambio de comportamiento claro que lleva al cumplimiento sostenido y sistemático con las normas de derechos humanos.

Por supuesto el orden en el que evoluciona el comportamiento de los Estados no es así de teleológico y lo que pretenden Sikkink et. al. no es proporcionar una narrativa descriptiva sino construir un modelo ideal que ayude a contestar una pregunta esencial para el estudio del caso colombiano: ¿qué explica que un Estado transite hacia un comportamiento cumplidor de las normas internacionales de derechos humanos? En este artículo desarrollamos y probamos dos argumentos basados en la aproximación de estos autores.

El primer argumento sugiere que el comportamiento tradicional de Colombia en materia de derechos humanos, y a nivel internacional, ha combinado la etapa de la *negación* y la de las *concesiones tácticas*. Sin embargo, durante la administración Santos el Estado colombiano ha

empezado a dar pasos importantes y hasta cierto punto contundentes, hacia el denominado por estos autores *estatus prescriptivo*. No obstante, es todavía demasiado pronto para hablar de un *comportamiento consistente* con las normas de derechos humanos. Para ilustrar este punto, examinaremos los cambios que ha sufrido la política colombiana en materia de derechos humanos durante el gobierno Santos y, como una instancia concreta de esta política, analizaremos la posición colombiana en el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

De igual forma, en este artículo argüimos que una de las razones más importantes por las cuales tiene lugar esta transición está relacionada especialmente con una condición de posibilidad que Risse y Ropp denominan *vulnerabilidad social*. La definición merece ser citada completamente:

“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”³.

El crecimiento económico experimentado por Colombia, el logro de mayores niveles de seguridad interna y la posibilidad de una eventual finalización del conflicto armado, han contribuido a la definición de una política exterior que pretende poner a Colombia, según palabras del presidente Santos, en ‘los grandes clubes’ del escenario internacional. Esta nueva aspiración ha incrementado el nivel de vulnerabilidad social de Colombia y ello ha facilitado su transición al *estatus prescriptivo* en materia de su cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos.

En lo que sigue, elaboraremos y sustentaremos estos dos argumentos de la siguiente forma: primero describiremos los antecedentes más

importantes de la política exterior colombiana en materia de derechos humanos y en ese contexto, explicaremos los cambios que están teniendo lugar en la actual coyuntura. Posteriormente describiremos y explicaremos la posición que ha asumido Colombia en el reciente debate sobre la reforma al SIDH y a partir de allí señalaremos las transformaciones pero también las contramarchas de la política estatal en materia de derechos humanos. Luego, explicaremos el argumento de la *vulnerabilidad social* y el efecto que ha tenido sobre el cambio en la política exterior de derechos humanos. Finalmente, concluiremos recogiendo algunas de las propuestas de análisis sobre la actual política exterior colombiana de derechos humanos.

2. Antecedentes y transformaciones de la Política Exterior Colombiana de Derechos Humanos⁴

El tema de los derechos humanos empieza a ser parte integral de la política exterior colombiana a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, justamente como resultado de un incremento sustancial de la atención y la presión internacional por la creciente represión y violaciones a estos derechos que tienen lugar en este período. Una de las primeras organizaciones no gubernamentales internacionales que denunció violaciones a los derechos humanos en Colombia fue Amnistía Internacional, y sus denuncias fueron resultado de su primera visita al país en 1980. En lo que sería un anticipo de una de las tendencias más sobresalientes de la política exterior colombiana en este tema, el gobierno rechazó pública y contundentemente los resultados de este primer informe, inaugurándose en la fase de la *negación*⁵. El gobierno arguyó que los mecanismos de trabajo de Amnistía eran inadecuados para la complejidad y particularidad de una democracia en formación como la colombiana, y que la insistencia de esta organización en que solo los estados pueden ser considerados como violadores de derechos humanos le indujo a ignorar la importancia y dimensión de otros factores de violencia⁶. De esta forma se perfiló una tendencia que se deriva de la *negación* y que hace hoy parte integral de la política exterior colombiana de derechos humanos: el desplazamiento de la culpa por violaciones a los derechos humanos a terceros actores con el objetivo de evadir la responsabilidad del Estado.

Gracias a la presión de esta y otras ONGs internacionales, el gobierno colombiano accedió a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizara una visita *in loco* al país, la cual tuvo lugar en abril de 1980⁷. Esta visita hizo parte de la estrategia colombiana de mezclar la política de la *negación* con algunas *concesiones tácticas*.

La presión internacional hacia Colombia creció, como es obvio, a la par con la mayor presencia de organizaciones no gubernamentales en el país. En 1987 Americas Watch y la Comisión Andina de Juristas iniciaron su observación del caso colombiano, Amnistía Internacional regresó en 1988 después de su primera visita de observación en 1980. La Comisión Internacional de Observación Judicial (integrada por trece organizaciones internacionales) también visitó al país por esta época y finalmente, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), junto con Americas Watch y la Comisión Internacional de Juristas visitaron el país de nuevo en 1989⁸. Para sumar a esta tendencia, en febrero de ese año y durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, se llevó a cabo una conferencia especial sobre la situación de Colombia, con nutrida participación de organizaciones no gubernamentales y funcionarios del gobierno⁹. Para finales de los ochenta e inicio de los noventa, la presión de ONGs y organizaciones internacionales era sentida con gran fuerza en Colombia. En el contexto de esta primera etapa, la estrategia del gobierno colombiano consistió en “evitar cualquier acción de la comunidad internacional que pudiera interpretarse, acertada o equivocadamente, como una sanción”¹⁰.

En 1995 y de nuevo en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, “24 gobiernos, incluida la Unión Europea, y por lo menos 20 organizaciones internacionales no gubernamentales expresaron su preocupación sobre Colombia en el tema central de la agenda”¹¹. En esta ocasión el presidente de la Comisión leyó una declaración aprobada por consenso y con la aquiescencia del gobierno colombiano en la que se instó a un mejoramiento de la situación de derechos humanos en el país. El año siguiente la posición de la Comisión fue mucho más contundente: los países solicitaron a la Comisión el establecimiento de un mandato permanente de verificación a Colombia¹².

Frente a esta situación de visible presión y preocupación internacional, la política exterior colombiana dio un viraje significativo bajo la administración del presidente Samper (1994-1998) haciendo más

énfasis en las *concesiones tácticas*. Las causas de este viraje son de diversa naturaleza. Para empezar, Gallón sugiere que ante tanta presión internacional no era posible ni sostenible seguir manteniendo una política de derechos humanos sin resultados y seguirse negando a cooperar con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales internacionales¹³. Gómez arguye que en esta coyuntura se dio una coincidencia importante entre los informes de las ONGs nacionales e internacionales y aquellos de los organismos intergubernamentales como la Comisión de Derechos Humanos y, ello incrementó su potencial de ‘generar ruido’ sobre la situación colombiana¹⁴. Estos informes, según el mismo Gómez, fueron presentados en un momento en el cual el Estado colombiano estaba a punto de ser condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por la desaparición de Isidro Caballero y María del Carmen Santana, hecho cometido por miembros del ejército colombiano en 1989¹⁵. En 1995, la Corte IDH rechazó las objeciones presentadas por el gobierno, condenó al mismo por la violación de los derechos a la libertad personal y a la vida de estas dos personas, y le ordenó pagar una justa indemnización a los familiares de las víctimas. Gómez añade que en esta coyuntura, la preocupación por los derechos humanos también encontró asidero en países con fuertes relaciones comerciales y militares con Colombia: a partir de 1991 el gobierno alemán dejó de vender armas a Colombia por considerar que la situación de derechos humanos no era aceptable, y Estados Unidos contempló también la reducción de la ayuda y las transacciones militares con Colombia por la misma razón¹⁶.

Todos estos factores llevaron entonces a que el gobierno reconociera por primera vez la existencia de violaciones a los derechos humanos y reconociera su gravedad doméstica e internacionalmente, dejando atrás una era larga de *negacionismo*. Este cambio en la política exterior también implicó un mayor grado de acercamiento y un mayor nivel de apertura con las organizaciones internacionales. Por ejemplo, en 1996, Colombia hizo una *concesión táctica* importante aceptando el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el mandato expreso de “prestar asistencia a las autoridades colombianas en materia de promoción y de protección de derechos humanos, y observar las violaciones a los derechos humanos mediante la preparación de informes analíticos para el Alto Comisionado, de todo lo cual éste debería informar a la

Comisión”¹⁷. Es preciso anotar que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas contempló la posibilidad de nombrar un relator especial para Colombia, medida que es observada por los Estados como una fuerte sanción. Ante esta posibilidad, el gobierno logró un resultado menos duro en su contra: que no se hiciera uso de un relator sino que se abriera la Oficina del Alto Comisionado en Colombia. Adicionalmente, el país fue incluido como punto de la agenda de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, esta inclusión no se hizo bajo el ítem de sanciones o resoluciones, sino solo bajo el oscuro ítem de “organización de los trabajos”. La naturaleza de esta negociación explica además la ambigüedad que caracteriza el mandato de la Oficina del Alto Comisionado: hasta el último momento, el gobierno colombiano intentó evitar que este proceso fuese percibido como sancionatorio y que la Oficina del Alto Comisionado pudiera producir informes públicos sobre la situación de derechos humanos en el país o que pudiera recibir quejas sobre violaciones¹⁸.

Enfrentada con el legado de esta vacilación, la administración Pastrana (1998-2002) se caracterizó por una sustancial reducción de su compromiso internacional con la defensa de los derechos humanos y optó por sustituirlo por un compromiso con el logro de la paz a través de la negociación con grupos insurgentes. Al igual que lo arguyeron todos los presidentes hasta este momento, Pastrana sugería que una vez terminado el conflicto, se superaría en lo esencial el problema de violaciones a los derechos humanos en el país¹⁹. Esta estrategia implicó entonces un retroceso a los momentos en los que la *negación* de la responsabilidad del Estado en las violaciones a los derechos humanos estuvo a la orden del día. En consecuencia, la administración Pastrana reemprendió una campaña sistemática de descalificación de los informes de la oficina del Alto Comisionado de la ONU y de las organizaciones no gubernamentales.

Después del fracaso de los diálogos de paz en febrero de 2002, la estrategia de vincular el conflicto colombiano con las violaciones a los derechos humanos se reformuló en una dirección distinta pero continuando con la tendencia de reducir al máximo la responsabilidad del Estado. Según Gallón, el principal argumento era el siguiente:

“...las infracciones al derecho internacional humanitario son exclusivamente consecuencia de la existencia de un conflicto

armado, en el cual intervienen como únicos actores la guerrilla y otros (...), todos los cuales, a su vez, se financian por medio del narcotráfico. Por consiguiente, según el gobierno, lo que Colombia requiere es ayuda de la comunidad internacional para combatir el narcotráfico, con lo cual terminaría el conflicto armado y cesarían subsiguientemente las violaciones a los derechos humanos”²⁰.

Bajo esta lógica, el compromiso del país de respetar los derechos humanos no solamente quedaría aplazado hasta que el conflicto armado se termine, sino que ahora también sería necesario erradicar el problema del narcotráfico para que los actores armados no tengan como financiarse y entonces si, finalmente, las violaciones a los derechos humanos cesarían. El cumplimiento con los compromisos internacionales en esta materia se quedó aún más rezagado en la lista de responsabilidades del gobierno durante la presidencia de Andrés Pastrana.

La ratificación casi compulsiva de tratados internacionales de derechos humanos, como *concesión táctica*, ha sido un componente permanente y que ha variado poco en la historia de Colombia. Esta adhesión casi sistemática y poco reflexiva a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ha permitido al país utilizar un discurso internacional un tanto superficial según el cual, el compromiso de Colombia con esta normatividad es irrestricto e incondicional, gracias a que, se ha firmado y ratificado cuanto compromiso internacional se encuentra disponible en este tema.

Pero el nivel de violaciones de derechos humanos en Colombia continúa siendo uno de los más altos en el mundo. De acuerdo con Sikkink et. al., el puntaje de Colombia en el Índice de Integridad Física es mucho más alto que el promedio en los países en transición en América Latina y esta tendencia ha ido empeorando con el paso del tiempo. Para el período 2003 a 2007, Colombia recibió un puntaje de ‘8’ cada año en la escala, puntaje que significa ‘no respeto por los derechos a la integridad física’. En este sentido, “hoy hay un número relativamente pequeño de países en el mundo que clasifican consistentemente así de alto en el índice del CIRI de integridad física, y entre ellos se encuentran Bangladesh, Burma, la India, Corea del Norte y Sudán”²¹. De acuerdo con las autoras, estos datos son obtenidos del Departamento de Estado estadounidense y no de ONGs internacionales; se trata de datos usados por investigadores en todo el mundo para describir y explicar altos niveles de represión estatal.

A pesar del abismo que separa la adhesión formal del cumplimiento real, la administración Uribe usó el argumento de la ratificación sistemática e histórica de tratados relacionados con derechos humanos como un argumento para convencer a la comunidad internacional de su compromiso con el mejoramiento de la situación de derechos humanos, aunque fueron pocos los convenios internacionales nuevos que en esta materia se ratificaron durante su mandato. En una de sus intervenciones ante la Asamblea General de Naciones Unidas, la entonces embajadora Claudia Blum afirmó que,

“Colombia se encuentra entre los Estados que han ratificado la mayor cantidad de tratados sobre derechos humanos internacionales. Está al día con sus obligaciones de presentación de informes y presta especial atención a las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados”²².

Sin embargo, el gobierno Uribe se negó durante sus dos administraciones a admitir la existencia de un conflicto armado en Colombia y por tanto, insistió en la inaplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario para el caso de la confrontación armada en este país. Para el gobierno, el término ‘conflicto armado’ no tenía cabida para el caso colombiano por tratarse de una democracia —con división de poderes y garantías para la oposición política— que “está amenazada por el accionar terrorista de unos grupos armados organizados al margen de la ley... financiados [por el] tráfico de drogas ilícitas y del secuestro de civiles, [y que] son objeto de rechazo del pueblo colombiano de manera total y reiterada”²³. Luego la actitud de su gobierno no fue de abierto enfrentamiento frente a la normativa internacional, sino de selección estratégica de los grupos de normas susceptibles de ser implementados en el caso del enfrentamiento armado colombiano.

En este ámbito, el actual gobierno de Juan Manuel Santos continúa asumiendo que la adquisición de compromisos formales es un argumento fuerte a la hora de convencer a la comunidad internacional de su compromiso en materia de derechos humanos. De hecho, su discurso internacional insiste en la existencia de una relación estrecha con los compromisos internacionales adquiridos. Por ejemplo, durante la discusión alrededor de la situación en Libia, el embajador colombiano ante la ONU declaró:

“Mi país ha mantenido una posición firme y coherente en todos los escenarios en los que se ha abordado esta situación. Copatrocinamos la resolución del Consejo de Derechos Humanos, en la que se estableció una comisión internacional de investigación sobre las violaciones cometidas en Libia y se recomendó la suspensión de la membresía de ese país. Así mismo, además de la resolución del Consejo de Seguridad, copatrocinamos esta resolución que acaba de aprobar la Asamblea General suspendiendo la Membresía de Libia en el Consejo de Derechos Humanos”²⁴.

A diferencia de Uribe, desde el inicio de su administración, Santos ha aceptado públicamente la definición de la confrontación colombiana como un ‘conflicto armado’²⁵. Ello ha significado entonces la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el gobierno así lo ha admitido. Adicionalmente, se trata de un paso fundamental para brindarle fuerza y legitimidad a los actuales diálogos de paz.

Es preciso señalar, sin embargo, que la administración Santos se aparta ostensiblemente de la definición de *ratificador estratégico* que propone Beth Simmons y según la cual, este tipo de Estados hacen parte de la mayor cantidad de tratados posible, pero no valoran intrínsecamente el contenido de las normas de derechos humanos ni anticipan en el corto plazo su cumplimiento²⁶. De un lado, hay una actitud más reflexiva y selectiva por parte del gobierno frente al régimen internacional de derechos humanos: no se rechaza de plano el sistema internacional, pero sí se hacen públicos los lugares de desencuentro y se solicita un tratamiento diferenciado. Uno de los ejemplos más claros de esta nueva política fue justamente la posición de Colombia frente a la reforma del SIDH que discutiremos más adelante.

De otro lado, la administración Santos ha dado pasos importantes a nivel interno para aumentar los niveles de cumplimiento con las normas de derechos humanos que lo acercan al *estatus prescriptivo*. Aunque el Plan de Desarrollo sigue privilegiando los temas de seguridad, orden público y seguridad ciudadana, la propuesta de gobierno de la actual administración sugiere una aproximación distinta y más comprehensiva. Las siguientes son las cuatro propuestas de gobierno que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

- ✓ Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: formular y coordinar la Política Integral de DD. HH. y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- ✓ Elaborar la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DD. HH. y DIH, (ii) prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (iii) educación y cultura en DD. HH., (iv) protección, (v) política integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (vi) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (vii) escenario internacional, y (viii) igualdad y no discriminación.
- ✓ Elaborar una política de atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH.
- ✓ Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia²⁷.

El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario agrupa a las entidades estatales nacionales y locales que están involucrados en temas de derechos humanos. Su objetivo es el de diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas en este ámbito. El Sistema es coordinado por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, liderada por el Vicepresidente de la República y cuya función principal es la “definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia”²⁸. Esta nueva propuesta institucional, sumada a las reuniones que ha ido adelantando la Comisión Intersectorial con sectores de la sociedad civil en varios lugares de la geografía nacional parecen sugerir que la política del actual gobierno va más allá de las *concesiones tácticas* y que se toma más en serio su deber de establecer una institucionalidad sólida para poder cumplir con las normas internacionales de derechos humanos. Se trata de un intento por incrementar las capacidades del Estado para potencializar y aumentar el cumplimiento con los derechos humanos. Finalmente, este nuevo marco legal e institucional parte del reconocimiento explícito de la existencia de un problema de derechos

humanos en Colombia y por ello, marca al menos un final parcial y/o coyuntural, de la fase *negacionista* que ha predominado en la historia colombiana.

Ahora bien, es demasiado pronto todavía para hablar de un *cumplimiento sistemáticamente consistente* con este cuerpo de normas. La institucionalidad inaugurada por la administración Santos es demasiado reciente y no es todavía posible observar el efecto que ha tenido sobre el respeto a los derechos humanos en el país. Problemas endémicos como el desplazamiento interno, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros y otros agravios cometidos contra civiles que no hacen parte del conflicto persisten y aún no se ha impartido justicia²⁹.

En la siguiente sección exploramos cómo la posición de Colombia frente al proceso de reforma del SIDH es una instancia paradigmática de la transición de la fase de las concesiones tácticas a la del estatus prescriptivo que se está dando durante la administración Santos. Como tesis central argumentaremos que Colombia usó la discusión del proceso de reforma al SIDH como una plataforma para alcanzar dos objetivos: impulsar su agenda interna de derechos humanos, y posicionarse como un líder regional, acorde con lo que expondremos en la sección 4 de este artículo. En virtud de este interés, Colombia, en lugar de defender de manera inamovible una posición ideológica en el proceso, jugó distintos roles en la discusión que le permitieron avanzar sus objetivos. Como en todos los procesos de transición, hay adelantos y retrocesos que solo reflejan las contradicciones y dificultades propias del proceso de transformación de la política colombiana en el tema de los derechos humanos.

3. Colombia y la negociación sobre la reforma del SIDH

3.1 *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 CIDH que más impactan su política interna, mientras que evitó pronunciarse respecto de los temas más políticos de la discusión³⁰.

Si se hace un seguimiento de las presentaciones escritas y de 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 calidades³¹. 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 países³².

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 liderazgos regionales, tal como lo demostramos en la siguiente sección. 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 aumento³³. 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 de 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 Relatoría³⁴. 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 reforma³⁵. 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”³⁶.

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 introdu-

cidos³⁷, 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 del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH.

3.2 *El Estado mediador entre bloques ideológicos*

En segundo lugar, con el objetivo de ganar más fuerza en el proyecto de consolidar su liderazgo regional que explicamos en la siguiente sección, 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 concertación³⁸. 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”³⁹.

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.

3.3 *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.

4. ¿Qué explica esta transformación? El papel de la vulnerabilidad social

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 y gracias a sus reformas económicas implementadas en los noventa ha 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 sigue siendo bajo 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 y mantenerse como economía estable 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 trasnsables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción”⁴⁰.

Esta prosperidad le ha permitido a Colombia avanzar en varios escenarios internacionales. En mayo de 2013, por ejemplo, el país logró que la OECD estudiara su petición de ingreso. En caso de lograrlo, Colombia se convertiría 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 experticia 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 antinarcóticos con la OTAN⁴¹. 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 antiterrorismo 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 2000 y 2010, el gasto anual militar

se ha casi duplicado pasando de 5.7 miles de millones a 10.4 miles de millones de dólares estadounidenses⁴².

Este escenario ha dado lugar a un interés renovado por parte del gobierno por 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 Haití⁴³, 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 Palestina⁴⁴. Por supuesto, los intentos de mediación en el proceso de negociación de la reforma al SIDH que describimos en la sección anterior hacen parte de este nuevo papel que Colombia está buscando desempeñar en el escenario hemisférico e internacional.

Su intento por consolidarse como líder regional, ha llevado al país 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 la administración Uribe, 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— y 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. 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 internacional. Por eso la insistencia en salir de la 'lista negra' de violadores a los derechos humanos que se discutió en la sección anterior y por eso, las transformaciones más generales de la política en materia de derechos humanos discutidas en la sección 2.

5. Conclusiones

Una de las críticas más duras que se le ha hecho al modelo de la espiral de Sikkink et. al. que describimos al inicio de este texto, es justamente que la transición de la fase del *estatus prescriptivo* a la del *cumplimiento sistemático* es menos contundente, menos automática y más difícil de lo que sugiere esta aproximación conceptual. A esto hay que añadir que este momento de transición es probablemente el momento en donde los mecanismos de *socialización* y *vulnerabilidad social* operan más tenuemente. En esta sección queremos presionar un poco más este argumento y sugerir que otra condición que dificulta el cambio de comportamiento del Estado hacia un *cumplimiento sistemático* con las normas es la capacidad que tienen los Estados de aprender a jugar estratégicamente con la ambigüedad de las normas internacionales sin necesariamente incurrir en cumplimiento irrestricto o en incumplimiento flagrante.

Uno de los elementos que no tiene en cuenta el modelo de la espiral es justamente que los Estados tienen la capacidad de aprender a maniobrar frente a las normas y a la presión internacional, y para mejorar su posición internacional no tienen como única alternativa la el cumplimiento con las normas de derechos humanos. El comportamiento de Colombia demuestra, por ejemplo, que el Estado finalmente ha entendido que la táctica de la *negación* se ha agotado como mecanismo de reacción frente a la presión de ONGs y organismos internacionales a favor de un mayor respeto a los derechos humanos. Ha intentado entonces combinar ésta con algunas *concesiones tácticas* y hoy, se encuentra transitando hacia la fase del *estatus prescriptivo*, como lo demostramos en el texto.

La discusión de la reforma al SIDH es un ejemplo claro de cómo Colombia ha logrado un dominio del tema de derechos humanos y de

normas internacionales amplio, que ha llevado al país a comprender y asumir que la *negación* no es la mejor estrategia. Esto ha llevado a avances considerables, pero se trata de avances estratégicos y no teológicos, se trata de mejoras parciales en la reputación internacional de Colombia pero no necesariamente de una reducción importante de las violaciones a los derechos humanos en el país. La estrategia que siguió el gobierno para lograr sacar al país del infame Capítulo IV en el contexto del debate regional sobre la reforma al SIDH así lo demuestra. Para ser más claros: más que un cumplimiento de las normas inspirado en la filosofía humanitaria que las soporta, más que un cumplimiento motivado por la adhesión a los principios base de estas normas, Colombia se comporta como un jugador estratégico que conoce las reglas y como un actor que las aplica pero de una forma selectiva y hábil. De esta forma, puede continuar promoviendo sus propios intereses y aquellas políticas que realmente le interesan, puede mejorar su imagen internacional y reducir la presión sin cambiar drásticamente su comportamiento.

Cuando Sikkink et. al. sugieren que la persuasión y la argumentación son mecanismos que facilitan el paso de la fase del *estatus prescriptivo* a la del *cumplimiento sistemático* con las normas, implícitamente asumen que ambos mecanismos operan solo en una dirección: desde aquel que intenta convencer al Estado de que respete los derechos humanos hacia el Estado mismo. Pero no se contempla la posibilidad de un ejercicio de contraargumentación por parte del Estado que vaya más allá de la simple *negación*. En primer lugar, los argumentos del Estado pueden ser más sofisticados y elaborados que la *negación* y el modelo no reconocen esta posibilidad. Y en segundo lugar, el modelo subestima la capacidad del Estado de aprender nuevas estrategias para participar en una forma más activa y más estratégica en la conversación, sin que ello derive en un cambio significativo en su comportamiento, en sus intereses o en un mayor cumplimiento con las normas de derechos humanos.

En este artículo, hemos demostrado que la política exterior colombiana en materia de derechos humanos refleja justamente ese proceso de aprendizaje del Estado colombiano en su diálogo con el sistema internacional, proceso de aprendizaje que solamente aleja al país de su transición hacia la última fase del modelo de la espiral, la del cumplimiento sistemático con los derechos humanos.

NOTAS

1. Sikkink, Kathryn; Risse, Thomas y Ropp, Stephen (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
2. Para una descripción de este proceso ver Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca NY, Cornell University Press.
3. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C., “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.
4. Esta sección está parcialmente basada en Borda, Sandra, (2011) “Política Exterior y Derechos Humanos en Colombia: Un manual para la contención de la presión internacional” en Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias, Ana, *Derechos Humanos en Política Exterior. Seis casos latinoamericanos*, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, ITAM.
5. Gallón, Gustavo (1997). Diplomacia y Derechos Humanos: entre la inserción y el aislamiento” en Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto, *Colombia Entre la Inserción y el Aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 202-231. Pp. 203-204.
6. Ramírez, W. (1988). “Amnistía Internacional: Ese Incomodo Visitante” en *Revista Análisis Político* No. 4. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 84-92. P. 87.
7. En este link se puede encontrar el intercambio de cartas de Cancillería y CIDH alrededor de esta visita: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Introduccion.htm#A>. Antecedentes
8. Gallón, G. (1997), Op. cit. P. 206.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ibid. P. 218.
12. Ibid.

13. Ibid. P. 19.
14. Gómez, Juan Gabriel (1994) «Los Derechos Humanos del Nuevo Gobierno: entre la imagen y la realidad» en *Revista Análisis Político* No. 23, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 68-78. P. 69.
15. El 7 de febrero de 1989, Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana fueron capturados por una patrulla militar conformada por unidades del Ejército de Colombia acantonadas en la base militar Libano. La detención se produjo por la activa participación de Isidro Caballero Delgado como dirigente sindical del magisterio santandereano desde hacía 11 años. Los dos se encontraban promoviendo la participación del pueblo para la realización del “Encuentro por la Convivencia y la Normalización” que tendría lugar el 16 de febrero de 1989 en el Municipio de San Alberto. Estas personas nunca fueron encontradas después de ser aprehendidas por el ejército.
16. Gómez, J.G., Op. cit. P. 70.
17. Gallón, G. (1997), Op. cit. p. 221.
18. Ibid. P. 222.
19. Gallón, Gustavo (2002). “Diplomacia y Derechos Humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad” en Ardila, Marta; Tickner, Arlene y Cardona Diego, *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior*. Bogotá, FESCOL: 238-282. P. 257.
20. Ibid. p. 268.
21. Sikkink, Kathryn; Frey, Barbara y Lyons, Amanda (2009) “Reporte Temático de la Política Exterior Colombiana: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” en Borda, Sandra et. al (compiladores), *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá, Ediciones Uniandes.
22. Asamblea General ONU, 63 Periodo de Sesiones. Acta resumida 14ª sesión (A/C.6/63/SR.14). Registro Oficial Nueva York, 2008. Acceso ONU. Internet. Readex (Enero 5, 2009).
23. Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. Informe Anual 2008. Doc. OEA/Ser.L/V/II.134, 25 de febrero de 2009, Párr. 55.
24. Intervención Embajador Néstor Osorio Representante Permanente de Colombia, Implementación de las Resoluciones de Naciones Unidas, Nueva York, Marzo 1 de 2011. Versión online <http://www.colombiaun.org>.

- [org/Asamblea%20General/Periodo%20Sesiones%2065%20\(2010\)/Articulos%2065/65_plen_1marzo_11.html](http://www.asamblea.org/Asamblea%20General/Periodo%20Sesiones%2065%20(2010)/Articulos%2065/65_plen_1marzo_11.html), última visita Junio 25 de 2013.
25. Redacción Política (2011), “Santos reconoce conflicto armado y Uribe lo controvierte” en *El Espectador*, Mayo 4 de 2011. Versión online <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-267421-santos-reconoce-conflicto-armado-y-uribe-controvierte> última visita Junio 27 de 2013.
 26. Simmons, Beth, (2009). *Mobilizing for human rights. International Law in domestic politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
 27. Dirección Nacional de Planeación (2010), Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para Todos*, Resumen Ejecutivo. Versión online <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3d&tabid=1238>, última visita Junio 25 de 2013.
 28. Dirección Nacional de Planeación (2010), Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Versión online <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238>, última visita Junio 25 de 2013. P. 530.
 29. Dentro de las cuestiones que han dado lugar a visibilidad positiva de Colombia en el ámbito internacional están las siguientes: la adopción de la Ley de víctimas y restitución de tierras, algunas modificaciones en estándares laborales y sindicales que promovieron que el congreso de Estados Unidos aprobara finalmente el TLC entre ese país y Colombia (algo que no se logró durante el periodo de Uribe) y la mejoría de algunos índices de inequidad y pobreza. Sin embargo, la situación de derechos humanos sigue siendo crítica en distintos sentidos. Así, por ejemplo el informe de la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2002 resaltó la persistente impunidad en materia de ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la fuerza pública, las regresiones normativas (que incluyeron una modificación constitucional) en la ampliación del fuero militar, y los pocos avances en esclarecimiento de casos de desapariciones forzadas, así como la continuidad del problema del desplazamiento forzado. Ver: OACNUDH (2013), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año

- 2012, disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf>. Para una cuenta actualizada de las violaciones ocasionadas como producto del conflicto armado ver: CNMH (2013) Basta ya: Colombia, memoria de guerra y dignidad. Bogotá. Imprenta Nacional.
30. 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](#)
 31. Respecto de Colombia la CIDH ha elaborado los siguientes informes temáticos o de país: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia (1981); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1993); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999); Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia (2004); Pronunciamiento de la CIDH sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006); Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia (2006); Informe sobre la Implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales (2007); Seguimiento de la CIDH al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia: compendio de documentos publicados (2004-2007); Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones (2008); Informe sobre la Visita al Terreno en Relación con las Medidas Provisionales Ordenadas a favor de los Miembros de las Comunidades Constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las Familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, departamento del Chocó, República de Colombia (2009); y Observaciones Preliminares de la CIDH Tras la Visita del Relator sobre los Derechos de Los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a la República de Colombia (2009). Asimismo, la CIDH ha emitido los siguientes informes de seguimiento que figuran en el Capítulo V del Informe Anual: Capítulo V al Informe Anual de 1999 Informe de Seguimiento

del Cumplimiento con las Recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia y Capítulo V al Informe Anual de 2009 Informe de Seguimiento – Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia.

32. 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.
33. 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.
34. 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>
35. 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”*.
36. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación del 47º 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
37. Por ejemplo, el nuevo artículo 25 del reglamento de la CIDH tiene una extensión de dos páginas y media. En éste se incluyeron previsiones para solicitar información a los Estados antes de otorgar las medidas cautelares (algo que antes no era requisito), se establecieron algunos criterios que deberán ser tenidos en cuenta por la CIDH para decidir el otorgamiento (entre ellos las gestiones que han realizado los pe-

- pciones en la vía interna para denunciar el asunto), y se incluyeron procedimientos y plazos para la revisión de medidas con miras a su levantamiento. Cfr. Reglamento CIDH, Art. 25.
38. 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>
 39. “*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>
 40. 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, última visita Junio 27 de 2013.
 41. 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.
 42. 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 y International Crisis Group, “Colombia: Peace at Last?”, Latin America Report No. 45, Septiembre 25 de 2012. Versión online <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/045-colombia-peace-at-last.pdf>, última visita Septiembre 9 de 2013.
 43. Burgués, Miriam, “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/article.aspx?id=239040>, última visita Junio 28 de 2013.

44. 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.

RESUMEN

La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo

Este artículo sugiere que el comportamiento tradicional de Colombia en materia de derechos humanos, y a nivel internacional, ha combinado altos niveles de negación y el uso de concesiones tácticas a la comunidad internacional. Sin embargo, durante la administración Santos el estado colombiano ha empezado a dar pasos importantes hacia un estatus prescriptivo. Para ilustrar este punto, examinamos los cambios que ha sufrido la política colombiana en materia de derechos humanos durante el gobierno Santos y, como instancia concreta de esta política, analizaremos la posición colombiana en el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

ABSTRACT

Santos Administration and the Process to Reform the Inter-American Human Rights System: From Denial and Tactical Concessions to Prescriptive Status

The article suggests that Colombia's traditional behaviour in relation to human rights and at the international level has combined high levels of denial and the use of tactical concessions to the international community. However, during Santos Administration, the Colombian

State has taken significant steps towards a prescriptive status. To illustrate this, the paper examines the changes undergone by the Colombian policy on human rights during Santos Administration and it analyses Colombia's position on the process to reform the Inter-American Human Rights System (IAHRS) as a specific example of this policy.

SUMMARY

A administração Santos e o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: da negação e das concessões táticas ao status prescritivo

Este artigo sugere que o comportamento tradicional da Colômbia em matéria de direitos humanos, no plano internacional, aliou altos níveis de negação e o uso de concessões táticas à comunidade internacional. Não obstante, durante a administração Santos o estado colombiano começou a dar passos importantes rumo a um status prescritivo. Para ilustrar este ponto, examinamos as mudanças sofridas pela política colombiana em matéria de direitos humanos durante o governo Santos e, como instância concreta desta política, analisamos a posição colombiana no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).