

Sandra Borda G.
*Universidad de los Andes**

** Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia). Coordinadora del grupo colombiano del Grupo de Seguridad Regional de la FES*

Transcurrida ya la mayor parte de la Administración Santos, no cabe duda de que en Colombia se han experimentado cambios importantes —profundos o no— en materia de política exterior durante este período. Este *paper* argumenta que dichos cambios son el resultado de la construcción de un diagnóstico particular de la situación nacional, que ha llevado al Gobierno Santos a intentar cambiar drásticamente la identidad internacional de Colombia.

El proyecto es renunciar a la tradicional identidad internacional regida por las conocidas expresiones de «país problema» o el ya clásico «ojo del huracán». Estas expresiones intentaban definir a Colombia como un lugar donde confluían todos los problemas más acuciantes del sistema internacional: el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, la violencia en todas sus posibles formas, etc. El objetivo consistía en generar solidaridad a través de la auto-estigmatización y así obtener recursos provenientes de la comunidad internacional para enfrentar estos denominados «flagelos». Muchos gobiernos colombianos se dedicaron, durante años, a generar y explotar el complejo de culpa a los actores más importantes de la arena global.

Para la Administración Santos, esta forma de definir la «colombianidad» hacia el exterior ya no se ajusta a la situación del país. En medio de un contexto nacional de estabilidad económica, el eventual logro de la paz a través de los diálogos y una relativamente exitosa contención de los problemas de seguridad asociados con grupos criminales organizados, el Gobierno hizo un alto e inició un ejercicio de auto-presentación en el sistema internacional sustancialmente distinto. Hoy somos la «Nueva Colombia», un país que enseña y comparte *know-how* sobre problemas de seguridad, incluso en escenarios de la alcurnia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); un país «maduro en el tema de los derechos humanos», una economía que encaja con facilidad en los más exclusivos «clubes de la economía internacional», una diplomacia que se encuentra con capacidad de contribuir a la solución del conflicto árabe-israelí y que puede ejercer un liderazgo —al menos regional— sin precedentes en la historia del país. Colombia es, según este muy reciente intento por definir nuestra identidad internacional, un país sin complejos y con grandes aspiraciones y ambiciones internacionales.

Pero, ¿cuál es el problema de reorientar nuestra política exterior en esta dirección? Al fin y al cabo, ¿no es loable que intentemos sacudirnos un poco de la vieja identidad paria que varios de nuestros gobiernos contribuyeron a construir?

Este texto plantea que esta nueva política exterior genera dos problemas fundamentales. Por un lado, la identidad internacional que está buscando construir la Administración Santos no casa con la realidad nacional. Es casi un acto afirmativo: ante la imposibilidad de resolver los problemas domésticos de fondo, como erradicar las violaciones a los derechos humanos, controlar estructuralmente el problema de la inseguridad y resolver el conflicto armado, el Gobierno ha decidido actuar internacionalmente *como si* estuvieran resueltos. Se trata de una política exterior cuasi-esquizofrénica que ha logrado dividir en dos la identidad colombiana y convertirla en artículo de una naturaleza para consumo interno, y de otra naturaleza casi diametralmente opuesta para consumo externo. Por supuesto, este es un fenómeno común en la formulación de la política exterior en cualquier país, lo que hace especial el caso colombiano es lo descomunal de la distancia que separa la aspiración internacional de la realidad interna.

El segundo problema, es que estos momentos de cambio en la identidad internacional de los países, en general, incrementan sus niveles de vulnerabilidad frente a la presión internacional. Esto explica, por ejemplo, los bandazos de ida y vuelta que se dan en la política exterior de derechos humanos, como veremos en la penúltima sección de este *paper*. Tres autores (Risse, Sikkink y Ropp, 2013) definen este fenómeno de forma simple y elocuente:

«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. [...] Estados con identidades inseguras o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones»¹.

El argumento es relativamente simple: el arribismo en política internacional, como en cualquier esfera social, genera inseguridad. Dicha inseguridad, a su vez, se traduce en comportamientos erráticos y contradictorios en materia de política exterior, que van desde aspirar a jugar un papel de país con rango de potencia, hasta comportarse como un *rogue state*, desobedecer el derecho internacional y hostilizar a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que velan por el cumplimiento de los derechos humanos en el país.

Hasta ahora he sugerido que el giro que ha dado la Administración Santos en materia de política exterior responde al intento/deseo de cambiar drásticamente la identidad internacional de Colombia. El contraste entre anteriores políticas exteriores que buscaban promover a Colombia como país problema («el ojo del huracán») y la actual campaña internacional alrededor de la «Nueva Colombia» no puede ser más claro. Ahora procedamos a explicar el contenido de esta nueva identidad.

1. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C. «Introduction and Overview», en: Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (eds.). *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press (2013).

¿Qué es la «Nueva Colombia»?

La «Nueva Colombia» es una suerte de marca internacional que el Gobierno colombiano, en concierto con el Gobierno estadounidense, ha comenzado a promocionar agresivamente. La marca tiene dos componentes principales: uno que publicita el progreso de la economía colombiana e invita a la inversión, y otro que busca construir al Estado colombiano en el exterior como un gran éxito en materia de seguridad. Recientemente, ante la Cámara de Comercio Colombo Americana con sede en Miami, Santos aseguró que la «Nueva Colombia» está construida en torno a la seguridad y la paz, la lucha contra la desigualdad social y la pobreza y el crecimiento de la economía, que este año [2013] será del 4,5 %².

La prosperidad económica

En materia económica la narrativa es de prosperidad, riqueza e internacionalización. Sin embargo, la historia de éxito descansa principalmente sobre el reciente auge de la minería.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

«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. [...] 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»³.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos actualmente financia un proyecto que tiene asiento en la Universidad de Miami bautizado *The New Colombia Task Force*. En uno de los *papers* escritos para el proyecto, David Yanovich asegura que Colombia nunca ha visto una oportunidad como la actual de generar riqueza: si el régimen fiscal actual se mantiene, predice Yanovich, en los próximos 10 años se generarán al menos 53.000 millones de dólares en regalías, un 16% del actual PIB⁴.

En esta misma serie de *papers* y en la misma clave, Santiago Montenegro describe cómo durante la actual coyuntura se ha experimentado el influjo de inversión extranjera más grande de la historia colombiana, habla de una expansión de más de dos millones de empleos desde el inicio de la Administración Santos, del aumento de la inversión colombiana en Centroamérica y Sudamérica, de la caída de la pobreza y del índice de desigualdad en el ingreso. Sin embargo, señala Montenegro, la infraestructura sigue siendo el punto débil en esta historia de éxito económico⁵.

Según Montenegro, Colombia se ha convertido en el país de América Latina que registra una mayor reducción de los índices de pobreza, solo por detrás de Perú, y el segundo en disminución de la desigualdad social,

2. «Santos asegura que hay una "nueva Colombia"». *El Nacional*, (2 de diciembre de 2013). http://www.el-nacional.com/mundo/Santos-asegura-nueva-Colombia_0_311369052.html
3. OCDE, Estudios económicos de la OCDE (2013). Colombia. Evaluación Económica, enero de 2013, Visión General. Versión online http://www.OECD.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf, última visita 27 de junio de 2013.
4. Yanovich, David. «Colombia and its energy potential», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami (2013). https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Yanovich%20-%20The%20New%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf, última visita, 20 de diciembre de 2013.
5. Montenegro, Santiago. «Colombia's infrastructure challenges», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami, (2013). https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Montenegro%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf, última visita 20 de diciembre de 2013.

con Ecuador en primer lugar; afirma que se han creado desde el 2010 2,5 millones de puestos de trabajo, que están aprobadas cuarenta concesiones por valor de 28.000 millones de dólares para transformación de infraestructura que harán aún más competitivo al país y que el país alcanzará entre el 5,5% y el 6,5% de crecimiento económico en 2014⁶.

Así las cosas, Colombia se presenta ante la comunidad internacional como una economía boyante, prometedora y como un inmejorable destino para la inversión extranjera. Semejante progreso es posible gracias a, continúa la narrativa, una mejora de la situación de seguridad sin precedentes en la historia del país.

La superación de los problemas de seguridad

Según el reportaje publicado en el *Financial Times* con ocasión de una visita del presidente Santos al Reino Unido y, no por coincidencia también titulado *The New Colombia: Peace and Prosperity in sight: the country comes of age*, las Fuerzas Armadas colombianas están ahora clasificadas como unas de las mejores del mundo y el Gobierno está interesado en ofrecer y compartir su experiencia. Durante la última década, de acuerdo con dicho reportaje, Colombia ha ofrecido su experiencia 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. Más de 16.000 personas, en 40 países, han sido entrenadas 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 numerosas que las de Brasil, un país cuatro veces más grande que Colombia, y entre el 2000 y el 2010, el gasto anual militar se ha casi duplicado pasando de 5,7 miles de millones de dólares a 10,4 miles de millones de dólares⁷.

Según otro *paper* de *The New Colombia Task Force*, esta vez de autoría de Román Ortiz y Janneth Vargas, el Estado colombiano se ha fortalecido sustancialmente: las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han crecido de 287.000 hombres armados en 2002 a 440.000 en 2013. Ambas fuerzas han pasado por un proceso profundo de modernización y han ampliado sus capacidades de inteligencia, apoyo aéreo y habilidad para operaciones especiales⁸.

Aquí la historia sobrepasa el argumento del éxito en materia de seguridad para transitar hacia la idea de Colombia como poseedor de una experiencia y un *know-how* exportable. Este elemento, ya presente desde los últimos años de la Administración Uribe, es utilizado como una herramienta clave de una nueva política exterior ya con visos de posconflicto.

Por ejemplo, recientemente, el sector de defensa de Colombia ha asesorado la reforma de las policías de Honduras, Guatemala y República Dominicana. Adicionalmente, el ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón adelantó en octubre de 2013 una gira que buscaba la reproducción del modelo nacional de la lucha contra el narcotráfico desde México hasta Panamá. El objetivo es que las fortalezas operacionales puedan tradu-

6. «Santos asegura que hay una “nueva Colombia”» Ibidem.

7. Schipani, Andres. «Security for export», en: *The New Colombia. Peace and prosperity in sight: the country comes of age. Financial Times* (4 de junio de 2013). En línea: <http://www.ft.com/intl/cms/d2ec5854-cd1e-11e2-9efe-00144feab7de.pdf>, última visita 27 de junio de 2013.

8. Ortiz, Román y Vargas, Janneth. «Government Negotiations with the FARC and the Future of Security in Colombia», en: *The New Colombia Task Force Papers*, University of Miami, 2013. En línea: https://umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Ortiz%20-%20Colombia%20Task%20Force%20Paper.pdf última visita 20 de diciembre de 2013.

cirse también en la venta de barcos, lanchas, pistolas, fusiles y visores a esas naciones. En resumen:

«Se trata del diseño de una nueva estrategia que apunta a que la experiencia adquirida en más de 40 años de lucha contra la guerrilla, paramilitares, bandas y narcotraficantes sirva para que el país pueda tener una importante fuente de ingresos vinculada al millonario negocio de la seguridad y la industria militar. La «exportación» del modelo colombiano se da en el momento en que naciones como Honduras, El Salvador y Guatemala luchan contra las mafias y el narcotráfico y, por otro lado, el país tiene los índices más altos de inversión de empresas privadas en naciones de esa parte del continente»⁹.

Ahora bien, es preciso señalar que la narrativa de la «Nueva Colombia» es igualmente beneficiosa para Bogotá y para Washington: el primero está interesado en cambiar su identidad/imagen internacional y el segundo quiere demostrarle a su electorado que el dinero que se invierte en la lucha contra las drogas no siempre es dinero desperdiciado.

La política exterior de la «Nueva Colombia»

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 marco internacional es 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 se plasmó en el papel de mediador que jugó Juan Manuel Santos en la resolución de la crisis de Honduras de 2009, la membresía de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su intento por liderar el tratamiento de la crisis en Haití, la obtención de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para Colombia y, últimamente, el intento de Colombia —no muy exitoso— de actuar como mediador en el conflicto entre Israel y Palestina.

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.

Las ambiciones de Colombia en el plano internacional también han encontrado una clara manifestación en la intención, casi obsesión, del Gobierno colombiano en pertenecer a la OCDE. Dicha obsesión ha desembocado en una mala estrategia de comunicación que solo ha confundido a la opinión

9. «Colombia exporta su modelo de seguridad». *El Tiempo* (6 de octubre de 2013). http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13105572.html, última visita 20 de diciembre de 2013.

pública acerca de este tema. Cuando la OCDE anunció que estudiaría la admisión de Colombia en la organización, medios y funcionarios del Gobierno colombiano anunciaron que el país había sido admitido e iniciaron la celebración para después tener que rectificar.

Algo parecido sucedió cuando el presidente Juan Manuel Santos anunció ante los medios de comunicación que su Gobierno tenía la intención de ingresar a la OTAN. Al día siguiente la OTAN dio a conocer un comunicado asegurando que la organización estaba interesada en diversas formas de cooperación con Colombia pero que, debido a sus criterios de membresía, Colombia no podía formar parte de la OTAN. El anuncio de Santos se hizo un viernes, el lunes fue festivo en Colombia y para el martes el ministro de Defensa tuvo que rectificar las declaraciones del presidente ante la prensa, afirmando que este había sido malinterpretado, e insistiendo en que todo lo que buscaría el Gobierno colombiano sería profundizar las formas de cooperación militar entre la OTAN y el Gobierno colombiano. Al igual que en el caso de la OCDE, la ansiedad por ingresar a estos selectos «clubes internacionales» llevó al Gobierno a cometer errores que le supusieron serias críticas entre varios sectores de la opinión pública que lo calificaron de desinformado e improvisador.

Estas transformaciones han llevado a los mandatarios 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 en 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 pública estén hoy más preocupados que nunca por su reputación internacional.

La persistencia de la «Vieja Colombia»: el conflicto armado y las violaciones de los derechos humanos

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 sus obligaciones con respecto a los compromisos internacionales adquiridos. Por ejemplo, durante la discusión alrededor de la situación en Libia, el embajador colombiano ante la Organización de las Naciones Unidas (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. Asimismo, 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».

A diferencia de Uribe, desde el inicio de su Administración, Santos ha aceptado públicamente la definición de la confrontación colombiana como un «conflicto armado». 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 forman parte de la mayor cantidad de tratados posible, pero no valoran intrínsecamente el contenido de las normas de derechos humanos ni anticipan a corto plazo su cumplimiento¹⁰. Por 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 Sistema Interamericano de Derechos Humanos que trataremos más adelante.

Por otro lado, la Administración Santos ha dado pasos importantes en el ámbito interno para aumentar los niveles de cumplimiento con las normas de derechos humanos aunque el cumplimiento aún no sea sistemático. Aunque el Plan de Desarrollo sigue privilegiando los temas de seguridad, orden público y seguridad ciudadana, la propuesta de la actual Administración sugiere una aproximación distinta y más comprensiva. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contempla las cuatro propuestas siguientes:

- Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH): formular y coordinar la Política Integral de DDHH y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- Elaborar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DDHH y DIH, (ii) prevención de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH, (iii) educación y cultura en DDHH, (iv) protección, (v) política integral de DDHH 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 DDHH e infracciones del DIH.
- Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones de los DDHH e infracciones del DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia.

El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario agrupa a las entidades estatales nacionales y locales que están involucradas en temas de derechos humanos. Su objetivo consiste en 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 DDHH y DIH, y de respuesta e impulso al

¹⁰. Simmons, Beth. *Mobilizing for human rights. International Law in domestic politics*. Cambridge, Cambridge University Press 2009.

cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia». 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 consiguiente, 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 sistemático y consistente con este cuerpo de normas. La institucionalidad inaugurada por la Administración Santos es demasiado reciente y no es posible todavía 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 forman parte del conflicto persisten y aún no se ha impartido justicia.

El episodio de Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la salida de la «lista negra»

Sin embargo, a pesar de una actitud menos negacionista y más abierta frente a las normas internacionales de derechos humanos, el Gobierno colombiano persiste en tratar de erradicar del camino las instancias que le recuerdan su todavía persistente problema de violación de los derechos humanos. En este texto revisamos dos instancias de esta tendencia: la relacionada con la expulsión de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la estrategia para salir de la denominada «lista negra» del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Durante el primer semestre de 2013, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas visitó Colombia por invitación del Gobierno Santos. Una vez en el país, el presidente anunció públicamente que tenía la intención de solicitar la salida del representante de dicha oficina debido a que consideraba que «Colombia era ya un país maduro en materia de derechos humanos». La negociación duró un par de días, se difundió en su mayor parte a través de los medios de comunicación y concluyó con una prórroga de la estadía de la oficina por un año adicional.

En el contexto de la discusión quedaron claras varias cosas. De un lado, el Gobierno no se sintió cómodo con la idea de que un organismo multilateral «vigile» su comportamiento en un tema tan espinoso como los derechos humanos. En varios medios se sugirió que un país que está a punto de entrar a la OCDE no puede estar siendo monitoreado por la ONU en este ámbito. Por otro lado, algunas ONG y varios sectores de opinión coincidieron en señalar que no existe evidencia de

que haya una mejora sustancial de la situación de los derechos humanos en Colombia y que, por tanto, el argumento del Gobierno sobre la «madurez» del país en este tema, simplemente, no es compatible con la evidencia disponible. Quedó claro que el esfuerzo del Gobierno estuvo más motivado por su nueva doctrina de política exterior que por la existencia de verdaderos avances en el respeto a los derechos humanos en Colombia.

Un episodio similar tuvo lugar alrededor de la salida de Colombia de la «lista negra» del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹¹. Durante el pasado año, tuvo lugar el proceso de negociación alrededor de la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El interés colombiano en estos temas se explica por la historia de las relaciones entre este país 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 la aguda crisis humanitaria derivada del mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha tenido como prioridad en su agenda el seguimiento del 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.

Ser señalado como un país de especial interés por parte de la CIDH confronta con la actual política del Gobierno Santos de mostrarse al mundo como una democracia renovada con posibilidades de asumir liderazgos regionales. 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.

En el tema de medidas cautelares como en el sistema de casos, Colombia estuvo en el proceso de negociación 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 Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (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 a la eficacia del mecanismo. Respecto de las primeras, haciéndose 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.

11. Lo que sigue es una síntesis transformada de Borda, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo, «La Administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo». *Revista Pensamiento Propio*. Buenos Aires, 2013.

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 hacerse ver como colaborador de la Comisión en lugar de jugar un papel antagónico. 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 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 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, Colombia fue excluida por primera vez en más de diez años del capítulo IV en el Informe Anual de la CIDH correspondiente a 2012 (hecho público en marzo de 2013).

Conclusión

Existe una fuerte y nueva tensión entre el tipo de identidad y liderazgo internacional que propone la Administración Santos, y la realidad del conflicto interno y sus implicaciones en materia de derechos humanos. La anterior narrativa de Colombia como el «ojo del huracán» coincidía parcialmente con la condición interna del país y por tanto no planteaba mayores contradicciones.

En medio de un proceso de paz, se puede interpretar la actuación del Gobierno en materia de política exterior como un intento para iniciar el proceso de construcción de una política exterior de posconflicto y un ejercicio por pensar el papel internacional del país fuera del marco de la guerra interna y de la guerra en contra del narcotráfico. Pero sin un proceso de paz finalizado y con la persistencia de problemas graves en materia de seguridad, el discurso y la política internacional parecen des-encajados y en tensión con la problemática interna del país.

Adicionalmente, las necesidades políticas internas han obligado al Gobierno a adoptar comportamientos internacionales que no encajan con el nuevo papel de país líder y modelo a seguir. Un ejemplo claro de esta tensión fue la posición adoptada por la Administración Santos

frente a la decisión de la Corte Internacional de Justicia en la definición de los límites marítimos entre Colombia y Nicaragua. Frente a una decisión que fue interpretada en Colombia como la pérdida de 5.000 km² de espacio marítimo, Santos optó por una suerte de desacato que definió, curiosamente, como la «inaplicabilidad» del fallo y que le permitió salir relativamente adelante y en el futuro, lograr su reelección a pesar de la supuesta pérdida de parte de espacio marítimo¹². Ello no solamente generó y sigue generando una tensión fuerte con Nicaragua, sino que, además, rompió con la tradición colombiana de respeto al derecho internacional. Esta reacción, por supuesto, afectó negativamente y minó el proyecto de liderazgo regional. Se trata de una de las muchas contradicciones propias de la «Nueva Colombia».

12. Para una explicación de por qué el fallo de la CIJ no constituye realmente una «pérdida» de mar colombiano ver Arévalo, Walter. «El fallo sobre San Andrés: de la irresponsabilidad política a la responsabilidad jurídica». *Razón Pública* (28 de enero de 2013). <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3529-el-fallo-sobre-san-andres-de-la-irresponsabilidad-politica-a-la-responsabilidad-internacional.html?highlight=WyJ3YWx0ZXliLCJhcix1MDBlOXZhbG8iLCJ3YWx0ZXlgYXJcdTAwZTI2YWxvIl0=>, última visita 20 de diciembre de 2013.

