

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en
Seguridad y Derechos Humanos

Incidencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de reparación a
víctimas del conflicto armado en Colombia

Karen Johanna Bustos Rodríguez

Asesora: Cintia Quiliconi

Lectores: Cécile Mouly y Pedro Valenzuela

Quito, enero de 2017

Tabla de contenido

Resumen	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	11
Marco teórico	11
1.Regímenes internacionales y derechos humanos	12
1.1.Realismo y neorrealismo	14
1.2.Liberalismo y neoliberalismo.....	16
1.3.Constructivismo	18
2.Incidencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados	22
2.1.El ciclo de vida de las normas	24
2.2.Teoría de las redes de defensa transnacional	26
3.Conclusiones	29
Capítulo 2	31
El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la reparación a víctimas	31
1.Surgimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	33
1.1.La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	34
1.2.La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	35
2.Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a la reparación integral a víctimas.....	37
2.1.Actividades de la Comisión Interamericana y su impacto en la región	38
2.2.Actividades de la Corte Interamericana y su impacto en la región.....	41
3.El Sistema Interamericano y su impacto en Colombia	45
3.1.La Comisión Interamericana y su impacto en Colombia	47
3.2.La Corte Interamericana y su impacto en Colombia.....	50

4. Conclusiones	57
Capítulo 3	60
El ciclo de vida de las normas en el caso de reparación a víctimas en Colombia.....	60
1. Antecedentes de la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	63
1.1. Ley de Justicia y Paz	64
1.2. Cambio en la agenda política. Nuevas perspectivas e intereses.....	66
2. La emergencia de normas. Los emprendedores de normas para la reparación integral a víctimas en Colombia	68
2.1. Emprendedores con plataformas organizativas creadas para la lucha por los derechos y reparación a víctimas	69
2.2. El Sistema Interamericano en el marco de las plataformas organizativas	72
2.3. Red transnacional de defensa frente a la reparación a víctimas en Colombia	75
3. Cascada de normas. Agentes socializadores para una reparación integral a víctimas en Colombia	79
4. Internalización. Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	86
5. Intereses del Estado colombiano frente al proceso de adaptación de normas a estándares internacionales	88
6. Conclusiones	94
Conclusiones	96
Lista de referencias	106

Ilustraciones

Figuras

1. Actores involucrados en la socialización de normas.....	103
--	-----

.....

Tablas

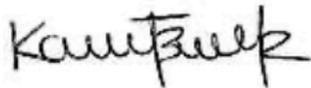
1.1. El ciclo de vida de normas de Finnemore y Sikkink.....	25
3.1. El ciclo de vida de las normas frente a la reparación a víctimas en Colombia	95
4.1. Incidencia del Sistema Interamericano en el proceso de reparación a víctimas	97
4.2. Momentos en que se ve reflejada la incidencia del Sistema Interamericano	98
4.3. Mecanismos utilizados por el SIDH en Colombia	102
4.4. Intereses del Estado colombiano para adaptar su normativa interna	104

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Karen Johanna Bustos Rodríguez, autor de la tesis titulada “Incidencia del sistema interamericano de derechos humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC- ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2017.



Karen Johanna Bustos Rodríguez

Abreviaturas

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CC: Corte Constitucional

ELN: Ejército de Liberación Nacional de Colombia

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

M-19: Movimiento 19 de abril

MAPP: Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia

OEA: Organización de Estados Americanos

PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Resumen

Colombia es un país que ha padecido los horrores de un conflicto armado interno por más de cinco décadas y que actualmente se está acercando a conseguir una terminación del conflicto con los dos grupos guerrilleros existentes. Sin embargo, sin haberse dado una terminación del conflicto, el gobierno de Juan Manuel Santos le apostó a un marco de justicia transicional que apuntara a la reparación de las víctimas, como grupo poblacional históricamente invisibilizado, dentro de los estándares y normas internacionalmente reconocidos. Más allá de los intereses propios del presente gobierno, el resultado de este marco fue una ley bandera que integraba los estándares internacionales de reparación a víctimas y se encargaba de la reparación de los más de siete millones de colombianos víctimas. Dentro de la comunidad internacional, uno de los regímenes internacionales que ha jugado un papel importante en este proceso de reparación a víctimas, ha sido el régimen interamericano, razón por la cual la presente investigación analiza, desde una perspectiva constructivista y, más específicamente, desde la teoría del ciclo de vida de las normas y de las redes de defensa transnacional, la incidencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, estudiando cómo sus recomendaciones y mandatos han generado que el Estado comience una adaptación de su sistema normativo interno a estándares internacionales. Entre los hallazgos de la investigación se resalta cómo la incidencia del SIDH se ha dado principalmente desde dos escenarios y desde sus dos órganos principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El primer escenario se da con la Comisión, la cual ha jugado un papel clave al convertirse en un importante aliado de la sociedad civil colombiana y en un mecanismo de presión frente al Estado colombiano para buscar una solución efectiva al tema de las víctimas en Colombia, cumpliendo y respetando las normas internacionales de derechos humanos. El segundo escenario se da con la Corte, la cual ha jugado un rol de agente socializador de normas, al buscar que el Estado colombiano deje de ser un Estado violador de normas internacionales para convertirse en un Estado seguidor de normas internacionales. Esta incidencia se vio reflejada en dos momentos particulares dentro del contexto normativo y político colombiano: la variación jurisprudencial que realizaron las altas cortes colombianas frente al tema de derechos de las víctimas a partir del año 2001 y la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Agradecimientos

Agradezco a mis padres por siempre ser un apoyo incondicional en cada etapa de la vida que me propongo alcanzar, por sus enseñanzas y la confianza que siempre han depositado en mí. Gracias por la grandeza de su amor y por sus palabras de aliento, que siempre han llegado cuando más las he necesitado.

A mis hermanas por su amor, complicidad y motivación para que siempre logre lo que me he propuesto y mucho más.

A mí tutora Cintia Quiliconi por guiarme durante todo este proceso con gran experiencia, paciencia, y sobre todo, alegría y motivación para esforzarme de principio a fin con dedicación y esmero.

A mis compañeros de maestría, por hacer los días de estudio más alegres.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y cada uno de sus maestros dentro del programa de Relaciones Internacionales, por la gran oportunidad que me brindaron para continuar con mi crecimiento académico y profesional, y por compartirme sus conocimientos y experiencias a lo largo de estos dos años.

Introducción

Enfrentar periodos de intensos conflictos internos ha sido el padecimiento que han tenido que afrontar varias sociedades en el mundo y que ha llevado a una alta vulneración de los derechos humanos de sus poblaciones. Cuando estos conflictos se han dado por terminados, cada uno de los Estados ha determinado de qué forma realizará el proceso de reparación a las víctimas, en el marco del reconocimiento a un derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Esta necesidad de remediar las consecuencias de las traumáticas violaciones cometidas contra la población en el pasado y de buscar diferentes maneras de reconstrucción del tejido social, es lo que compone lo que hoy se conoce como justicia transicional, “un conjunto de mecanismos y acciones tendientes a enfrentar un pasado reciente de violaciones masivas de derechos humanos en un escenario de régimen político y de generación de nuevos consensos sociales” (Beristain 2011, 14).

La justicia transicional entonces no debe entenderse como una forma especial de justicia, sino como “una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos” (ICTJ 2009, 1). En la mayoría de los casos, estas medidas de justicia transicional son implementadas cuando ya se ha comenzado una transición política en los Estados, esto es, un cambio de régimen o un acuerdo de paz. Sin embargo, Colombia se ha convertido en un caso particular teniendo en cuenta que el Estado decidió dar inicio a la implementación de ciertos de los mecanismos contemplados por la justicia transicional aun cuando el conflicto armado interno persiste.

El conflicto armado interno colombiano se ha constituido como uno de los de más prolongada duración, sostenibilidad y variación en sus dinámicas de tiempo, modo y lugar. De hecho, uno de los temas de mayor discusión al interior del país ha sido el precisar cuándo comenzó el conflicto y cuáles fueron los principales motivos que lo desencadenaron. Con la relatoría de la Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas (CHCV)¹, se determinó que Colombia “ha

¹ Esta Comisión es creada en el marco de la firma del “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias - FARC, en agosto de 2012 con el objetivo de emitir un informe frente a 3 puntos claves establecidos por la mesa ¹ de negociaciones: (a) Los orígenes y las múltiples causas del conflicto; (b) Los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a la persistencia del conflicto y (c) Los efectos e impactos más notorios del conflicto sobre la población. Si bien no es posible contar con una versión única frente a lo ocurrido, con este documento se buscó contar con “un insumo fundamental para la comprensión de la complejidad del

tenido básicamente dos periodos de violencia: de 1946 a 1964 y desde 1964 hasta hoy” (Pizarro 2015, 20). Este segundo periodo corresponde al conflicto armado interno del que a la fecha han resultado 8.190.451 víctimas por hechos victimizantes como desplazamiento forzado, desaparición forzada, homicidio, secuestro, tortura, violencia sexual, entre otros².

Los actores del conflicto han ido variando según las diferentes fases por las que ha pasado el mismo. Sin embargo se puede establecer que en la fase inicial, la cual comienza a partir de 1964, los principales actores eran las guerrillas de primera generación, esto es, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Ejército Popular de Liberación (EPL); y las fuerzas militares. En la fase posterior, esto es desde la década de los 70 hasta la década de los 90, emergen nuevos actores, adicionales a los ya existentes, como son las guerrillas de segunda generación, esto es, Movimiento 19 de abril (M-19), Movimiento Armado Quintín Lame y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); y los grupos paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Adicionalmente, aparece el factor del narcotráfico como fuente de financiamiento (Pizarro 2015).

Entre las causas del conflicto se ha identificado principalmente la cuestión agraria como variable fundamental, esto es, la desigualdad en la distribución del acceso a la tierra, la excesiva concentración de la propiedad rural y la débil legitimidad de los títulos de propiedad, que permitió el asentamiento de los actores armados. Adicionalmente, la desigualdad de los ingresos, los altos niveles de desempleo rural, la ausencia de oportunidades laborales, la persecución a líderes sindicales y populares, la persistencia de un Estado débil y con unas instituciones militares muy precarias y la enorme pobreza rural terminaron siendo la base de reclutamiento de estos grupos al margen de la ley (Pizarro 2015, 13, 53).

En la actualidad, el conflicto armado persiste con dos de las guerrillas de primera generación, FARC y ELN, y con una variación de los grupos paramilitares posterior a su desmovilización durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, reconocidos actualmente como bandas criminales (bacrim). Con el ELN se está dando inicio a los diálogos de paz para llegar a la terminación del conflicto. Con las FARC, luego de un periodo de 4 años de negociaciones en La Habana,

conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo, y para el esclarecimiento de la verdad” (Pizarro 2015, 7-8).

² Cifra oficial tomada de la página de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el 8 de octubre de 2016. Fuente: www.unidadvictimas.gov.co

se firmó el Acuerdo final para la terminación del conflicto el 26 de septiembre de 2016, quedando sujeto a la refrendación por parte del pueblo colombiano a través de la votación de un plebiscito el día 2 de octubre de 2016.

Para sorpresa de muchos, por una diferencia de tan solo sesenta mil votos (50,21%), y con una abstención de voto del 63%, el pueblo colombiano votante decidió decir no a este acuerdo logrado. El resultado de esta votación generó gran incertidumbre frente a lo que podría suceder. Sin embargo, tanto el gobierno como las FARC manifestaron su voluntad de lograr la renegociación de algunos de los puntos del Acuerdo final, incluyendo las peticiones realizadas por la oposición en Colombia, liderada por el expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez. Los delegados de cada parte lograron llegar a un nuevo acuerdo en donde incluyeron varias de las propuestas realizadas por los sectores del no y el pasado 24 de noviembre de 2016, se dio nuevamente la firma de este Acuerdo final.

La refrendación del nuevo Acuerdo final firmado la realizó el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016 y a partir del 1 de diciembre empezaron a contar los 150 días que tienen los integrantes de las FARC para trasladarse a las zonas veredales determinadas y hacer entrega de las armas. Frente a la implementación del Acuerdo final, el gobierno presentará los proyectos de ley y reformas constitucionales necesarias, a través del mecanismo del *fast track* que permitirá una implementación más rápida del mismo.

Todo este proceso ha generado gran atención dentro de la comunidad política, académica e internacional, no solo por la particularidad del conflicto armado colombiano, sino también por la decisión del Estado de iniciar un proceso de reparación a las víctimas del conflicto armado pese a su persistencia y de colocar en el centro del Acuerdo Final con las FARC a las víctimas, de tal forma que su reparación estuviera enmarcada en la integralidad de obtener la verdad, contribuir a su reparación y juzgar e imponer sanciones a los responsables (Presidencia de la República de Colombia 2015). Esto se convierte en histórico, teniendo en cuenta que como menciona el analista Natalio Cosoy, “no había pasado algo así en ningún otro proceso de paz en Colombia ni en el mundo” (Cosoy 2015).

Esta decisión del Estado colombiano implica varias cosas. En primer lugar no solo debe pensar en cómo hacer frente a un pasado y presente cargado de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sino que

también debe seguir propendiendo porque los intentos de acuerdos de paz, hasta la fecha fallidos, den como resultado una terminación definitiva del conflicto. En segundo lugar, y teniendo en cuenta la existencia de estándares normativos internacionales con relación a los derechos de las víctimas, el Estado colombiano no puede dirigir aisladamente un proceso de paz y luego un proceso de reparación a las víctimas. Por el contrario tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y el cese de violaciones a sus derechos, mientras que simultáneamente persiste en la terminación del conflicto armado. Por último, esta decisión implica que el Estado Colombiano adapte su normativa interna a los estándares internacionales sobre justicia transicional y reparaciones a víctimas de conflictos armados, dentro de un régimen democrático y un Estado de derecho que hasta la fecha ha fallado en la protección de sus ciudadanos.

Actualmente se podría decir que el gobierno, encabezado por Juan Manuel Santos, ha demostrado interés por consolidar una vigencia de ese Estado de derecho y con esto la protección y garantía de los derechos de las personas que han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Esto se ha visto principalmente reflejado en dos acciones específicas: la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual agrupó toda la normativa interna para consolidar una única ruta de atención, asistencia y reparación a víctimas del conflicto armado, y la decisión de iniciar un acuerdo para la terminación del conflicto con las FARC y el ELN, y continuar persistiendo en la búsqueda de la paz, a pesar de los obstáculos a los que se ha visto sometido el acuerdo ya logrado con las FARC.

La promulgación de la Ley 1448 fue fruto de las intensas demandas y luchas por parte de la sociedad civil en el marco de un reconocimiento a esos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. La comunidad internacional también jugó un papel decisivo, que como resultado suscitó un compromiso por parte del Estado frente a adaptar esa nueva normativa a los principios y normas del régimen universal de derechos humanos, así como a las recomendaciones, críticas y sugerencias dadas por diversos actores internacionales.

Dentro de la comunidad internacional, uno de los regímenes internacionales que ha jugado un papel importante en el proceso de reparación que ha venido construyendo Colombia para sus víctimas, ha sido el régimen interamericano de derechos humanos. Las recomendaciones, visitas in loco, y los informes anuales presentados por la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos (en adelante Comisión o CIDH), así como las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana o Corte IDH) en varios casos de violación de los derechos y la necesidad de protección y de reparación de las víctimas han ocasionado que el Estado colombiano haya intentado ajustar su normativa nacional según estos estándares internacionales.

Es por esta razón que la presente investigación buscará analizar la incidencia del SIDH en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, estudiando cómo sus recomendaciones y mandatos han generado que el Estado comience una adaptación de su sistema normativo interno a estándares internacionales de reparación a víctimas. El interés en realizar este análisis radica en la aparente particularidad que constituye el hecho de que el Estado colombiano decida iniciar un proceso en el cual acoge recomendaciones y mandatos para adaptar su normatividad interna en el marco de un régimen internacional de derechos humanos, no obstante no le ha sido posible materializar un acuerdo que dé por terminado de forma definitiva el conflicto armado interno y sus efectos en la población.

En este sentido, se torna conveniente analizar la incidencia por parte de un régimen internacional como el régimen interamericano en un Estado como el colombiano, frente a un proceso que puede resultar ser pionero a nivel mundial. Por esta razón, la pregunta central que guiará la presente investigación es ¿De qué forma ha incidido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia?

Adicionalmente, esta investigación se convertirá en un aporte para los estudios de relaciones internacionales teniendo en cuenta que, en el caso colombiano, la literatura no muestra una amplia investigación con relación a la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en temas de reparación a víctimas, especialmente un régimen regional como sería el interamericano, por lo que se evidencia la falta de un estudio más profundo del tema y de la aplicación de esquemas teóricos como el proceso de socialización e internalización de la norma a casos como el particular. De esta forma, se buscará llenar el vacío existente frente a la aplicación de esquemas teóricos constructivistas a casos como la internalización de normas y estándares internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados en Estados como el colombiano.

Para contestar la pregunta central de la investigación, se buscará dar respuesta a varios interrogantes subsidiarios, de tal forma que se obtengan mayores elementos para entender de qué forma se ha dado esta incidencia del SIDH en las acciones del Estado colombiano en pro de adaptar su normativa interna. Entre algunas de las preguntas que se buscará contestar se identifican las siguientes: 1) ¿Qué mecanismos ha utilizado el SIDH para lograr que el Estado colombiano adecue su normativa interna a los principios internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados? 2) ¿Qué actores han jugado un papel importante en la socialización de normas y principios internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados, en el marco del SIDH? 3) ¿Qué papel juegan los intereses del Estado colombiano en adaptar su normativa interna a normas y principios internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados cuando no se ha dado una terminación del conflicto a nivel interno?

Para poder dar respuesta a las preguntas planteadas y entender cómo las normas internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados, específicamente la teoría normativa que ha desarrollado el SIDH, han sido socializadas e internalizadas dentro del régimen normativo colombiano, se utilizará una perspectiva teórica constructivista. Más específicamente, se usará el ciclo de vida de las normas de Finnemore y Sikkink (1998), con el cual se analiza la influencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados desde un ciclo de tres etapas, en donde las normas inicialmente emergen, luego son socializadas (“cascada de normas”) y por último son internalizadas, permitiendo que con su aplicación se garanticen los derechos objeto de su protección.

De igual forma, se utilizará el planteamiento de Finnemore y Sikkink (1998) frente a los llamados emprendedores de normas (*norm entrepreneurs*) y cómo estos utilizan las normas internacionales para darle más fuerza a sus argumentos en debates domésticos, así como la teoría media de las redes transnacionales de Keck y Sikkink (1998), según la cual actores principales dentro de estas redes, como son los organismos internacionales, juegan un papel fundamental teniendo en cuenta que “contribuyen simultáneamente a definir el asunto en cuestión, convencer a los públicos elegidos de que los problemas así definidos tienen solución, prescribir soluciones y vigilar que éstas se adopten” (Keck y Sikkink 2000).

La metodología elegida para dar cumplimiento al objetivo central de la investigación es de tipo cualitativo teniendo en cuenta que se basa en interpretar la información recolectada y en analizar y comprender las condiciones bajo las cuales el SIDH ha incidido en el proceso de

reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, más allá de establecer una relación causa-efecto a partir de variables orientadas a un resultado específico. Al ser la metodología cualitativa importante en los estudios de Relaciones Internacionales por brindar “considerables ventajas en el estudio de fenómenos complejos” (Bennett y Elman 2007, 171), para la presente investigación responde al deseo de explorar un área que ha sido someramente investigada, pero sobre la cual se busca profundizar en aspectos específicos, como es la internalización de las sentencias de la Corte IDH y de las recomendaciones realizadas por la CIDH, y por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (en adelante MAPP/OEA), frente al proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia.

Como método de investigación se escogió el estudio de caso, principalmente por su facultad de describir y comprender un momento o situación particular y sus complejidades, así como por su facultad de involucrar diversos actores, como sería en el caso objeto de esta investigación: actores internacionales, regímenes internacionales, organizaciones internacionales, entre otros. Adicionalmente, “los enfoques cualitativos, especialmente el estudio de uno o más casos, permiten el desarrollo de conceptos diferenciados y que estén más estrechamente enfocados” (Bennett y Elman 2007, 178).

Siguiendo la clasificación que realiza Levy (2002) combinando las categorías expuestas previamente por Arend Lijphart y Harry Eckstein sobre los estudios de caso, se eligió el estudio de caso de carácter interpretativo³, debido a que su objetivo es explicar un episodio particular, en lugar de desarrollar o probar generalizaciones teóricas. En palabras de Levy, los estudios de caso interpretativos pueden mejorar significativamente nuestra comprensión descriptiva del mundo [...] y permiten un examen intensivo de determinadas secuencias históricas, que pueden contribuir al proceso de desarrollo de teorías, ayudando a aclarar el significado de variables clave (Levy 2002, 135-136).

En este sentido, este método fue útil para la presente investigación teniendo en cuenta que permitió analizar los dos momentos clave que permitieron dar respuesta a la pregunta principal y a las subsidiarias. El primer momento se enmarca en la variación jurisprudencial que realizan las altas cortes colombianas, liderada por la Corte Constitucional, sobre los derechos de las víctimas a partir del año 2001, como consecuencia de algunas de las

³ Interpretive or disciplined-configurative case studies (Levy 2002).

sentencias promulgadas por la Corte IDH con relación a este tema. El segundo momento objeto de análisis abarcará la promulgación de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y el periodo previo a su promulgación, esto es, a partir del año 2007 cuando el proyecto de ley es presentado ante el Senado de la República de Colombia.

De acuerdo con esto, se pudo evidenciar que en lo que atañe a la pregunta principal, la incidencia del SIDH en el proceso de reparación a víctimas se ha dado principalmente desde dos escenarios y desde sus dos órganos principales: la CIDH y la Corte IDH. El primer escenario se da con la Comisión, la cual juega un papel clave al convertirse en un importante aliado de la sociedad civil colombiana y en un mecanismo de presión frente al Estado colombiano para buscar una solución efectiva al tema de las víctimas en Colombia, cumpliendo y respetando las normas internacionales de derechos humanos. El segundo escenario se da con la Corte IDH, la cual juega un rol de agente socializador de normas, al buscar que el Estado colombiano deje de ser un Estado violador de normas internacionales para convertirse en un Estado seguidor de normas internacionales. Frente a las preguntas subsidiarias, se pudo evidenciar que los mecanismos utilizados por el SIDH se enmarcaron en sentencias y condenas, informes, recomendaciones, y alianzas y vínculos con la sociedad civil colombiana, la cual se convirtió en un actor clave en todo este proceso, junto con los órganos principales del SIDH, y de la misión de paz establecida por la OEA en Colombia.

Las técnicas que se utilizaron para la recolección de la información fueron el análisis de documentos y las entrevistas. Para el análisis de datos se recurrió a fuentes primarias como son las sentencias de la Corte IDH relacionadas con derechos de víctimas de conflictos armados y su reparación; los informes anuales y los informes sobre la situación de derechos humanos en Colombia de la CIDH, así como sus pronunciamientos y recomendaciones; las sentencias de la Corte Constitucional colombiana relacionadas a la reparación y derechos de las víctimas del conflicto armado; y los informes emitidos por el gobierno colombiano y por organizaciones no gubernamentales relacionadas con el tema objeto de investigación.

De igual forma, se hizo uso de fuentes secundarias como son estudios similares realizados por investigadores especialistas en el tema como Rodrigo Uprimny (2006, 2007, 2011), Víctor Abramovich (2009), Jorge Calderón (2013), Camilo Sánchez (2014), entre otros, y estudios e investigaciones realizadas por diferentes organizaciones internacionales y no gubernamentales como son la Comisión Colombiana de Juristas, el Instituto Interamericano de Derechos

Humanos, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, entre otros. Adicional a esto, se analizaron artículos y editoriales de diferentes medios de comunicación, principalmente los de mayor alcance mediático, para poder evidenciar la difusión de normas y principios y para analizar los intereses del Estado en todo este proceso.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas y se realizaron a funcionarios especializados en el tema de víctimas y su proceso de reparación, por una parte en la MAPP/OEA y por otra desde el Estado dentro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. De igual forma, se realizaron entrevistas a académicos expertos en el tema y funcionarios del Congreso que hicieron parte del proceso de promulgación de la Ley 1448 de 2011. Por último, también se entrevistó a un representante de la sociedad civil, del movimiento de víctimas en Colombia.

La presente investigación se divide en cuatro capítulos sustantivos. El primer capítulo aborda el marco teórico y conceptual de esta investigación, en donde partiendo de una perspectiva constructivista y varios de sus enfoques mencionados anteriormente, se explica cómo los regímenes internacionales de derechos humanos pueden influir en las acciones estatales a través de sus actores sociales, los cuales, con base en las identidades construidas socialmente, generan procesos de socialización e internalización de normas que conducen a los Estados a adaptar, modificar o crear normas que estén acordes a estos regímenes.

En el segundo capítulo, se contextualiza al lector sobre el SIDH y sus antecedentes en la región, en lo que se refiere a la construcción de los estándares en el tema de reparación y derechos de las víctimas, así como su impacto en Colombia frente a este tema, desde las diferentes acciones y actividades realizadas por sus dos órganos principales: la CIDH y la Corte IDH.

En el tercer capítulo, realizando una adaptación de la teoría del ciclo de vida normas de Finnemore y Sikkink (1998) y apoyándose en la teoría de redes transnacionales de Keck y Sikkink (1998), se analiza el proceso frente al cual el Estado colombiano inició una adaptación de su normativa interna a los estándares internacionales establecidos frente a temas de reparación a víctimas de conflictos armados internos, estudiando cómo una de las normas bandera del gobierno en temas de reparación, la Ley 1448 de 2011, pasó por un ciclo en el que intervinieron emprendedores de normas y agentes socializadores que presionaron

por su promulgación, dando como resultado la internalización de estos estándares en el marco normativo colombiano.

Por último, se desarrolla un capítulo de conclusiones en donde se construye un breve recuento de las conclusiones a las que se llegaron en cada capítulo, para luego responder la pregunta central de investigación con base en lo analizado a lo largo del estudio y en la reflexión hecha frente a las perspectivas teóricas y conceptuales definidas.

Capítulo 1

Marco teórico

La necesidad de protección de los derechos humanos de las personas frente a las graves violaciones evidenciadas a lo largo de la historia ha ocasionado la creación de estructuras normativas que van más allá de beneficiar intereses individuales para perseguir un beneficio colectivo en favor de los derechos de las personas. Así es cómo se han conformado regímenes internacionales de derechos humanos con evolución y desarrollo propio. A partir de la socialización de normas, estos han logrado que los Estados contemplen la necesidad de acogerse a sus estándares, normas y procedimientos. En el caso latinoamericano, particularmente en el caso colombiano, el régimen regional de derechos humanos impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA), ha jugado un importante papel en la socialización de normas y estándares internacionales frente a la reparación de víctimas de conflictos armados internos, buscando que el Estado colombiano adecue su normativa interna y provea una protección y garantía efectiva de los derechos de las víctimas.

De acuerdo con esto, en el presente capítulo se realizará un acercamiento a las diferentes teorías de las relaciones internacionales y la forma en cómo han abordado la influencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados. De igual forma, se definirán varios de los conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación, esto es, régimen internacional, instituciones, normas y socialización de normas. Así entonces, con el desarrollo de este capítulo se sentarán las bases teóricas que ayudarán, a lo largo de la investigación, a dar respuesta a la pregunta central propuesta: ¿De qué forma ha incidido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de reparación de víctimas del conflicto armado en Colombia?

Para ello, el capítulo se dividió en tres secciones. La primera sección aborda las principales teorías de las relaciones internacionales y las razones por la cuales estas son o no adecuadas para aproximarse al presente estudio. En la segunda sección se explica la incidencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados desde una perspectiva constructivista y varios de los modelos que intentan explicar esta incidencia de las normas internacionales en el cambio de prácticas domésticas. Finalmente en la última sección se concluye que el enfoque constructivista es el más adecuado para el análisis que se realizará en la presente investigación teniendo en cuenta que es la perspectiva que se acerca de forma más

idónea a dar una explicación frente al cambio del comportamiento de los Estados con relación a las normas internacionales.

1. Regímenes internacionales y derechos humanos

Desde finales del siglo XX, diferentes actores internacionales y no estatales comenzaron a intervenir e interactuar con los Estados, generando una multiplicidad de conexiones dentro de la política internacional. Esto generó que parte de la política internacional empezara a construirse a partir de esa interacción con organizaciones internacionales y actores no estatales, y los Estados comenzaron a recurrir con mayor necesidad a dichas organizaciones para velar por su seguridad, enfrentar problemas en diferentes ámbitos como el humanitario o el ecológico, o buscar soluciones a sus problemas socioeconómicos.

Como consecuencia de esto, el estudio de las relaciones internacionales deja de limitarse a las relaciones de poder, para generar amplias reflexiones frente a fenómenos transnacionales y la creciente interdependencia de la sociedad internacional. A partir de estas reflexiones y de responder a cuestionamientos frente a las relaciones entre los principales actores en el escenario internacional, surge el concepto de régimen internacional (Senarclens 1993, 532), frente al cual varias definiciones fueron propuestas (Keohane y Nye 1977; Bull 1977; Haas 1980; Jervis 1983). Una de la más aceptadas y tradicionales es la planteada por Stephen Krasner quien definió los regímenes internacionales como “un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen, en un área dada de relaciones internacionales” (Krasner 2006, 73).

Junto con esta definición es valioso resaltar la planteada por los institucionalistas Keohane y Nye, quienes definen los regímenes internacionales como “un conjunto de normas reguladoras que incluyen redes de reglas, normas y procedimientos que regulan comportamientos y controlan sus efectos” (Keohane y Nye 1977, citados en Krasner 2006, 73). Según esto, los Estados se colocan de acuerdo frente a diversas reglamentaciones y responderán a los acuerdos impuestos más allá de sus intereses a corto plazo, con la expectativa de que los demás actores respondan recíprocamente a futuro y así se establezcan relaciones más confiables y menos riesgosas. Los regímenes internacionales se convierten entonces, en instrumentos de regulación fundamentales tanto a nivel global como a nivel regional. Este

marco regulatorio e institucional construido deliberadamente tenderá a robustecerse, con la creación de más organismos, procedimientos, normas y reglas, “ayudando a los Estados y (otros actores) a cooperar con el fin de cosechar ganancias conjuntas en forma de bienestar o seguridad adicional” (Hansenclever, Mayer y Rittberger 2002, 3).

En el marco de los diversos ámbitos que abarca la política internacional y las diferentes cuestiones que pueden surgir en cada uno de ellos, se puede afirmar que los regímenes internacionales existen en todos estos ámbitos, sin ser la excepción el de los derechos humanos (Hansenclever, Mayer y Rittberger 2000, 4). Como afirma Donnelly, “los Estados continúan persiguiendo objetivos morales en Relaciones Internacionales. El resultado de esto ha sido el desarrollo de un régimen global de derechos humanos que hoy define significativamente el comportamiento de los Estados y otros actores internacionales” (Donnelly 2011, 154).

La historia que se ha venido gestando desde la segunda mitad del siglo XX, a partir de las violaciones masivas de derechos humanos por parte de varios Estados en su propio territorio, ha contribuido a la construcción de identidades en torno al respeto de los derechos humanos y a la necesidad de organizarse para alcanzar dicho objetivo (Forsythe 2006). En el mismo sentido, la incidencia que han logrado actores nongubernamentales al organizarse en torno a las ideas de derechos humanos, ha generado que sean estos actores el real motor del crecimiento de los derechos humanos en las relaciones internacionales. En palabras de Forsythe, “las organizaciones de derechos humanos transnacionales, relativamente bien conocidas, han sido las que han empujado a los Estados a prestar atención a las cuestiones de derechos humanos” (Forsythe 2006, 18,188).

El régimen universal de derechos humanos está integrado por normas sustantivas ampliamente aceptadas, procedimientos normativos internacionalizados, algo de actividad promocional y órganos de toma e implementación de decisiones (Donnelly 1986, 613). Este concepto propuesto por Donnelly de una manera más simplificada buscó mayor precisión para determinar lo que se suele llamar “sistemas internacionales de derechos humanos”, los cuales son estructuras de principios, normas y órganos de implementación y toma de decisiones establecidos por los propios Estados para regular su comportamiento en el área de los derechos humanos (Anaya 2010, 46).

A pesar de esto, la ejecución internacional es limitada y depende mucho de las decisiones políticas y conscientes de los Estados. A lo largo de los años, se ha podido evidenciar la brecha existente entre los derechos humanos como “estándares logrados”⁴ y los derechos humanos tangibles en la práctica, así como del comportamiento de los Estados frente a los mismos y frente a los compromisos adquiridos en este ámbito dentro del escenario internacional.

Los regímenes entonces se convierten en “creaciones políticas para superar problemas percibidos y derivados de una acción nacional inadecuadamente regulada o insuficientemente coordinada” (Donnelly 1986, 614), y su influencia en el comportamiento de los Estados ha sido abordada desde diferentes enfoques y de forma amplia en la literatura de Relaciones Internacionales. Desde allí se ha demostrado que los diferentes organismos que componen los regímenes internacionales de derechos humanos han influido considerablemente en el comportamiento de los Estados frente a sus agendas políticas.

Así entonces, se considera importante abordar el debate teórico que se ha presentado frente a la incidencia de regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados, desde los principales enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, desarrollando a continuación los argumentos expuestos por el realismo y el liberalismo, así como las teorías “neo” surgidas a partir de los años setenta. Por último, se abordará la discusión desde una perspectiva constructivista, a partir de las diferentes teorías que han desarrollado el tema en cuestión.

1.1. Realismo y neorrealismo

La perspectiva realista basa su enfoque en la lucha de poder en un sistema anárquico. Según este enfoque los regímenes no pueden ser efectivos en la medida que no haya una coerción por parte de las potencias para cumplir sus disposiciones. Al respecto, Krasner, al momento de referirse a los regímenes internacionales de derechos humanos, menciona que estos “tuvieron consecuencias solamente cuando Estados poderosos forzaron el cumplimiento de sus principios y normas” (Krasner 1993, 141).

⁴ “Standard of achievement” (Donnelly 2010)

Si se tiene en cuenta esta afirmación, la perspectiva realista clásica no explicaría la influencia de los regímenes sobre las acciones estatales, teniendo en cuenta que si el interés de las potencias no está enfocado en la efectividad de dicho régimen, ninguna de ellas intervendrá coercitivamente para que se dé un cumplimiento de las normas que hacen parte de estos regímenes o de las recomendaciones que realizan sus órganos constitutivos. En palabras de Hansenclever, Mayer y Rittberger:

Estudiosos realistas de los regímenes internacionales como Robert Gilpin, Stephen Krasner o Joseph Grieco argumentan que [...] la distribución de capacidades entre los actores afecta críticamente tanto las perspectivas de regímenes eficaces para surgir y persistir en un área, como la naturaleza del régimen que surge [...]. Una formulación temprana de esta idea es la teoría de la estabilidad hegemónica que interpreta los regímenes como bienes públicos internacionales que son escasos a menos que un agente dominante (o hegemón) tome la iniciativa en su prestación y ejecución. Los teóricos de la estabilidad hegemónica dudan de que los regímenes pueden ser acogidos en ausencia de un líder fuerte que participe en ellos (Hansenclever, Mayer y Rittberger 2000, 9).

Este enfoque, entonces, colocaría a los regímenes internacionales de derechos humanos en un panorama en el cual no tienen la capacidad de incidir en el comportamiento de un Estado por sí mismos, sino únicamente cuando una potencia les imprime impulso para que sus normas y decisiones sean tenidas en cuenta por los demás Estados. Este impulso en todo caso también responderá a los intereses particulares de dicha potencia.

Los supuestos neorrealistas no varían mucho de la perspectiva realista. Estos supuestos están basados en intereses propios-individuales y en la racionalidad de los actores estatales. El aporte del neorrealismo con relación al realismo clásico se podría enmarcar en la perspectiva estructural para la explicación del funcionamiento del sistema, en donde “examinar la estructura muestra cómo el sistema hace lo que hace. Una estructura fija el rango de expectativas” (Waltz 1986, 344) y por ende determina las relaciones internacionales.

Si bien para los neorrealistas las instituciones ocupan un lugar de atención, su existencia depende de la distribución del poder dentro del sistema internacional y de las elecciones racionales de los Estados, es decir que los intereses de los Estados juegan un papel fundamental para la existencia de las mismas. Como afirma Mearsheimer, “los Estados más

poderosos del sistema crean y dan forma a las instituciones para poder mantener su cuota de poder mundial, o incluso aumentarla. Las instituciones son esencialmente espacios para desarrollar relaciones de poder” (Mearsheimer 1995, 13). Así entonces, no son las normas las que establecen el sistema internacional, por lo que “los regímenes internacionales existen (solo) cuando los Estados, [...] son capaces de acordar (de forma más explícita o menos explícita) normas o procedimientos para regular sus interacciones” (Donnelly 1986, 601), todo esto en el marco de los intereses propios que aumentan sus cuotas de poder.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque de esta teoría en los intereses racionales que otorgan poder a los Estados hace que temas como el de los derechos humanos no sean considerados dentro de los intereses de los Estados. Esto se convierte en una limitación para explicar la influencia que ejercen los regímenes internacionales de derechos humanos. Al ser los Estados quienes establecen el sistema internacional y al ser necesario partir de sus intereses racionales -principalmente en el ámbito económico y militar- para que se dé la existencia de instituciones internacionales, las normas únicamente tienden a ser adoptadas como las grandes potencias afirman que se debe hacer (Waltz 1986). Así entonces, las normas y las ideas se convierten en elementos importantes sólo en el caso que no entren en conflicto con los intereses nacionales primordiales de los Estados.

1.2. Liberalismo y neoliberalismo

La perspectiva liberal supone la existencia de intereses fijos para los Estados y por ende el poco deseo de correr riesgos. Si bien explica un poco mejor los cambios que se producen en el escenario internacional, en términos de intereses y capacidad de poder de los Estados, se queda corta al tratar de explicar la conformación y construcción de nuevos actores, y la transformación de los intereses y las identidades (Keck y Sikkink 2000, 286).

De esta teoría se puede rescatar a los individuos y grupos sociales nacionales y transnacionales como actores primarios, y cómo a partir de estos grupos se van determinando las preferencias de los Estados y por ende los resultados de su política internacional. Sin embargo, “el liberalismo, tal como se lo define normalmente, carece de las herramientas para comprender de qué manera los individuos y los grupos, por medio de sus interacciones, pueden construir nuevos actores y transformar las interpretaciones de intereses e identidades” (Keck y Sikkink 2000, 286). Estos grupos no sólo inciden en las preferencias de los propios

Estados, sino que a través de elementos como la socialización y presión también logran influir en las preferencias de otros grupos de diferentes lugares y en algunos casos en las preferencias de otros Estados.

En la misma línea, el neoliberalismo centra sus estudios de los regímenes internacionales en el interés, según lo cual los regímenes se convierten en elementos estratégicos para la búsqueda de los intereses perseguidos por los Estados, dentro de una relación de costo - beneficio con la ambición, por parte de los Estados, de obtener ganancias absolutas. Desde esta perspectiva teórica, se enfatiza el rol que tienen los regímenes internacionales al ayudar a los Estados a darse cuenta de sus intereses en común (Hansclever, Mayer y Rittberger 2002, 4).

De acuerdo con esto, los Estados asumen el rol de cumplir ese conjunto de reglas, con miras a no ser perjudicados en el futuro dentro de ese régimen proveedor de posibles beneficios. En este mismo sentido, Andrew Moravcsik explica que puede existir una influencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados, siempre y cuando la aplicación de sus normas y decisiones estén enmarcadas en la misma línea de intereses de los individuos o grupos sociales de más fuerte influencia dentro de cada Estado (Moravcsik 2000, 223, 226).

Uno de los principales exponentes dentro de esta teoría es Robert Keohane, quien por su parte explica los regímenes internacionales desde una visión cooperativista entendiéndolos como instrumentos que ayudan a los Estados a llegar a acuerdos de una forma más fácil. “Los regímenes facilitan acuerdos proporcionando reglas, normas, principios y procedimientos que ayudan a los actores a superar los obstáculos de un acuerdo [...]. Es decir, los regímenes les facilitan a los actores darse cuenta de sus intereses de forma colectiva” (Keohane 1982, 354). Al identificar estos intereses mutuos, los gobiernos propenden por la creación de regímenes internacionales durables, lo que termina facilitando la cooperación.

Partiendo de esta visión, se pueden rescatar aportes del neoliberalismo en términos de inclusión de acuerdos, normas y un concepto de regímenes internacionales como el conjunto de normas e instituciones que regulan el comportamiento de los actores de las relaciones internacionales (Keohane y Nye 1988), lo que incluye las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, este conjunto de normas sigue respondiendo a los intereses fijos y

racionales de los Estados, dejando de lado las identidades e ideas que juegan un rol importante dentro de los derechos humanos y la constante redefinición a la que están sujetos los intereses estatales.

Al ser los Estados entendidos como actores racionales y calculadores que persiguen intereses fijos determinados, dentro de esta teoría sólo se puede concebir la existencia y mantenimiento de los regímenes “siempre y cuando los patrones de intereses que les dieron origen permanezcan [...]. Cuando la distribución internacional de poder cambia, afectando a su vez las preferencias de los actores, entonces el régimen cambiará” (Stein 1982, 321-322).

De acuerdo con lo anterior, el neoliberalismo podría explicar la influencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados únicamente si estos tienen intereses mutuos fijos y se ven beneficiados, por lo que no se aleja mucho de la visión neorrealista y por lo tanto no da una explicación adecuada frente a los cambios, adaptaciones o creaciones de normas al interior de un Estado. El hecho de entender los intereses como dados sin tomar en cuenta la interacción de los Estados, los marcos normativos y los contextos culturales dentro de los cuales se desarrollan, no permite explicar cómo las normas internacionales pueden incidir en esa definición de intereses de los Estados intervinientes.

1.3. Constructivismo

Los constructivistas tienen como punto de partida a las ideas para analizar la realidad internacional, enfocándose en el valor alterable de los intereses en juego de los diferentes actores internacionales. En términos de Hansclever, Mayer y Rittberger, estas teorías de los regímenes basadas en el conocimiento “se han centrado en los orígenes de los intereses según la percepción de los Estados y, en este sentido, han acentuado el papel de la causalidad, así como el de las ideas normativas” (Hansclever Mayer y Rittberger 2002, 5). Para este enfoque, el conocimiento y la ideología están íntimamente ligados, influyendo en la cooperación y en la alteración de los intereses de los actores internacionales. Con relación a la cooperación, esta “no podría ser completamente explicada sin una referencia a la ideología, a los valores de los actores, a las creencias que tienen sobre la interdependencia de los problemas, y el conocimiento disponible sobre cómo pueden alcanzar los objetivos específicos” (Haggard y Simmons 1987, 510).

Alexander Wendt, como principal exponente de esta teoría, enfoca su planteamiento en cómo las instituciones internacionales pueden transformar las identidades y los intereses estatales. El comportamiento de los Estados como actores internacionales depende del contexto internacional y de las instituciones que se crean a partir de las construcciones sociales (Wendt 1999). Este es uno de los mayores aportes que se le puede atribuir al constructivismo, la redefinición de aspectos fundamentales como los intereses estatales y por parte de Wendt la teorización del concepto de anarquía. Esta redefinición es importante teniendo en cuenta que la anarquía entendida desde una visión neorrealista no permite explicar de dónde provienen los intereses de los Estados, mientras que desde esta perspectiva constructivista se tienen en cuenta elementos como las interacciones entre actores y estructuras; factores normativos, culturales e identitarios; y la concepción de la anarquía como un proceso en constante cambio.

En este mismo sentido, los intereses estatales son entendidos de manera diferente desde la visión constructivista. Los intereses no son fijos, a diferencia de lo afirmado por las teorías racionales, sino que por el contrario están sujetos a continuas redefiniciones, esto teniendo en cuenta que no se puede separar a los Estados del contexto social en el cual están inmersos, sino que es precisamente a partir de este contexto y de su interacción con el mismo que los Estados redefinen sus intereses y objetivos con relación al escenario internacional. Como menciona Wendt, “las identidades son la base de los intereses. Los actores no tienen un ‘portafolio’ de intereses que cargan a todas partes independientemente del contexto social; en lugar de eso, ellos definen sus intereses en el proceso de definición de situaciones” (Wendt 1992, 398).

Así entonces desde esta perspectiva, los regímenes dejan de ser meros instrumentos institucionales que buscan soluciones a determinados problemas, para convertirse en marcos normativos que van evolucionando según el contexto histórico y social, y que componen el sistema internacional, transformando los intereses de los Estados. Esto entonces permite entender las normas como instrumentos que inciden en los intereses nacionales de los Estados y en el comportamiento de los mismos frente al escenario internacional.

De acuerdo con lo anterior, el sistema internacional que se presenta desde este enfoque “no solo está compuesto por Estados ocupados en ganar posiciones, o ni siquiera de comportarse según las reglas, sino por densas redes de interacciones e interrelaciones entre ciudadanos de diferentes Estados que reflejan y ayudan a sostener sus valores, creencias y proyectos

comunes” (Keck y Sikkink 2000, 285). Para analizar la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en el comportamiento de los Estados, cobra relevancia la presión que ejercen diferentes actores sociales para lograr una modificación o adaptación de dichas normas internacionales. En este sentido, los regímenes, adicional a reflejar una configuración de poder, reflejan la configuración de un propósito social dominante (Ruggie 1982, 382), haciendo que el enfoque constructivista se acerque más a una explicación de la influencia de los regímenes en el comportamiento de los Estados, por la importancia que da a la interacción social y cognitiva de los actores al momento de la toma de decisiones.

De acuerdo con lo anterior, los regímenes internacionales de derechos humanos podrían influenciar las acciones estatales a través de sus actores sociales, los cuales con base en las identidades construidas socialmente, generan procesos de socialización e internalización de normas que conduzcan a los Estados a adaptar, modificar o crear normas que estén acordes a estos regímenes internacionales:

Estamos interesados en el proceso a través del cual los principios [...] se convierten en normas [...] las cuales influyen en el comportamiento y la estructura doméstica de los estados [...]. El endosar una norma no solo expresa una creencia, sino que también crea un ímpetu para un comportamiento más consistente con la creencia (Risse y Sikkink 2011, 190).

Varios autores dentro de esta corriente (Keck y Sikkink 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999; Adler y Haas 2004; Finnemore y Sikkink, 2013) han analizado este fenómeno a partir del estudio de diferentes casos en donde se evidencia que diversos Estados han redefinido sus intereses, tomando como punto de partida normas y decisiones de órganos constitutivos de regímenes internacionales y demostrando que adicional a la distribución de poder también la cultura, la identidad, el conocimiento y las ideas pueden generar cambios y resultados a nivel internacional. Las normas, por su parte, juegan un rol de suma importancia ya que, como menciona Katzenstein, no solamente conforman “estándares específicos de comportamiento apropiado sino que también operan como reglas que definen la identidad de un actor” (Katzenstein 1996, 3).

De acuerdo con esto, al ser las identidades y las normas mutuamente constitutivas y ser el resultado de procesos históricos de interacción entre sujetos y actores, el contexto social internacional en el que actúan los Estados es indispensable para explicar el comportamiento

estatal, convirtiendo a los Estados en seguidores de roles de identidad. Esto es lo que llama Anaya Muñoz como “la lógica de lo apropiado” o de la conformidad social, en donde los sujetos también actúan de acuerdo a lo que se espera de ellos (lo que es apropiado), dada su identidad y las normas existentes (Anaya 2010, 49-50).

En la mayoría de casos, para que la lógica de lo apropiado funcione, es necesaria la intervención de los llamados emprendedores de normas, quienes ejercen presión para que los Estados adopten nuevas normas e identidades, o para que actúen de forma coherente frente a la identidad que profesan o a las normas que han sido aceptadas dentro del grupo al que buscan pertenecer. Esta actividad lleva a procesos de socialización e internalización de normas, forzando a los Estados a que redefinan sus intereses de acuerdo con las estructuras de normas e identidades que promueven los regímenes internacionales de derechos humanos (Anaya, 16).

Este es el caso de Colombia, en donde la presión ejercida por los emprendedores de normas, junto con el rol de agente socializador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las altas cortes colombianas, llevó a que el Estado colombiano iniciara un proceso de transformación de su normativa interna conforme a los estándares internacionales de reparación a víctimas, redefiniendo sus intereses de acuerdo a lo que es apropiado en el marco de las identidades que presume seguir.

De lo analizado hasta aquí, se pueden rescatar importantes aportes del constructivismo en lo que se refiere a un análisis más amplio de las normas internacionales que permite entender cómo los intereses de los Estados están sujetos a constante redefinición y cómo las normas emergen, se desarrollan y por último se consolidan. En este orden de ideas, este enfoque será importante para el desarrollo de la investigación, en el sentido que permite que las normas sean interpretadas y aplicadas según las situaciones particulares surgidas en el contexto en el que se desarrollan los actores. De igual forma, permite explicar cómo un régimen interamericano de derechos humanos, puede tener incidencia en el comportamiento de los Estados a partir de emprendedores de normas que logran generar procesos de socialización, y que posteriormente llevan a que los Estados modifiquen sus intereses y adapten su normativa interna de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos. Estos aspectos hacen que esta perspectiva sea la más adecuada para dar respuesta a la pregunta central de investigación.

2. Incidencia de los regímenes internacionales en el comportamiento de los Estados

Como se mencionó en la sección anterior, se adoptará una perspectiva constructivista de los regímenes internacionales teniendo en cuenta que admite un enfoque más amplio de los mismos. Mientras que el marco racionalista del neoliberalismo afirma que son los regímenes los que determinan el comportamiento de los actores, el constructivismo involucra a las ideas y principios como factores decisivos para explicar ese comportamiento. Para el caso en particular, esto es, los regímenes internacionales de derechos humanos, es importante adoptar una visión que se adecue a las características de un régimen como estos. Este tipo de regímenes existe no sólo debido a la formalización de las instituciones y a la institucionalización de las normas, sino que también se conforma a partir de principios construidos, compartidos y practicados por determinados grupos.

De igual forma, para poder entender cómo las normas y recomendaciones del SIDH son internalizadas e implementadas en el ámbito doméstico, es importante partir de una visión que explique la influencia de doble vía entre un régimen internacional y los Estados, tanto en el diálogo como en las posteriores transformaciones. En este punto es importante resaltar y explicar desde qué punto de vista se entenderán varios conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación y que servirán de apoyo para el desarrollo de los capítulos empíricos. En primer lugar, destacando la perspectiva constructivista de las instituciones, se partirá de la definición establecida por Alexander Wendt, quien definió a las instituciones como:

Una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable. Estas estructuras están codificadas en reglamentos y normas oficiales, pero estas solamente tienen valor en virtud de la socialización de los actores y de su participación del conocimiento colectivo. Las instituciones entonces operan en función de lo que los actores ‘conocen’ colectivamente, generando que tanto estas como los actores no existan por separado sino que sean mutuamente constitutivos (Wendt 1992, 399).

Partir de esta visión de las instituciones es importante para entender cómo un proceso de socialización y posterior institucionalización se da como consecuencia de la intervención de varios actores y de su influencia mutua. Risse y Sikkink explican la relación entre identidades y normas:

Las identidades, por tanto, definen el rango de intereses de los actores considerados como posibles y apropiados [...] proveen una medida de inclusión y exclusión al definir un “nosotros” social y al delinear los límites en contra de los “otros”. Las normas se vuelven relevantes y causalmente consecuentes durante el proceso por el cual los actores definen y refinan sus identidades e intereses colectivos (Risse y Sikkink 2011, 192).

De acuerdo con lo anterior, también surge la necesidad de explicar lo que se entiende por socialización de las normas, para lo cual se parte de la definición propuesta por Thomas Risse y Kathryn Sikkink según la cual la socialización es un “proceso por el cual los principios defendidos por los individuos se convierten en normas, en el sentido de entendimientos colectivos sobre el comportamiento apropiado, que a su vez conducen a cambios en identidades, intereses y comportamiento” (Risse y Sikkink 2011, 194). El objetivo final de la socialización es una interiorización de las normas por parte de los actores, de tal forma que no se requiera de presiones externas para asegurar un cumplimiento de las mismas.

Este concepto de socialización se convierte en uno de los conceptos base para esta investigación, ya que servirá para responder a las preguntas de investigación planteadas. Efectivamente, este proceso de socialización permite entender el por qué un Estado como el colombiano ha intentado adaptar su normativa interna a estándares y normas internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados internos.

Otra de las definiciones que es importante tener en cuenta para la presente investigación es la de norma, de tal forma que se pueda entender cómo estas normas internacionales ejercen un efecto tanto regulativo como constitutivo en el escenario internacional. Para esto se partirá del planteamiento de Katzenstein, quien definió las normas como “expectativas colectivas para el comportamiento adecuado de los actores con una identidad determinada”. Entender las normas desde este punto de vista es útil, ya que como se mencionó anteriormente, las normas no solamente conforman “estándares específicos de comportamiento apropiado sino que también operan como reglas que definen la identidad de un actor” (Katzenstein 1996, 3). Al definir la identidad de los actores, las normas se convierten en instrumentos que van más allá de la regulación en sí, para permitirles a los actores definir lo que pueden alcanzar a nivel internacional.

Las normas de derechos humanos y las recomendaciones emitidas con base a los estándares internacionales cuentan con la particularidad de tener que pasar por un proceso doméstico de reconocimiento e incorporación. En este proceso se ven involucrados diferentes actores, discursos, intersubjetividades y contextos, que definen una construcción social y política. Finnemore y Sikkink (1998) afirman que las normas internacionales emergen como resultado de la intervención de actores internacionales que “llaman la atención sobre determinados problemas o incluso crean problemas”. A estos actores los llaman los emprendedores de normas (*norm entrepreneurs*), quienes “usando lenguaje que nombra, interpreta y dramatiza los problemas [...] construyen marcos cognitivos que crean percepciones alternativas tanto de conveniencia como del interés” (Finnemore y Sikkink 1998, 897).

Los emprendedores de normas históricamente han tomado la forma de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, organizaciones de base, organizaciones internacionales, expertos legales, académicos y Estado como los Países Bajos y los Estados nórdicos, entre otros. El despliegue de su persuasión puede ser a través de “redes o a través del establecimiento de vínculos estratégicos para el intercambio de información, para aclarar diferentes cuestiones, para presionar los agentes objeto de presión, y para lograr un cambio de comportamiento en ellos” (Mantilla 2009, 281). En el caso colombiano, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales, han sido algunos de los principales promotores en la exigencia de la justicia y reparación a víctimas, considerando derechos, principios e ideas provenientes del ámbito internacional. El trabajo de estos actores ha sido significativo para que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos coloque su mirada en un caso como el colombiano, buscando que el Estado garantice los derechos de las víctimas del conflicto armado.

2.1. El ciclo de vida de las normas

Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998), al desarrollar la teoría sobre la socialización de las normas, establecen que la influencia de las normas internacionales puede ser asimilada a un proceso al que llaman “el ciclo de vida de las normas” (*life cycle*) constituido por tres etapas en la cuales los cambios que producen las normas obedecen a diferentes actores, contextos y mecanismos. Según este ciclo, existe una primera etapa en la que las normas emergen (*norm emergence*), debido al surgimiento de la creencia de que es necesario cambiar algo. Durante esta etapa, los Estados adoptan las normas por razones políticas y juegan un

papel fundamental los emprendedores de normas (*norm entrepreneurs*), quienes “intentan convencer a una masa crítica de Estados (líderes de normas) para que adopten nuevas normas” (Finnemore y Sikkink 1998, 895). Cuando se alcanza el umbral (*tipping point*) se inicia la segunda etapa, en la que las normas son socializadas (Finnemore y Sikkink 1998). La segunda etapa es conocida como “cascada de normas”, teniendo en cuenta que las normas “caen” como una cascada a los Estados o a la sociedad en general. Durante esta etapa, los Estados líderes de normas intentan socializar las normas hacia otros Estados para que estos se conviertan en seguidores de esas normas. Las razones que facilitan una cascada de normas no son claras pero, según manifiestan las autoras, este proceso puede obedecer a “una combinación de presión y conformidad, el deseo de mejorar la legitimidad internacional y el deseo de los líderes de mejorar su autoestima” (Finnemore y Sikkink 1998, 895). Cuando se está llegando al final de la cascada de normas, se da la internalización. En esta última etapa, “las normas adquieren una cualidad de darse por sentadas y ya no son una cuestión de amplio debate público” (Finnemore y Sikkink 1998, 895). Al ser internalizadas, permiten que con su aplicación se garanticen los derechos objeto de su protección.

Tabla 1.1. El ciclo de vida de normas de Finnemore y Sikkink

	Etapa 1 – Emergencia de normas	Etapa 2 – Cascada de normas	Etapa 3 - Internalización
Actores	Emprendedores de normas. Plataformas organizacionales.	Organizaciones internacionales, regímenes, Estados, redes.	Normas
Razones	Necesidad de cambiar algo que no está funcionando o llamar la atención sobre una problemática.	Necesidad de que un Estado se convierta en seguidor de normas internacionales.	Garantizar los derechos objeto de protección con la aplicación de la norma.
Mecanismos	Presión, persuasión	Socialización, Institucionalización	Institucionalización, costumbre.

Nota: La información fue obtenida del artículo International Norm Dynamics and Political change de Finnemore y Sikkink (1998).

Este modelo del ciclo de vida de las normas, es útil para el caso de estudio de esta tesis debido a que ayudará a entender cómo normas internacionales de derechos humanos, en particular de reparación a víctimas de conflictos armados, han contribuido para que en Colombia se esté dando una transformación del cuerpo normativo interno y una adaptación del mismo a los estándares internacionales que se han definido para abordar este tipo de situaciones. “Las normas internacionales o regionales establecen estándares para un comportamiento adecuado de los Estados” (Finnemore y Sikkink 1998, 893) y se llevan a cabo de forma colectiva por varios actores. Los normas internacionales son las que proporcionan los elementos para entender lo que se debería o no se debería hacer.

2.2. Teoría de las redes transnacionales de defensa

El concepto de emprendedores de normas abordado sirve de base para aproximarse a la teoría de las redes transnacionales de defensa expuesta por Margaret Keck y Kathryn Sikkink. Con esta teoría, las autoras plantean la existencia de “un conjunto de actores, cuyo rasgo distintivo es su conformación a partir de convicciones o valores. [...] Trabajan internacionalmente en favor de un asunto y se mantienen unidos por un discurso común, valores compartidos, y por intercambios de información y servicios” (Keck y Sikkink 1998, 404).

Estas redes están conformadas por una variedad de actores entre los que se pueden mencionar organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales; movimientos sociales; medios de comunicación, entre otros. Su relevancia está en que tienen como objetivo principal cambiar el comportamiento de los Estados y organizaciones internacionales, y promover que se implementen normas y estándares internacionales en Estados específicos o a nivel internacional. Los actores que hacen parte de estas redes aportan a los debates sobre políticas, nuevas ideas, normas y discursos, convirtiéndose en fuente de información y testimonio (Keck y Sikkink 1998, 412 y 2000, 19).

Las redes transnacionales “son estructuras comunicativas” (Keck y Sikkink 2000, 20). Operan con el poder de la información, de sus ideas y valores comunes, y de sus estrategias encaminadas a la persuasión o socialización a través de cuatro tácticas como son: (i) la política de la información, esto es la capacidad de producir impacto con la generación de información que pueda emplearse políticamente; (ii) la política simbólica que implica el uso

de símbolos o acciones que hacen comprensible una situación para un público lejano; (iii) la política de apoyo y presión, lo que significa apelar a actores poderosos para influir en determinada situación; y por último (iv) la política de responsabilización que busca que los actores poderosos se mantengan en las políticas o principios que antes afirmaron (Keck y Sikkink 2000, 36-37).

En este sentido, autores como Risse y Sikkink han afirmado la importancia del establecimiento y sostenibilidad de las redes entre actores domésticos y transnacionales “que son quienes manejan la conexión con los regímenes internacionales para alertar a la opinión pública y a los gobiernos” (Risse y Sikkink 2011, 189). Así entonces, estas redes cumplen tres propósitos fundamentales. En primer lugar, colocan a los Estados transgresores de normas en la agenda internacional, recordándoles su propia identidad como encargados de velar por los derechos humanos. En segundo lugar, empoderan y legitiman las reivindicaciones de grupos domésticos de oposición, intentando proteger su integridad física. Por último, desafían a los gobiernos transgresores al crear una estructura transnacional que les presiona “desde arriba” y “desde abajo” (Risse y Sikkink 2011, 189).

A partir de estos propósitos y del supuesto de que los Estados no son actores unitarios que persiguen intereses fijos, los actores transnacionales se constituyen entonces en figuras importantes para la construcción y redefinición de los intereses estatales. Las redes transnacionales han jugado un papel importante en los ámbitos donde el debate involucra valores, como es el caso de los derechos humanos, las mujeres, los grupos étnicos, el medio ambiente, entre otros. De esta forma, el papel de las redes transnacionales en el ámbito de los derechos humanos ha sido crucial para incluirlos en el debate político y en las agendas de política exterior. Esto se da principalmente luego de la segunda guerra mundial, donde estas redes transnacionales ayudaron en la creación de regímenes regionales e internacionales de derechos humanos, para luego contribuir al establecimiento y aplicación de normas y estrategias de derechos humanos (Keck y Sikkink 2000, 118).

Estas normas y principios de derechos humanos fueron y siguen siendo introducidas en las ideas de los actores del sistema internacional, generando incidencia en sus decisiones y acciones. A esto le sigue la creación de instituciones nacionales e internacionales que ayudan en este propósito (Forsythe 2006). Entre las principales organizaciones intergubernamentales que actualmente integran las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos a

nivel de Latinoamérica se encuentran el Consejo de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Comité por los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Keck y Sikkink 2000, 119), entre otras. A nivel latinoamericano, el régimen interamericano de derechos humanos, ha generado importantes aportes frente a la ratificación, por parte de los Estados, de normativas en defensa de los derechos humanos. David Forsythe señala que los informes críticos y las recomendaciones de organismos regionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han ayudado a legitimar la oposición a regímenes políticos en países donde se cometían graves violaciones a los derechos humanos, como en el caso de la Nicaragua de Somoza (Forsythe 1984, 84).

Con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigor en 1978, se instrumentan los dos órganos regionales competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: la Comisión interamericana de Derechos Humanos, la cual había sido creada desde 1959 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que inició funciones al momento en que entró en vigor la Convención. Los trabajos de estos dos órganos serán utilizados al momento de analizar la incidencia del régimen interamericano de derechos humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

Así entonces, a partir de teorías como la de las redes transnacionales de defensa se puede argumentar que es posible que se produzcan cambios en las prácticas de los Estados debido a las presiones internacionales por los derechos humanos. A pesar de haberse evidenciado casos en los que estas redes no han sido eficaces en el cambio de interpretación o prácticas de los derechos humanos, como, por ejemplo, la imposibilidad en “detener las violaciones generalizadas en Guatemala en los decenios de 1970 y de 1980, y los atropellos endémicos en Colombia en la década de 1990” (Keck y Sikkink 2000, 165, 168 estas redes han sido eficaces para introducir ideas y valores sobre derechos humanos en la agenda política internacional y han ayudado a “moldear una nueva comprensión del interés nacional cuando los acontecimientos globales les impugnaban la interpretación tradicional de la soberanía y el interés nacionales” (Keck y Sikkink 2000, 165, 168).

Junto con la teoría de las redes transnacionales de defensa, Margaret Keck y Kathryn Sikkink también plantearon el efecto bumerang, a partir del cual explican cómo las normas son socializadas y difundidas dentro de los sistemas domésticos. Cuando los grupos domésticos

no encuentran espacios al interior de sus Estados para introducir prácticas, buscan conectarse directamente con actores internacionales que ayuden a ejercer presión sobre dichos Estados. Esta presión se genera entonces cuando los movimientos locales de oposición, ONG, entre otras, se vinculan con organizaciones internacionales, movimientos transnacionales, etc., lo que logra que las demandas de estos grupos sean amplificadas por los actores internacionales y gracias a la presión de estos actores se abra espacio a nivel doméstico (Keck y Sikkink 1999, 93).

Como mencionan las autoras, “muchas redes transnacionales de defensa vinculan activistas de países desarrollados con activistas de países menos desarrollados. Este tipo de enlace por lo general está destinado a afectar en mayor medida el comportamiento de los Estados” (Keck y Sikkink 1999, 93). De esta forma, las redes transnacionales de defensa se convierten en el vínculo fundamental para que el efecto bumerang suceda, logrando mediante presión cambios en las prácticas domésticas de los Estados.

3. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se manifestó la importancia de abarcar esta investigación desde una perspectiva amplia que permita entender cómo los intereses de los actores del sistema internacional están sujetos a constante redefinición y no pueden alejarse del contexto social en el que están inmersos ni de las identidades que se convierten en la base de dichos intereses. De igual forma, se hace esencial centrarse en una perspectiva que permita realizar un análisis más amplio de las normas internacionales y del cómo estas pueden incidir en la definición de los intereses de los actores. Por esta razón, se decidió optar por una perspectiva constructivista centrada en las identidades y se dejó de lado el enfoque de los intereses racionales y fijos de los Estados, el cual no contaba con las herramientas para explicar la incidencia de las normas internacionales en el comportamiento de los Estados.

Realizar el presente estudio desde una perspectiva constructivista permite explicar la influencia de las normas internacionales de derechos humanos en la creación de marcos normativos dentro del Estado colombiano, que cada vez más se adaptan a los estándares internacionales establecidos para el tema de reparación de víctimas. Al entender el comportamiento de los actores desde la interacción de los mismos en un contexto social y a

partir de la creación de sus propias identidades, se puede explicar cómo un régimen regional como el interamericano ha podido incidir en las prácticas domésticas del Estado colombiano.

Las normas de derechos humanos plasmadas en los regímenes internacionales, ocupan un lugar importante desde el enfoque constructivista, teniendo en cuenta que son la base sobre la cual los diferentes actores, movimientos y grupos consolidan sus demandas. Entender las normas desde esta perspectiva permite que estas sean concebidas como capaces de incidir en los actores para que estos puedan definir lo que quieren alcanzar a nivel internacional.

Conceptos como estos son clave para el desarrollo de la presente investigación teniendo en cuenta que permiten explicar cómo las interacciones entre los diferentes actores y regímenes internacionales de derechos humanos han incidido en la modificación de prácticas domésticas en pro de la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

De igual forma, los modelos del ciclo de vida de las normas y del efecto bumerang según los cuales se dan los procesos de socialización e internalización de normas permitirán explicar la interacción de diferentes actores con el objetivo de cambiar el comportamiento del Estado frente a la necesidad de protección y garantía de los derechos de las víctimas. La promulgación de la Ley 1448 de 2011 y los posteriores avances desde el gobierno colombiano frente al conflicto armado no son necesariamente resultado de unos intereses estatales establecidos. Por el contrario, a lo largo de este proceso de adaptación de la legislación interna a los estándares internacionales han participado diversos actores, principalmente de la sociedad civil, quienes, a falta de la atención estatal, han buscado hacer alianzas y conexiones con organizaciones internacionales, logrando llegar a instancias que ejerzan presión como son los órganos que conforman el SIDH.

En el siguiente capítulo, se realiza una contextualización del SIDH, sus antecedentes en la región frente al tema de reparación a víctimas y su interacción con el Estado colombiano, para luego dar paso al desarrollo del estudio de caso escogido para la presente investigación. El marco teórico desarrollado aquí, servirá como base para el mencionado análisis.

Capítulo 2

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la reparación a víctimas

Desde hace ya 56 años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entró en funcionamiento buscando promover y proteger los derechos humanos dentro de la región. Casi dos décadas después entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, como uno de los instrumentos “más ambiciosos y de mayor alcance que nunca antes haya elaborado un organismo internacional” (Goldman 2007, 121)⁵. En efecto, dicho instrumento incluía, casi que de manera exclusiva, derechos civiles y políticos más específicos y más elaborados que los contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado tres años antes⁶. Adicionalmente, esta Convención incluyó normas para el funcionamiento de los dos órganos que en adelante emprenderían un sistema de doble protección de los derechos humanos en la región. El primero se refiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya existente para esa fecha, y el segundo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual se convertiría en el máximo tribunal para la defensa de los derechos humanos en el continente americano.

Este Sistema Interamericano de Derechos Humanos opera a través de la Organización de Estados Americanos (en adelante la OEA) establecida en 1948, la cual tiene como tarea principal la defensa de la democracia en la región. Esta tarea se ha venido llevando a cabo a través de la adopción de diversos mecanismos que han buscado aportar en la protección y respeto por los derechos humanos dentro del continente, en momentos de paz y de conflicto.

A lo largo de la existencia de la OEA, varios estados americanos han atravesado procesos decisivos de reformas políticas e institucionales. América Central, a pesar de la continuidad de sus graves problemas de inseguridad, criminalidad y pobreza, logró superar los conflictos internos a partir de procesos de negociación y mantener un equilibrio democrático. Los países del Cono Sur lograron estabilidad institucional luego de haber presenciado las más atroces violaciones a los derechos humanos por los abusos políticos de las dictaduras. Los países

⁵ La Convención Americana de Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos. Su entrada en vigor se da desde el 18 de julio de 1978.

⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Su entrada en vigor se da desde el 23 de marzo de 1976.

andinos, a pesar de las diversas formas de violencia que han afrontado, han logrado mantener sus democracias.

Esta importancia que se le da al tema de la democracia y por ende al respeto a los derechos humanos de la población dentro de los estados parte de la OEA puede ser explicado a partir de la perspectiva constructivista teniendo en cuenta que las reglas formales que caracterizan esta institución internacional han adquirido un significado a partir del proceso de conocimiento colectivo en el que han participado los estados parte. Esto ha llevado a que se produzcan cambios en las preferencias e identidades de los Estados miembros a partir de su mutua interacción, al igual que en la construcción de una conciencia hemisférica democrática (Tickner 2000, 17,18).

Colombia, ubicado dentro del grupo de los países andinos, representa uno de los mayores desafíos para el SIDH. El Estado colombiano se ha convertido en centro de preocupación, al contar con una de las democracias más estables de la región y al mismo tiempo padecer uno de los conflictos más violentos y persistentes. Esto ha ocasionado que tanto la OEA como los dos órganos principales del SIDH, hayan buscado la forma de permanecer al tanto de la protección de los derechos humanos de la población y de apoyar al Estado en el camino que emprendió para lograr una solución negociada del conflicto. Esto lo ha hecho a través de diferentes mecanismos que han incidido en la adopción y promulgación de nuevas leyes y jurisprudencia, por parte del Estado colombiano, en lo que se refiere a reparación a víctimas de conflictos armados.

De acuerdo con lo anterior, en la primera parte del presente capítulo se ofrece un breve recuento, sobre el origen del Sistema Interamericano, abordando la creación de sus principales órganos a través de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Posteriormente, se exponen algunos antecedentes frente a la intervención del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la región, particularmente en lo que se refiere a la reparación integral a víctimas. Por último, se abordará la interacción que ha tenido el SIDH con Colombia como estado parte de la OEA, principalmente a través de sus dos órganos constitutivos, y la manera en cómo los mismos comenzaron a involucrarse buscando una protección y garantía de los derechos humanos de la población afectada por el conflicto interno.

1. Surgimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Los orígenes del SIDH se remontan a finales del siglo XIX, con la conformación de la Unión Panamericana. Hacia 1890, los Estados del continente americano contaban con algunos acuerdos y convenios que promovían intereses comunes y algunos de ellos estaban relacionados con la protección de los derechos humanos. Sin embargo, no es hasta la conformación de la OEA en 1948, que se materializa el nacimiento del SIDH a partir de seis documentos básicos iniciales: “Carta de la OEA; Pacto de Bogotá; Convenio Económico de Bogotá; Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer; Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer; y el Acta Final de la Novena Conferencia⁷” (Diamint 2000, 6).

Paralelo a la creación de la OEA, los estados firmaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, documento que se convertía en el primer instrumento regional en materia de derechos humanos⁸. Si bien la Declaración incluía diversos derechos civiles, políticos, económicos y sociales, así como deberes y normas de conducta, no era un documento de carácter vinculante para sus firmantes, ni contemplaba la creación de una estructura o instituciones que protegieran los derechos que promulgaba. La Novena Conferencia aprobó un Resolución para la creación de un órgano judicial que garantizara estos derechos, pero fue sólo hasta 1959 que se aprobó el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la preparación de una corte regional.

La creación de la Comisión respondió a la necesidad de contar con un órgano dentro de la región, que promoviera la observancia, defensa y garantía de los derechos humanos, y que cumpliera funciones de orden consultivo en materia de derechos humanos para la OEA. Posteriormente, con la entrada de la Convención Americana de Derechos Humanos, se contaría con dos órganos (Comisión y Corte), que tendrían la competencia de conocer y hacer seguimiento a las obligaciones contraídas por los Estados parte de la Convención.

⁷ La mencionada Conferencia fue la novena de la serie que fue iniciada desde 1889 y cobra su mayor relevancia al ser la Conferencia en donde se reorganiza, consolida y fortalece el Sistema Interamericano. La Carta de la OEA, modificó el nombre de la misma por “La Conferencia Interamericana”.

⁸ La Declaración fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

1.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La entrada en funcionamiento de la CIDH como órgano autónomo se da con la aprobación de su Estatuto en 1960. Entre sus funciones principales se destacaban la formulación de recomendaciones a los Estados miembros en favor de los derechos humanos; estimular la conciencia de los derechos humanos; y el servir a la OEA como órgano asesor en esta materia (Goldman 2007, 117). Entre las funciones que le fueron asignadas, no se contempló la de emitir decisiones sobre casos de violaciones de los derechos humanos de individuos o grupos, cometidas por los mismos estados miembros, lo que ocasionó que para 1965 la OEA aprobará una resolución donde ampliaba las funciones de la Comisión y le permitía examinar peticiones⁹. A pesar de no haber contado con esta función desde sus inicios, la CIDH nunca dejó de recibir denuncias de violaciones a derechos humanos y las utilizó como fundamento para la elaboración de sus informes, lo que demostró desde sus primeros años “su intento vigoroso por promover y proteger los derechos humanos en el continente americano” (Goldman 2007, 124).

El gran reto que ha enfrentado la CIDH desde sus inicios, al ser un órgano técnico, ha sido el de no permitir que sus acciones se queden en un plano meramente simbólico. Su posicionamiento público en la región, así como la trascendencia de su trabajo, se ha dado gracias a los diferentes mecanismos que ha decidido utilizar para abordar las violaciones a los derechos humanos en los diferentes países de la región. Uno de los principales mecanismos utilizados ha sido la realización de informes sobre países, en donde se expone la situación de los derechos humanos en el país objeto del informe. Este mecanismo ha sido de gran relevancia en el sentido que la ausencia de respuesta por parte de muchos estados y la masiva violación de derechos humanos no se hacen lo suficientemente visibles a partir de las denuncias individuales, y la solución de un caso específico no es efectiva para transformar la situación. Como menciona el excomisionado Tom Farer¹⁰:

La resolución de casos individuales era, en comparación con un informe comprehensivo sobre la situación de los derechos humanos en un país, una vía profundamente ineficiente de convocar a las múltiples audiencias de la Comisión [...] una impresión vívida acerca de lo que estaba ocurriendo al interior de los estados de terror (Farer 1998, 6).

⁹ Resolución XXII. Río de Janeiro, 1965. Segunda Conferencia interamericana Extraordinaria.

¹⁰ Comisionado estadounidense de la CIDH durante el periodo 1976 a 1983.

Con esta misma finalidad, a partir de 1970, surgieron los informes anuales de la Comisión como otro de los mecanismos relevantes que visibilizarían los casos sensibles de la región a partir del análisis, hallazgos y monitoreo realizado a lo largo del año. Estos informes mencionados se basaron, adicional a las denuncias instauradas, en visitas in loco, las cuales tienen como objetivo visitar los lugares donde han ocurrido las violaciones a los derechos humanos.

Teniendo en cuenta que la Comisión fue durante aproximadamente 20 años el único mecanismo con el que contaba el Sistema Interamericano para velar por la protección de los derechos humanos, estos instrumentos se convirtieron en un medio clave para que la Comisión lograra ser reconocida en diversos países y obtuviera legitimidad ante la opinión pública como el principal órgano y el punto de partida para lograr una visibilización de las situaciones de violaciones a derechos humanos.

1.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Con la adopción de la Convención Americana de Derechos Humanos en 1969 se establece la conformación de un tribunal en materia de derechos humanos, el cual vendría a ocupar el vacío que había hasta el momento frente a la inexistencia de un tribunal internacional con jurisdicción en el continente americano. La Corte, sin embargo, solo comenzó a funcionar en 1978 cuando entró en vigor la Convención, y su contexto político se remonta a un continente americano en donde los regímenes militares y/o dictatoriales, encarcelaban, torturaban y desaparecían a todo el que bajo su percepción era subversivo, o al que llevaba a la discusión pública temas sobre derechos humanos.

Para esta época, la mayoría de países de Suramérica estaban en manos de regímenes militares, esto es Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En Centroamérica la situación no variaba mucho, exceptuando por Costa Rica y su estable democracia, y países como México que decían llamarse democráticos no estaban muy abiertos al tema de derechos humanos ni a las instituciones internacionales de derechos humanos (Buergethal 2005, 5). Colombia, por su parte, a pesar de ya estar inmersa en un conflicto que venía alimentándose desde comienzos de los años 60, estaba entre los países latinoamericanos dispuestos a ver el

crecimiento de esta institución y de la Comisión, como órganos de protección efectiva para los derechos humanos¹¹.

La Corte se concibió para cumplir una función contenciosa y una consultiva, de tal forma que con la primera pudiera conocer de casos específicos de violaciones a los derechos humanos y con la segunda pudiera emitir opiniones consultivas sobre temas relativos a la protección de los derechos humanos y la interpretación de la Convención Americana. Es importante aclarar que para conocer un caso contencioso el país tiene que haber aceptado expresamente la competencia de la Corte. A la fecha, de los 34 Estados parte de la Convención, 22 han aceptado la competencia de la Corte. Colombia ratificó la Convención en 1973 y aceptó la competencia de la Corte en 1985.

Desde la entrada en funcionamiento de la Corte hasta 1986, la Comisión no refirió un solo caso contencioso a la Corte, por lo que la única función que cumplió la Corte durante estos siete años fue la consultiva. En 1986 llegaron los primeros tres casos contenciosos, los cuales terminaron sentando las bases frente a temas como el alcance de las obligaciones de los Estados en temas de derechos humanos y las desapariciones forzadas¹².

A pesar de que su facultad de emitir opiniones consultivas era vista en términos de resolver problemas interpretativos de la Convención, la Corte a partir de las mismas también incidió en la detención de algunas violaciones masivas a derechos humanos. Aquí se destacan los casos de Guatemala y Nicaragua, en donde los Estados modificaron su legislación y sus prácticas frente a ejecución de personas por delitos con penas menores y la prohibición absoluta de suspender el habeas corpus aun en estados de excepción (González 2009,112).

¹¹ El estadounidense Thomas Buergenthal estuvo dentro del primer grupo de jueces de la Corte Interamericana elegidos en 1979. En su artículo "Remembering the early years of the Inter-American Court of Human Rights" menciona que sólo Venezuela, Costa Rica, Colombia y los países caribeños del Commonwealth estaban apoyando el fortalecimiento de la Corte y las propuestas de reforma, pero no eran lo suficientemente poderosos comparados con los estados no-democráticos del momento para lograr una transformación (Buergenthal 2005, 6).

¹² Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado hondureño por la detención y posterior desaparición de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez.
Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado hondureño por la detención y posterior desaparición de Saúl Godínez Cruz.
Corte IDH, Caso Fairén Garbí and Solís Corrales, Sentencia de 15 de marzo de 1989. El caso se refiere a la falta de responsabilidad internacional del Estado hondureño por la desaparición de Francisco Fairén Garbí y Yolanda Solís Corrales.

Con la entrada en funcionamiento de la Corte, ya eran dos los órganos encargados de supervisar la conducta de los Estados del continente americano en lo concerniente a la protección y garantía de los derechos humanos. El trabajo conjunto de estos dos órganos tendría entonces como finalidad no sólo confrontar las violaciones de derechos humanos e impedir su continuidad, sino también lograr que gradualmente sus decisiones y recomendaciones vayan haciendo parte del derecho interno de los Estados miembros, promoviendo la consolidación de sistemas democráticos estables y a su vez protectores efectivos de los derechos humanos.

2. Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a la reparación integral a víctimas

Desde finales de los 90, el SIDH ha incidido en el proceso de internalización de normas y estándares internacionales en los sistemas jurídicos de varios países latinoamericanos. Fue un periodo en el cual varios de los países que no habían aceptado la competencia de la Corte Interamericana lo hicieron¹³ y como consecuencia de esto la Convención Americana ha sido incluida en los sistemas normativos internos como norma constitucional o de rango superior. De igual forma, “la jurisprudencia del SIDH se ha comenzado a aplicar gradualmente en las decisiones de los tribunales constitucionales y las cortes supremas nacionales, y en los últimos tiempos, en la formulación de algunas políticas estatales” (Abramovich 2009, 7).

Para citar algunos ejemplos, en lo que se refiere a la improcedencia de las leyes de amnistía en casos de graves violaciones a derechos humanos, los estándares jurídicos desarrollados tanto por la CIDH como por la Corte sentaron las bases para “invalidar la ley de auto-amnistía del régimen de Fujimori [...] y las leyes de obediencia debida y punto final en Argentina¹⁴” (Abramovich 2009, 7). Asimismo, sus estándares cobraron relevancia al momento de discutir la reducción de penas dentro de la negociación con los grupos paramilitares en Colombia y han despertado discusiones políticas frente a los casos de crímenes de lesa humanidad en Brasil, Bolivia y México.

¹³ El Salvador aceptó la competencia de la Corte en 1995; Brasil, Haití y México en 1998; República Dominicana en 1999 y Barbados en el 2000.

¹⁴ Ley proclamada en Argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín en donde los delitos cometidos, durante la dictadura militar, por miembros de las fuerzas armadas con rango menor a coronel quedaban en la impunidad por considerar que actuaban bajo el concepto de “obediencia debida”, esto es que eran subordinados que se limitaban a recibir órdenes de sus superiores.

En un contexto de transición de dictaduras a democracias y de conflictos armados internos, el SIDH se convirtió en un recurso de justicia para los casos de violaciones a los derechos humanos. Su objetivo apuntó a la determinación de principios y estándares que “incidieran en la calidad de los procesos democráticos y en el fortalecimiento de los principales mecanismos domésticos de protección de derechos” (Abramovich 2009, 10). En este sentido, el SIDH optó por una reparación a las víctimas más allá de una indemnización económica y basó sus disposiciones en una reparación integral que incluye un derecho a la justicia, a la verdad y a una “serie de medidas encaminadas a regresar a la víctima a la situación en la cual se encontraba antes de la violación cuando esto es posible, o a reducir los efectos de la violación” (Acosta y Bravo 2008, 330).

La evolución por la que atravesó el concepto de “reparación integral” en el SIDH significó un avance importante para la justicia transicional y los estándares bajo los cuales actualmente se están cimentando los ordenamientos jurídicos internos en la región. La Comisión se convirtió en el primer órgano en analizar la responsabilidad internacional de los Estados por violaciones a las disposiciones del derecho internacional humanitario y la Corte, con su énfasis en su posición de garante del derecho de reparación integral de las víctimas ante las violaciones de derechos humanos, se convirtió en el órgano con potestad para incidir en las políticas nacionales de protección de derechos humanos (Olásolo y Galain 2010, 135, 385).

En este orden de ideas, es importante mencionar los principales referentes del Sistema Interamericano que dieron inicio a la visibilización de las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, así como a su posterior necesidad de abordar una reparación integral para estas víctimas. Estos referentes incidieron sin duda, en la transformación de las prácticas y normas violatorias de los derechos humanos, y de los sistemas de gobierno instaurados en diferentes países latinoamericanos.

2.1. Actividades de la Comisión Interamericana y su impacto en la región

En lo que se refiere a la CIDH, y destacando que la esencia de su trabajo era la publicación de informes sobre la situación de violación a derechos humanos en determinados países con base en la información recibida y en las visitas in loco realizadas, uno de los principales referentes fue la publicación, en 1979, del informe sobre la situación en Nicaragua durante la dictadura

de Anastasio Somoza¹⁵. A partir de la visita in loco realizada y la información que le había sido allegada, la Comisión acusó a la dictadura de Somoza de sistemáticas violaciones a los derechos humanos y generó que la OEA emitiera una resolución solicitando la sustitución del presidente Somoza. Poco después de la visita y de la resolución, Somoza renunció al poder y triunfó la revolución sandinista. “En sus memorias, Somoza admitió que el informe de la Comisión y la posición opositora de la OEA fueron los desencadenantes principales que lo llevaron a renunciar y huir del país” (Dykman 2003, 143).

Otro de los informes que tuvo gran impacto fue el de la situación de Argentina publicado en 1980¹⁶. La Comisión redactó este informe basada principalmente en la visita in loco que realizó un año antes, con la cual constató la detención y asesinato clandestino de decenas de personas, a partir de los testimonios de las víctimas y de la visita a una de las prisiones. Allí pudo confirmar la detención clandestina de 30 personas, que de no ser por la llegada de los comisionados, hubieran estado destinadas a engrosar la lista de desaparecidos (González 2009, 108).

La publicación de este informe produjo un alto impacto no sólo a nivel internacional, sino a nivel local frente a la práctica de las desapariciones forzadas en Argentina, si se tiene en cuenta que un mes después de la visita in loco de la Comisión, esta no volvió a recibir denuncias sobre desapariciones forzadas. Esto deja ver que “tanto los acuerdos previos a la visita como la visita en sí jugaron un papel crucial en la reforma a los derechos humanos en Argentina [...] y en la decisión por parte del estado argentino de poner fin al más virulento de sus abusos contra los derechos humanos” (Weissbrodt y Bartolomei 1991, 1033,1034).

Entre estos ejemplos también se puede citar el caso de El Salvador, un país que a finales de los años 70, adicional a estar bajo un gobierno dictatorial, comenzaba a experimentar una creciente insurgencia armada. Luego de la publicación del informe por parte de la Comisión¹⁷, un grupo conformado por militares y civiles derrocó el gobierno del general Romero,

¹⁵ OEA/Ser.L/V/II.45. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua. Noviembre 17 de 1979.

¹⁶ OEA/Ser.L/V/II.49. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina. Abril 11 de 1980.

¹⁷ OEA/Ser.L/V/II.46. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador. Noviembre 17 de 1978.

argumentando constitucionalmente su golpe en las acusaciones realizadas por la Comisión en el mencionado informe (Dykman 2003, 143).

Es importante también hacer referencia al mecanismo de soluciones amistosas implementado por la Comisión frente a los casos individuales. Este mecanismo ha generado que en muchos casos los Estados decidan realizar reformas institucionales o creen mecanismos de desarrollo de políticas públicas que involucran a la sociedad civil, lo que también ha llevado a que algunos estados adapten o modifiquen su normativa interna. En particular, las ha llevado “a que creen procedimientos para averiguar la verdad sobre el paradero de personas desaparecidas; implementen programas masivos de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos o programas de reparación colectiva de comunidades afectadas por la violencia” (Abramovich 2009, 13), entre otros.

Varios casos argentinos fueron los que ayudaron a delinear la implementación de este mecanismo. A su vez, son muestra de las modificaciones que a partir de ellos se llevaron a cabo al interior del ordenamiento jurídico del país. Frente a violaciones a derechos humanos durante la dictadura, se pueden citar los casos de Miguel Vaca Narvaja, Bernardo Bartoli, Guillermo Alberto Birt, y otros¹⁸, los cuales originaron que Argentina diseñara una política de indemnizaciones en la materia. Por otro lado, se puede citar el caso del periodista Horacio Verbitsky¹⁹, quien había sido condenado por el delito de desacato, figura que era considerada como delito agravado. La figura penal de desacato termina siendo derogada luego de que en su informe la Comisión estableciera que las leyes de desacato eran incompatibles con la garantía de la libertad de expresión consagrada en la Convención Americana (González 2009, 51-52).

Este tipo de actividades llevaron a que la Comisión pasara de ser un órgano autónomo que conformaba el Sistema, a convertirse en una institución reconocida por defender los derechos humanos. El impacto de sus actividades a comienzos de los años 90 propició transformaciones en las condiciones políticas de varios Estados, como es el caso de “Argentina, Brasil, Colombia y México, países que empezaron por primera vez a diseñar

¹⁸ OEA/Ser.L/V/II.83. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1992 - 1993. Marzo 12 de 1993. Informe No 1/93, sobre solución amistosa respecto de los casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496 10.631 y 10.771 Argentina. Marzo 3 de 1993.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 3/04. Petición 12.128 Horacio Verbitsky y otros. Argentina. Febrero 24 de 2004.

planes nacionales en materia de derechos humanos, los cuales se definieron en gran parte con base en la jurisprudencia de la Comisión y de la Corte” (Goldman 2007, 133).

Con los pocos ejemplos citados se puede ver cómo la Comisión, en su rol de institución internacional que vela por el respeto y cumplimiento de la Convención Americana como norma internacional de derechos humanos, ha jugado un papel de emprendedor de normas transfiriendo una norma internacional al ámbito doméstico de varios Estados. Como mencionan Finnemore y Sikkink, los emprendedores de normas son cruciales en el surgimiento o transformación de normas porque llaman la atención sobre problemas o incluso crean problemas, con el objetivo de lograr la construcción de nuevos marcos cognitivos que permitan que se adopte una nueva forma de entender y abordar dichos problemas (Finnemore y Sikkink 1998, 897).

Una de las formas de acción de los emprendedores de normas se da a través del establecimiento de vínculos estratégicos con diferentes actores. A pesar de que la Comisión actúa como órgano autónomo dentro de un sistema regional, su accionar ha propiciado el fortalecimiento de un activismo por parte de la sociedad civil de los Estados americanos, la cual ha aprovechado este escenario internacional para ganar espacios de participación e incidencia a nivel político con el objetivo de lograr reformas institucionales y transformaciones en prácticas contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.

Si bien hablar de un vínculo estratégico entre la Comisión y la sociedad civil puede no ser acertado, es importante resaltar que la confianza que ha generado la Comisión en la región ha permitido que en varios países la sociedad civil se haya convertido en un actor estratégico para la Comisión, para el conocimiento de casos, interposición de denuncias y obtención de información. El resultado final de esto, como se vio en los ejemplos anteriores, ha sido lograr que varios Estados comiencen a adaptar sus ordenamientos jurídicos internos a las normas internacionales o en el mejor de los casos construyan nuevos marcos normativos de acuerdo a los estándares internacionales establecidos.

2.2. Actividades de la Corte Interamericana y su impacto en la región

Los estándares base que determinan las medidas de reparación integral a víctimas fueron construidos con base en los primeros casos contenciosos que fueron remitidos a la Corte,

teniendo en cuenta que la naturaleza de los mismos exigía de una reparación más allá de la simple dimensión económica. Entre los referentes clave frente al tema de reparación a víctimas, es importante señalar los tres casos en contra del Estado de Honduras de 1988 y 1989, los cuales abordan por primera vez los derechos a la verdad, justicia y reparación.

Se trataba de los casos de Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez, el de Saúl Godínez Cruz, y el de Francisco Fairén Garbi y Yolanda Solís Corrales, todos contra el Estado hondureño, en donde se denunciaba una violación sistemática a los derechos humanos a partir de la práctica estatal de la desaparición forzada contra estudiantes, profesores y opositores políticos²⁰. En todos los casos, la desaparición, la tortura y la ejecución extrajudicial de las víctimas fue desarrollada por una unidad especializada del ejército de Honduras (Quinche 2009, 85).

Estos casos se convirtieron en emblemáticos, ya que a partir de ellos la Corte cimentó las bases para temas que posteriormente serían cruciales como los alcances de las obligaciones de los Estados, el crimen de desaparición forzada y los estándares internacionales en materia de reparación integral. Frente al primer punto deja claro que los Estados no solo poseen obligaciones de no hacer, esto es, “respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención” (Corte IDH 1988, 165), sino también de hacer, las cuales implican:

El deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (Corte IDH 1988, 166).

Frente al tema de desapariciones forzadas, la Corte ratificó la obligación de los Estados de investigar seriamente las violaciones ocurridas en su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables y sancionarlos. Esto según la Corte se convierte en una forma de reparación para las víctimas (Corte IDH 1988, 174). Por último, con relación a los estándares internacionales en materia de reparaciones, comenzó a ampliar el concepto de indemnización y a establecer,

²⁰ Corte IDH, Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988. Corte IDH, Godínez Cruz contra Honduras, sentencia del 20 de enero de 1989. Corte IDH, Fairén Garbi y Solís Corrales contra Honduras, sentencia del 5 de marzo de 1989.

paulatinamente, medidas adicionales a la indemnización económica como las medidas de satisfacción, garantías de no repetición, medidas de restitución y medidas de rehabilitación. Así entonces, se buscó reparar los daños “material, inmaterial, patrimonial familiar, al proyecto de vida, y de otorgar diferentes formas de reparación, traducidas en [...] una reparación integral” (Acosta y Bravo 2008, 332)²¹.

A lo largo de los años, la Corte ha tomado estos casos como precedente para el fallo de casos posteriores y también han sido un precedente base para diversas resoluciones de la CIDH. Así entonces, la jurisprudencia de la Corte en materia de reparaciones “representa un sello distintivo respecto de otros tribunales nacionales e internacionales, a partir del cual el SIDH ha logrado influir de manera activa en los diferentes procesos en derechos humanos del continente” (Calderón 2013, 147).

El cumplimiento e implementación adecuados de las sentencias de la Corte sigue siendo un desafío para el Sistema Interamericano. Sin embargo, la intención de cumplimiento de los fallos por parte de los Estados ha ido en incremento, así como la incorporación de mecanismos de implementación doméstica de los mismos, lo cual ha logrado cambios sustanciales en sus sociedades (Calderón 2013, 148). En el caso de Colombia, se han alcanzado importantes avances y transformaciones en materia de derechos humanos, reparación a víctimas y control de convencionalidad. La jurisprudencia de la Corte ha sido esencial para el proceso de reparación integral a víctimas que está llevando a cabo actualmente en el país.

No sólo Colombia ha adoptado el sistema de reparación integral establecido por la Corte Interamericana en su legislación interna. Entre otros ejemplos que se pueden citar está México, el cual “a través de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 incorporó la noción de la reparación a víctimas de violaciones a derechos humanos y dispuso la creación de una Ley en la materia” (Calderón 2013, 208). De igual forma Ecuador, con la entrada en vigencia de su nueva Constitución en 2008, incluyó la reparación integral a víctimas, como

²¹ Entre otros de los casos emblemáticos que se pueden mencionar con relación a estos temas y que se han convertido en precedentes para posteriores pronunciamientos se encuentran: Caso El Amparo contra Venezuela 1996; Caso Blake contra Guatemala 1998; Caso Suárez Rosero contra Ecuador 1999; Caso Durand y Ugarte contra Perú 2000; Caso Bámaca Velásquez contra Guatemala 2000; Caso Barrios Altos contra Perú 2001; entre otros.

una de sus reformas sustanciales en el reconocimiento de derechos²². Posterior a la Constitución, leyes como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 2009, han dado especial relevancia a los diferentes aspectos de la reparación integral, según los parámetros establecidos por la Corte Interamericana²³.

Adicional a las sentencias emitidas por la Corte en el marco de los casos contenciosos, es importante mencionar el impacto que han tenido sus opiniones consultivas en la detención de violaciones masivas a los derechos humanos. Si bien se ha considerado que el objetivo de las opiniones consultivas es la resolución de problemas de interpretación jurídica, durante los años 80 las opiniones emitidas por la Corte fueron más allá de eso generando un impacto positivo frente a las violaciones a derechos humanos.

Entre las opiniones más relevantes se encuentra la Opinión Consultiva No. 3 de 1983, la cual se da en el marco de las ejecuciones que estaba realizando Guatemala contra personas que habían cometido delitos con penas mucho más leves. En esta opinión la Corte declara que la reserva formulada por el estado de Guatemala frente a las ejecuciones no estaba justificaba debido a que la Convención “prohíbe absolutamente la extensión de la pena de muerte y que, en consecuencia, no puede el Gobierno de un Estado Parte aplicar la pena de muerte a delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente en su legislación interna” (Corte IDH 1983, 22). Este pronunciamiento generó que el Estado guatemalteco parara las ejecuciones y modificara su legislación interna.

Otro ejemplo lo constituye la Opinión Consultiva No. 8 de 1987, en donde la Corte estableció que el habeas corpus no podía suspenderse ni aún en estados de excepción, por constituir una de las garantías judiciales indispensables para proteger derechos y libertades. Esta opinión ocasionó que el Estado nicaragüense modificara de igual forma su legislación y prácticas. Si bien las opiniones consultivas no van dirigidas a un país en específico, han ocasionado transformaciones al interior de los ordenamientos jurídicos locales (González 2009, 112).

²² Artículo 78. Constitución de la República del Ecuador. 2008. Reparación Integral para víctimas de infracciones penales, teniendo en cuenta el contexto político ecuatoriano en el que no se presenta un conflicto armado interno.

²³ Artículo 18. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 2009.

De acuerdo a los ejemplos mencionados, se puede ver cómo la experiencia frente a la ejecución de sentencias en la región depende de diferentes factores tanto institucionales como sociales. Como menciona Viviana Krsticevic, directora del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional:

La ejecución de las sentencias del sistema interamericano depende en buena medida de la estructura institucional y legal existentes en los países [...]. Sin embargo, también influyen factores como la capacidad de incidencia de las organizaciones no gubernamentales, la buena voluntad de funcionarios/as de diversos poderes del Estado, el papel de la prensa, el comportamiento de diversos actores políticos en el Estado y en la región, entre otros (Krsticevic 2007, 16).

A pesar de esto, en palabras de Bogdandy (2013) la actuación de la Corte Interamericana ha jugado un papel decisivo en la concreción y transformación de un “derecho común latinoamericano. Mediante su jurisprudencia desarrolla un mecanismo de protección y consolidación de la democracia en los Estados sometidos a su jurisdicción” (Bogdandy 2013, 53). El impacto de sus sentencias en la región ha sido relevante en el sentido que sus decisiones van más allá de lo que se está abordando para el caso específico. Su jurisprudencia, independiente del caso y país que aborde, se ha construido a partir de las variadas interpretaciones realizadas en los diferentes casos, y va dirigida a todos los países de la región. Sus pronunciamientos buscan incidir en las reformas legales y jurisprudencia internas, así como en lograr que los estándares fijados en las mismas sean incorporados en el derecho interno de cada estado parte.

3. El Sistema Interamericano y su impacto en Colombia

Debido a la situación de violencia que ha vivido Colombia, el Sistema Interamericano se ha convertido en el punto de partida para organizaciones no gubernamentales y personas naturales para presentar sus peticiones frente a violaciones de derechos humanos con la intención de lograr que el Estado colombiano desarrolle medidas tendientes a proteger, reparar y garantizar el respeto a los derechos de las víctimas y en general de toda la población. Este contexto ha propiciado que el Sistema Interamericano, prácticamente desde sus inicios, haya estado involucrado y haya sido vigilante de la situación de derechos humanos en Colombia.

La Comisión realizó su primera visita in loco en Colombia en 1980 y desde ese momento ha observado la situación de derechos humanos en el país. Sin embargo, no es hasta los 90 que comienza a colocar especial atención debido a la ambigüedad que presentaba el sistema político colombiano y la evolución del conflicto armado interno:

Colombia es una democracia basada en el principio del Estado de derecho, pero, en otros, es un régimen autoritario que vulnera los derechos de sus ciudadanos, o que, al menos, es un Estado precario que carece de la capacidad o el interés de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas. Colombia no es, entonces, una democracia consolidada, pero tampoco es una dictadura o un Estado fallido [...] Esta ambigua democracia se ha desarrollado de manera compleja, produciendo resultados mixtos. [...] Pero en todo caso la violencia en Colombia continúa siendo intensa y brutal (Sánchez y Uprimny 2011, 133).

La Corte por su parte, entró a jugar un papel importante sobre todo frente a los altos niveles de impunidad que se presentaban en Colombia y frente a la “relación entre militares y paramilitares, ampliamente negada por el Estado, lo que conllevó varias sentencias en casos de masacres y desapariciones colectivas, como el caso de los 19 comerciantes, Ituango o Pueblo Bello, entre otras” (Beristain 2011, 39). Desde 1985, momento en que el Estado colombiano aceptó la competencia de la Corte, esta institución lo ha declarado responsable en 15 de los casos²⁴.

Tanto los informes de la CIDH como las sentencias de la Corte han obtenido gran relevancia y fuerza constitucional y legal en Colombia, así como las interpretaciones que han realizado estos órganos frente a los diferentes tratados internacionales ratificados por el país. La Corte Constitucional se ha pronunciado varias veces al respecto, lo que permite entender que los derechos constitucionales, al tener que ser interpretados de conformidad con los tratados, terminan siguiendo las interpretaciones realizadas por estos dos órganos autorizados a nivel internacional (Botero y Restrepo 2005, 95).

Adicional a esto, el Sistema Interamericano se ha valido de otros mecanismos para estar presente y ser vigilante de la situación de derechos humanos en Colombia. Entre estos se encuentra la creación de una misión de la OEA en 2004 con el objetivo inicial de apoyar el

²⁴ Información obtenida de: http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm

proceso de paz con los grupos armados ilegales, y que actualmente ha sido prorrogada hasta el 2018 para seguir dando acompañamiento a la política de paz del Estado colombiano con los grupos armados ilegales (MAPP/OEA 2014, 3). Este tipo de mecanismos serán desarrollados con mayor detalle en el siguiente capítulo donde se abordará su incidencia en la transformación, evolución y adaptación de la normativa interna a los estándares internacionales de acuerdo al caso de estudio propuesto.

3.1. La Comisión Interamericana y su impacto en Colombia

A principios de los años 90, las dictaduras en la región habían terminado, los conflictos en Centroamérica parecían llegar a su fin, y empezaba un crecimiento y fortalecimiento de la sociedad civil en busca del respeto por los derechos humanos y de estrategias que garantizaran la no repetición de los episodios de vulneración a derechos y libertades. Estas nuevas condiciones políticas propiciaron un incremento en el número de peticiones a la Comisión. Sin embargo, eran peticiones que no sólo evidenciaban las violaciones a los derechos humanos que habían venido cometiendo varios Estados, sino que alertaron sobre las “profundas deficiencias estructurales y problemas endémicos, como la violencia policiaca, la discriminación, la exclusión de grupos vulnerables, y la corrupción en el poder judicial” (Goldman 2007, 134).

Esta realidad ocasionó que la Comisión pusiera su atención de forma particular en la situación de los derechos humanos de los países que mostraban instituciones democráticas débiles o situaciones de violencia política. Es acá cuando Colombia se convirtió en uno de los objetos de observación debido a la continuación de su conflicto armado interno. Como se ha mencionado anteriormente, si bien la institucionalidad democrática colombiana ha sido fuerte, se han dado las elecciones de forma regular, existe la libertad de prensa y la mayoría de gobiernos se han mostrado flexibles a la asesoría tanto de la CIDH como de la Corte IDH, varios aspectos de alta sensibilidad seguían preocupando a la Comisión como sería “los lazos de las fuerzas de seguridad con los grupos paramilitares; las violaciones al derecho internacional humanitario; el imperio de la cultura de la impunidad” (Goldman 2007, 135); entre otros.

Como se mencionó, la primera visita in loco de la CIDH fue en 1980, con el propósito de obtener un panorama general de la situación de derechos humanos en el país. Durante esta

visita, la CIDH colaboró en el proceso de negociación con el grupo guerrillero M-19, el cual se había tomado la Embajada de República Dominicana y tenía en su poder más de 50 rehenes. Una de las condiciones durante la negociación con el grupo guerrillero consistía en que la Comisión actuara como supervisor internacional en los juicios contra los grupos disidentes armados M-19 y FARC (CIDH 1999, 1).

A partir de esto, un equipo de la secretaria ejecutiva de la Comisión viajó constantemente a Colombia para observar las actuaciones y brindar informe al respecto, y en 1981 se publicó el primer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. La siguiente visita se realizó inicialmente en 1990 con una misión preliminar y luego en 1992 de forma integral. La información recabada durante estas visitas se publicó en el segundo informe la Comisión en 1993 (CIDH 1999, 2).

La siguiente visita in loco no se realizó sino hasta 1997 durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano y la publicación del informe de esta visita se da en 1999, convirtiéndose en uno de los informes de mayor importancia no sólo frente a la situación de derechos humanos sino también frente al tema del conflicto armado. Entre los problemas más importantes que identificó la Comisión en su tercer informe se encuentran:

La violencia cometida por las fuerzas de seguridad, los grupos disidentes armados, las organizaciones paramilitares, y los denominados grupos “CONVIVIR”²⁵ (servicios especiales de protección y seguridad privados); la impunidad y sus graves consecuencias para el imperio de la ley; las deplorables condiciones carcelarias; la situación de los desplazados internos; la situación de las minorías étnicas, las mujeres y los niños; y la situación de los defensores de los derechos humanos y de los periodistas (CIDH 1999, 5,6).

Este informe adquirió gran relevancia en el sentido que visibilizó la grave situación de violencia y crisis humanitaria en la que estaba inmersa Colombia. En palabras de la Comisión, se trataba de una de las situaciones de derechos humanos más difíciles y graves de

²⁵ Las CONVIVIR eran asociaciones comunitarias de vigilancia rural que fueron creadas y aprobadas por el gobierno por el Decreto ley 356 de 1994. Estaban diseñadas para cumplir una función defensiva y de apoyo a la fuerza pública en labores de inteligencia y de contacto con la gente a fin de vencer los problemas de la criminalidad rural. Los finqueros, terratenientes y empresarios del campo se acogieron a esta figura para poder armarse y enfrentar la presión de las guerrillas. Algunas fueron incubadoras de grupos paramilitares en cabeza de comandantes que se desmovilizaron en el gobierno de Álvaro Uribe; 126 desmovilizados de alto rango de las AUC habían pertenecido a las Convivir (Rugeles 2013).

las Américas por la masiva y constante violación de los derechos humanos más fundamentales (CIDH 1999, 21). La relación de este organismo hacia Colombia se intensificó desde este momento, no sólo por el conocimiento más profundo de la situación en el marco del conflicto armado, sino por la relevancia que cobró hacer seguimiento a las recomendaciones realizadas en el mencionado informe.

De aquí en adelante la Comisión dedicó, en sus informes anuales, un capítulo para la situación de Colombia, y su cuarto informe sobre Colombia se publicó en 2013 luego de la visita in loco realizada en el 2012. Durante esta visita, adicional a recopilar información sobre la situación de derechos humanos, la comisión también quiso revisar los mecanismos de justicia transicional que había adoptado el Estado colombiano. En este informe la Comisión concluyó que, si bien el Estado colombiano había adoptado múltiples políticas, acciones, programas, instituciones y legislación, las cuales eran un avance importante en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, “todavía persisten desafíos estructurales en materia de derechos humanos, e importantes brechas entre la normativa vigente y su efectiva implementación, y en los niveles de fortaleza y desarrollo institucional entre la capital y el resto de las jurisdicciones de Colombia” (CIDH 2013, 31).

A pesar de que la situación de derechos humanos en Colombia no ha tenido grandes avances y que el marco legal de justicia transicional se ha construido bajo un discurso ambiguo de conflicto y paz, no se puede dejar de lado lo importante que ha sido y sigue siendo el papel de supervisión realizado por la Comisión Interamericana. El compromiso de la Comisión con el país ha permitido que las organizaciones de derechos humanos y las víctimas no desfallezcan en su objetivo de visibilizar las violaciones de derechos humanos; en alertar a la opinión pública local e internacional, sobre la situación de orden público existente en algunas zonas del país; y en lograr que haya habido “un incremento progresivo de la actuación de estos órganos, en especial, la Corte Interamericana respecto al caso colombiano. [...] A medida que han pasado los años el número de las sentencias condenatorias que ha proferido ha crecido” (Ramírez 2009, 201).

Sumando a esto, es importante resaltar como la Comisión ha terminado involucrada en una red transnacional junto con otras instituciones internacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, las cuales se han pronunciado activamente en contra de diferentes temas de alta sensibilidad en Colombia como fue el caso de la posible impunidad

de los crímenes de los paramilitares. Específicamente, “debe destacarse el rol de los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano, que han hecho un seguimiento detallado y continuo de la situación colombiana”: la Comisión con sus visitas, informes y recomendaciones, y la Corte con la fijación de estándares de derechos humanos a los que se debe ajustar el proceso de justicia transicional (Sánchez y Uprimny 2011, 147).

En este sentido y según la teoría de las redes transnacionales, la Comisión se ha convertido en uno de esos actores que ha buscado trabajar internacionalmente en favor de un asunto y se ha mantenido unido con los demás actores de las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos que trabajan en Colombia por el discurso común, los valores compartidos, y los intercambios de información que manejan en torno a la situación colombiana. La Comisión ha contribuido a definir y delimitar el asunto por el cual se está trabajando, esto es la situación de violación sistemática de derechos humanos en Colombia, entre otros, y a recomendar soluciones y vigilar que estas se adopten (Keck y Sikkink 1998, 404, 413).

Es decir, bajo las etapas de influencia de las redes que plantean Keck y Sikkink, gracias a la Comisión se ha avanzado en varias de ellas, con el apoyo de los demás actores que han hecho parte de este proceso de visibilización de la situación en Colombia. La Comisión ha logrado llamar la atención sobre la situación de derechos humanos en Colombia, influenciar el discurso por parte del Estado colombiano, influenciar en los procedimientos institucionales y en el cambio de políticas, y sigue trabajando en influenciar el comportamiento estatal. Ha hecho uso del poder de su información, de sus ideas y de sus estrategias para poco a poco ir incidiendo en la modificación de la información y del marco normativo dentro del cual el Estado colombiano ha venido formulando sus políticas y normas (Keck y Sikkink 1998, 426, 428).

3.2. La Corte Interamericana y su impacto en Colombia

Colombia es un Estado parte de la Convención Americana. Ha ratificado gran parte de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como se mencionó anteriormente. Ratificó la competencia de la Corte Interamericana y ha hecho uso del bloque de constitucionalidad como instrumento para incluir las normas internacionales en su ordenamiento interno. A pesar de esto, sigue caracterizándose por ser un Estado que viola

continuamente los derechos humanos de su población y desconoce las obligaciones que ha adquirido internacionalmente.

A partir de esto, la relación entre la Corte Interamericana y el Estado colombiano ha sufrido varias transformaciones a lo largo de los años, pero en todo caso ha dejado como resultado grandes avances en el reconocimiento interno del derecho internacional de los derechos humanos, así como la jerarquización superior de las normas internacionales de derechos humanos en el sistema judicial.

Según el autor Manuel Fernando Quinche, este proceso se podría dividir en tres etapas: la primera etapa, que va de 1973 a 1991; la segunda que va del año 1991 al 2002; y la tercera que iría hasta la fecha actual. La primera etapa se caracteriza por la nula incidencia de las sentencias de la Corte en el sistema normativo interno colombiano y la desatención de la Convención Americana. Aún se encontraba en vigencia la Constitución de 1886, la cual se caracterizó por permitir entre otras cosas “la vigencia continua del Estado de emergencia durante más de 50 años, el juzgamiento de civiles por cortes marciales, la captura y la privación de la libertad por autoridades administrativas, y en general el desconocimiento de los derechos ciudadanos” (Quinche 2009, 182). Durante esta etapa la relación entre Colombia y el Sistema Interamericano fue lejana y la Corte no realizó ningún pronunciamiento frente a casos contenciosos, sino únicamente emitió la Opinión Consultiva No.10 en 1989 solicitada por Colombia, con el objetivo de aclarar la naturaleza de la Convención Americana y la competencia de la Corte frente a la misma (Quinche 2009).

La segunda etapa hace parte de las primeras transformaciones que tuvo el sistema judicial colombiano. Aparece la Constitución de 1991 y con ella la figura del bloque de constitucionalidad que permitía incluir los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia en el derecho interno. La relación de la Corte con el Estado colombiano creció durante esta época y a partir de 1995 es cuando se profirieron las primeras sentencias condenatorias hacia el Estado colombiano. Adicional a la llegada de estos casos contenciosos a la Corte, otras de las razones que puede explicar la interacción de la Corte frente a la situación en Colombia son las actividades realizadas por la Comisión durante esta época y la publicación de su emblemático informe en 1999.

La primera sentencia condenatoria para Colombia en 1995 es la del Caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia, militantes de la guerrilla del M-19 que fueron detenidos, asesinados y desaparecidos. Hasta la última resolución de supervisión de cumplimiento de la Corte²⁶, el Estado colombiano no había cumplido completamente con lo ordenado por la Corte, principalmente en lo que se refiere a localización de los restos de las víctimas. La segunda fue la del Caso de Las Palmeras contra Colombia de diciembre de 2001. Este caso se considera emblemático en términos de la jurisprudencia del Sistema Interamericano, teniendo en cuenta que por primera vez la Comisión remitía un caso a la Corte argumentando competencia para aplicar las normas de derecho internacional humanitario:

La Comisión alegó que era competente para aplicar las disposiciones de derecho internacional humanitario, al tiempo que la Corte IDH también lo era para declarar la responsabilidad internacional del Estado colombiano por violación del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 (Aponte 2010, 146).

Si bien este fue un caso hito en la región y se convirtió en precedente para fallos posteriores como el Caso Bámaca Velásquez contra Guatemala en el 2002, aún la jurisprudencia de la Corte no generaba incidencia en el sistema normativo interno colombiano y muy poco en los jueces constitucionales. La aparición de la figura del bloque de constitucionalidad con la Constitución de 1991 hacía pensar que los principios internacionales sobre los derechos y reparaciones a las víctimas debían ser observados con estricta obligatoriedad en Colombia (CCJ 2007, 21). Sin embargo, el proceso para que esto empiece a abrirse camino tomó bastante tiempo y sólo empezó a dar sus primeros pasos a partir de la tercera etapa en donde los jueces colombianos aceptaron que los tratados de derechos humanos eran vinculantes, que tenían una jerarquía especial en el ordenamiento interno, y empezaron a tomar en cuenta las decisiones de los organismos internacionales en sus argumentaciones y sentencias (Uprimny 2007, 127).

La tercera etapa entonces se caracteriza por una evolución en la jurisprudencia constitucional colombiana, principalmente en lo que se refiere al tema de reparación a víctimas. Pero también, es un periodo durante el cual la relación entre la Corte y el Estado colombiano cambió, en el sentido que, durante el periodo 2001-2006 las condenas de la Corte IDH hacia

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia, Resolución de supervisión de cumplimiento del 27 de febrero de 2012.

el Estado colombiano se intensificaron. Durante este periodo el Estado recibió seis condenas, lo que muestra un promedio de prácticamente una condena por año. La mayoría de casos hacían referencia a masacres cometidas por miembros de grupos paramilitares, con colaboración de miembros de la fuerza pública y de servidores públicos²⁷. Esta preocupación de la Corte hacia el caso colombiano, durante esta época, se puede explicar teniendo en cuenta que el Sistema Interamericano venía trabajando tres temas específicos y vio en el gobierno colombiano una falta de cooperación frente al esclarecimiento de hechos, juzgamiento, búsqueda de restos de los desaparecidos, entre otros. Los temas que venía trabajando la Corte se resumían en:

- (i) la proscripción de la impunidad estatal por las violaciones graves de los derechos humanos;
- (ii) el contenido y alcance de los derechos de las víctimas a verdad, justicia y reparación en los procesos penales, disciplinarios y administrativos; (iii) y la integración del sistema interno con los estándares y reglas de protección y juzgamiento diseñados por el Sistema Interamericano, aplicables a los procesos ordinarios y a los juicios que se adelantaban con ocasión de la negociación con los grupos paramilitares (Quinche 2009,183).

A partir del año 2001, las altas cortes colombianas comenzaron a involucrar en su doctrina estas variaciones que se estaban dando a nivel internacional con relación a los derechos de las víctimas. Una de las sentencias de la Corte Interamericana que se convirtió en gran precedente para las cortes colombianas fue el caso Barrios Altos contra Perú en 2001, en donde se expusieron los derechos a la verdad y a la justicia como fundamentales para las víctimas, reconociendo que dentro de estos procesos, las víctimas tienen un interés que va más allá del patrimonial.

Cómo se mencionó anteriormente, el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras sentó las bases iniciales frente al tema de reparaciones. Los casos posteriores, como es el de Barrios Altos, fueron delimitando el tema con mayor precisión constituyendo al final lo que hoy conocemos como los estándares de la jurisprudencia del Sistema Interamericano frente a la reparación integral a víctimas.

²⁷ Los cuatro casos similares fueron: Casos de los 19 comerciantes (2004), la Masacre de Mapiripán (2005), la Masacre de Pueblo Bello (2006) y las Masacres de Ituango (2006).

Esta variación jurisprudencial se vio reflejada en varias sentencias de la Corte Constitucional entre las que se pueden resaltar, entre otras, la Sentencia SU-1184 de 2001, la cual por primera vez realiza un tratamiento sistemático de los derechos de las víctimas de delitos atroces en el marco de la masacre de Mapiripán, ocurrida en 1997 cuando 49 personas fueron retenidas, torturadas y asesinadas en manos de grupos paramilitares con apoyo de miembros del ejército nacional. En el mismo sentido, están las sentencias C-228 de 2002 y C-370 de 2006, las cuales se convirtieron en hitos para la jurisprudencia colombiana. En ambos casos, el sistema colombiano asumió los estándares de protección fijados por la Corte Interamericana (Quinche 2009,184).

La sentencia C-228 de 2002 aborda la participación de la víctima dentro del proceso penal. Para su pronunciamiento, la Corte Constitucional toma como base los estándares establecidos por la Corte Interamericana en las sentencias proferidas para los casos de Velásquez Rodríguez contra Honduras; Barrios Altos contra Perú; Suárez Rosero contra Ecuador; algunas opiniones consultivas y los informes anuales de la Comisión Interamericana de 1997 y 1998. Continuando con la misma doctrina, la Corte Constitucional, en su sentencia C-370 de 2006, “actualiza los estándares sobre los derechos de las víctimas, a propósito del control constitucional de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz²⁸” (Quinche 2009,184). El objetivo de la Corte Constitucional con este pronunciamiento fue, a grandes rasgos, evitar la impunidad de los crímenes que habían sido cometidos por paramilitares y adaptar los derechos de las víctimas y la Ley de Justicia y Paz a los estándares internacionales de reparación, protección y juzgamiento. El punto de partida de la Corte Constitucional para su fallo lo constituyeron los estándares y reglas desarrolladas por la Corte Interamericana en sus sentencias, las cuales en palabras de la Corte Constitucional fueron acogidas “por su relevancia como fuente de Derecho Internacional vinculante para Colombia, por tratarse de decisiones que expresan la interpretación auténtica de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Corte Constitucional 2006, 250).

Así entonces, la reconstrucción realizada por la Corte Constitucional se hizo desde sentencias de la Corte Interamericana como: el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras; el de Barrios Altos contra Perú; el de Ignacio Ellacuría y otros contra El Salvador; el de Bámaca Velásquez

²⁸ Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

contra Guatemala; el de Myrna Mack Chang contra Guatemala; el de los Hermanos Gómez Paquiyauri contra Perú; el de la Masacre de Mapiripán contra Colombia; entre otras. Este recuento muestra cómo los estándares y reglas establecidos por el Sistema Interamericano a través de sus pronunciamientos se han convertido en elementos esenciales para las decisiones de las cortes colombianas, consiguiendo por ende que a partir de tales pronunciamientos se ajusten las leyes internas en lo que se refiere a los derechos de las víctimas y su reparación.

Basándose en gran parte en la normativa internacional, la Corte Constitucional colombiana, con la sentencia anteriormente mencionada, alcanzó un gran desarrollo en lo que se refiere a derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Esto ha sido retomado y ampliado por las altas cortes colombianas, las cuales, al igual que la Corte Constitucional, han buscado integrar los pronunciamientos del Sistema Interamericano en sus fallos. Tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema de Justicia se han basado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana para referirse a los derechos de las víctimas y el proceso de reparación de las mismas, iniciando la construcción de un marco legal de justicia transicional para Colombia.

Entre los pronunciamientos relevantes de cada una de las altas cortes, se puede resaltar la Sentencia 29273 del 19 de octubre de 2007 del Consejo de Estado, del Magistrado Ponente Enrique Gil Botero, en la cual:

El Consejo de Estado, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció una distinción en relación con el derecho a la reparación: de un lado, los escenarios relativos a los restablecimientos de daños antijurídicos derivados de violaciones a derechos humanos y, del otro, los referentes al resarcimiento de daños antijurídicos emanados de lesiones a bienes o intereses jurídicos que no se refieran a derechos humanos de la persona (Rincón 2010, 39).

En la misma línea, la Corte Suprema de Justicia ha aplicado los estándares internacionales de derechos humanos para evidenciar la necesidad de armonizar los mecanismos transicionales y no transicionales, en un contexto de conflicto armado activo. Esto lo ha expuesto principalmente en sus decisiones del 12 de mayo de 2009, en el radicado No.31150, del Magistrado Ponente Augusto J. Ibáñez Guzmán; y la del 31 de julio de 2009 en el radicado No. 31539 del mismo Magistrado Ponente (Rincón 2010, 41).

Luego de haber revisado la interacción que ha tenido la Corte Interamericana frente a la situación de derechos humanos en Colombia, es importante destacar el rol que ha llevado a cabo la misma frente a la socialización de los estándares internacionales de derechos y reparación a víctimas al interior del país. La Corte se ha convertido en un actor activo en el proceso de socialización de estos estándares, aspirando a transformar el Estado colombiano violador de normas internacionales en un Estado colombiano cumplidor de normas internacionales²⁹. Independientemente de la eficacia que haya tenido la Corte en este proceso, su rol ha sido de agente socializador al presionar, a través de sus sentencias condenatorias, al Estado colombiano para que adopte nuevas políticas, normas y comportamientos frente a los derechos de las víctimas. Como menciona Finnemore y Sikkink, “la socialización implica elogio o censura diplomática, [...] que se vea reforzada por sanciones o incentivos materiales” (Finnemore y Sikkink 1998, 902) y, en todo caso, su fin último es que los actores interioricen las normas para lograr que se llegue a un cumplimiento de las mismas sin necesidad de presiones externas (Risse y Sikkink 2011, 194).

La Corte Interamericana, junto con diferentes organizaciones de derechos humanos, movimientos de víctimas y las altas cortes colombianas, ha hecho parte de la red que en Colombia ha buscado que el discurso de la justicia transicional, más allá de ser un instrumento seductor, convincente y puramente retórico, lleve consigo transformaciones materiales o prácticas. En palabras del jurista Uprimny:

El uso democrático del discurso de la justicia transicional emprendido por estos actores ha consistido en tomarse en serio los derechos de las víctimas y la garantía de no repetición, con el fin de combatir la impunidad [...] A través de sus cinco sentencias de condena del Estado colombiano por las masacres cometidas por grupos paramilitares con la omisión y/o complicidad de agentes del Estado³⁰, la Corte ha jugado un rol activo en la elucidación de la verdad sobre el paramilitarismo y la colusión de sus miembros con agentes estatales. El esclarecimiento de la verdad resulta esencial para materializar no sólo los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas que se han dirigido a la Corte, sino también para

²⁹ Finnemore y Sikkink mencionan que “un activo proceso de socialización internacional tiene como objetivo inducir a los violadores de normas (*norm breakers*) para que se conviertan en cumplidores de normas (*norm followers*)” (Finnemore y Sikkink 1998, 902).

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la masacre de 19 Comerciantes vs. Colombia*, sentencia de julio 5, 2004; *Caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sentencia de septiembre 15, 2005; *Caso de la masacre de Pueblo Bello*, sentencia de enero 31, 2006; *Caso de las masacres de Ituango vs. Colombia*, sentencia de julio 1, 2006; *Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia*, sentencia de mayo 11, 2007.

satisfacer el derecho colectivo de la sociedad colombiana como un todo a conocer la verdad de las atrocidades pasadas (Uprimny 2007, 179-182).

Adicional a esto y al ver el impacto que han tenido los pronunciamientos de la Corte Interamericana en la jurisprudencia de las altas cortes colombianas, principalmente en la Corte Constitucional, se puede hablar de lo que autores como Alexandra Huneus han denominado “*compliance partnership*”³¹, en donde se da una interacción entre lo internacional y lo local, en el caso particular, entre lo interamericano y lo colombiano, con el fin de consolidar el posicionamiento del tema en el debate público y de forjar una estrategia para lograr la implementación de las decisiones interamericanas a través de las decisiones locales. Un ejemplo que muestra este tipo de actuación conjunta, son algunas de las tutelas que ha emitido la Corte Constitucional para exigir el cumplimiento de medidas impuestas por la Corte Interamericana en diferentes decisiones que condenan al Estado colombiano³².

De todo lo anterior, puede considerarse entonces que los pronunciamientos de instituciones internacionales como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana hacen parte, en la actualidad, del universo jurídico colombiano. Si bien el cumplimiento de condenas impuestas por la Corte al Estado colombiano ha sido precario, no se puede negar la influencia que ha generado a través de sus pronunciamientos. Esta influencia ha sido decisiva en la construcción del marco normativo de justicia transicional que rige la reparación a las víctimas del conflicto armado y los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y los grupos guerrilleros.

4. Conclusiones

Luego de hacer un recorrido por los antecedentes del Sistema Interamericano, desde sus dos órganos principales, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, se pudo evidenciar cómo estas instituciones internacionales han jugado un rol crucial en la formación de un marco normativo y jurisprudencial regional delimitado dentro de los estándares internacionales construidos por este mismo régimen interamericano de derechos humanos. Si

³¹ Huneus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal*, vol. 44, 2011.

³² Ver: Sentencia T-653 de 2012 sobre *Caso 19 Comerciantes* o Sentencia T-367 de 2010 sobre *Caso Masacres de Ituango vs. Colombia*.

bien no ha sido una tarea fácil y aún persisten muchos retos frente a la protección y garantía de derechos humanos, estos órganos han logrado visibilizar algunas situaciones de complejidad en varios países de la región y algunos casos individuales o colectivos que se han convertido en precedentes para propender por una no repetición de los hechos.

Esta tarea se ha ido alcanzando de diferentes formas, destacando que no sólo se ha hecho en el marco de las obligaciones que tienen los Estados que han ratificado la Convención Americana. También ha sido relevante la flexibilidad de estas instituciones en la construcción de un puente entre las mismas y diferentes actores y organizaciones que trabajan en pro de los mismos asuntos, esto es la protección de los derechos de la población y la reparación de las víctimas a las que les han sido vulnerados sus derechos. En el caso colombiano en particular, esto ha permitido que se pueda hablar de una red transnacional que ha logrado incidir en las políticas internas, le ha dado un giro a la línea jurisprudencial y ha permitido el surgimiento de leyes en gran parte adaptadas a los estándares internacionales.

De igual forma se resaltó cómo la Corte Interamericana se ha convertido en un agente socializador en lo que se refiere a los estándares internacionales de derechos y reparación a víctimas, propendiendo por la interiorización de estos estándares y normas dentro del Estado colombiano. Como se mencionó a lo largo del capítulo, la eficacia de estas instituciones internacionales no es el punto clave de discusión, sino cómo, a partir de los diferentes mecanismos que han utilizado, han iniciado un proceso en donde, además de visibilizar y llamar la atención sobre diferentes problemáticas en este campo y su necesidad de generar cambios, se han desempeñado como socializadores de normas y estándares, logrando captar el interés de actores clave locales como las altas cortes colombianas y convirtiéndose en un actor más dentro de esa red transnacional que tiene como fin último la internalización de estos estándares y por ende la aplicación de los mismos a nivel local.

Así entonces, al observar la trayectoria del Estado colombiano frente a los pronunciamientos del sistema, si bien falta efectividad en el acatamiento tanto de las sentencias emitidas por parte de la Corte, como de las recomendaciones dentro de los informes de la Comisión, al abordar el tema desde una perspectiva constructivista, el escenario de análisis se amplía para ver aquellos impactos indirectos o no previstos, que van más allá de ver la efectividad de la situación en particular, para observar la progresiva transformación que esta situación ha

ocasionado, y que de todas formas ha apuntado a lograr incidencia en el comportamiento estatal.

Las actividades de un régimen regional como el régimen interamericano, desde un enfoque constructivista, son un ejemplo para evidenciar el empoderamiento de organizaciones, grupos y personas que, a pesar de afrontar dificultades para impulsar políticas de derechos humanos, trabajan en una constante redefinición de ideas, percepciones e imaginarios sociales respecto de un objetivo y proyecto en común. En este sentido, las decisiones del Sistema Interamericano han jugado un papel clave en el empoderamiento de la sociedad civil colombiana y en el fortalecimiento de organizaciones locales de base, así como en el posicionamiento de los derechos humanos en el debate público, y en el crecimiento de la participación y control social frente al cumplimiento e implementación de estas decisiones y recomendaciones.

A partir de la contextualización realizada anteriormente, en el siguiente capítulo se realizará una adaptación de la teoría del ciclo de vida de las normas de Finnemore y Sikkink (1998) para analizar el proceso frente al cual el Estado colombiano inició una adaptación de su normativa interna a los estándares internacionales establecidos con relación a temas de reparación a víctimas de conflictos armados. Apoyándose en la teoría de redes transnacionales de Keck y Sikkink (2000), se hará un análisis de cómo una de las normas bandera del gobierno en temas de reparación, la Ley 1448 de 2011, pasó por un ciclo en el que intervinieron emprendedores de normas y agentes socializadores, dando como resultado un proceso en donde lo que comenzó con una idea colectiva de reparación y derechos para las víctimas, terminó convirtiéndose en una norma de obligatorio cumplimiento.

Capítulo 3

El ciclo de vida de las normas en el caso de reparación a víctimas en Colombia

A lo largo de esta investigación, se ha venido haciendo énfasis en cómo la situación del conflicto armado interno en Colombia ha generado una gran necesidad hacia la protección de los derechos de las víctimas y hacia la lucha para evitar que los crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad cometidos por paramilitares, grupos guerrilleros y ejército queden en la impunidad. Esto ha llevado a que se propenda por una aplicación más fuerte de la Convención Americana y de las reglas y estándares fijados por la Corte Interamericana.

En este propósito de lograr una aplicación de los estándares internacionales a nivel interno, han jugado un papel importante varias organizaciones locales e internacionales, las cuales han organizado agendas conjuntas en torno al trabajo por la garantía y respeto de derechos humanos en Colombia y por la reparación integral de las víctimas afectadas por el conflicto. Varias organizaciones locales se han constituido para llamar la atención de la comunidad internacional en torno a estos temas y han logrado que un sistema regional como el interamericano haga un seguimiento y vigilancia exhaustiva frente a la situación colombiana. Las altas cortes colombianas también han jugado un papel clave en la incorporación de la jurisprudencia de la Corte IDH a sus pronunciamientos. Con esto, han abierto el camino a nuevas leyes y a que varios de estos estándares internacionales en temas de reparación integral ya estén internalizados en la normativa y políticas colombianas.

Colombia históricamente ha sido un Estado ratificador de tratados internacionales de derechos humanos, mostrándose al mundo como país comprometido con el cumplimiento de esta normatividad y estándares internacionales por el simple hecho de firmar y ratificar este tipo de compromisos. Sin embargo, en la práctica las violaciones a derechos humanos seguían (y siguen) sucediendo a pesar de las ratificaciones. Un claro ejemplo es el periodo presidencial del expresidente Uribe, durante el cual se dio una ratificación sistemática de tratados internacionales, pero en la práctica su gobierno ni siquiera reconocía la existencia de un conflicto armado e insistía en la inaplicabilidad del derecho internacional humanitario frente a la confrontación armada (Borda y Sánchez 2014, 9).

A partir del gobierno de Juan Manuel Santos, esta modalidad de “ratificador estratégico”³³ (Simmons 2009) dio un giro y se dio paso a una actitud y voluntad de aumentar el cumplimiento de los estándares internacionales en 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 trató de un paso fundamental para brindarle fuerza y legitimidad a los diálogos de paz emprendidos por el gobierno con la guerrilla (Borda y Sánchez 2014, 10).

Esta voluntad que ha querido mostrar el gobierno de Santos, por aumentar el cumplimiento de las normas y estándares internacionales de derechos humanos y, por ende, por adaptar la normativa interna o promulgar nuevas leyes y políticas adaptadas a estos estándares, se ha visto reflejada desde varios frentes: por un lado a nivel legal con la promulgación de leyes entre las que está la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con la cual se dictan todas las disposiciones en términos de atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno, y por otro lado con el inicio de los diálogos de paz para la terminación del conflicto con los grupos guerrilleros.

En estas iniciativas, así como en la reactivación que hizo Santos del proceso iniciado con los paramilitares en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, han resultado concurrentes las reglas y estándares sobre los derechos de las víctimas (Quinche y Peña 2014, 119) que, aunque son considerados como obligatorios para los Estados parte en la Convención Americana, no habían sido tenidos en cuenta en los procesos adelantados en Colombia. A pesar de esto y como se ha mencionado durante la presente investigación, el SIDH ha perseverado en la vigilancia y atención del caso colombiano, su conflicto y la situación de sus víctimas y de la violación a sus derechos, buscando que el Estado ajuste cada vez más sus políticas y su normativa interna a los estándares internacionales, de tal forma que se logre una efectiva protección y garantía de los derechos de las víctimas.

Así entonces, el papel de los dos principales órganos que conforman el SIDH ha sido crucial en un proceso en el cual el Estado colombiano ha comenzado a demostrar un giro en su

³³ Beth Simmons menciona que existen Estados que pueden entenderse como ratificadores estratégicos en el sentido que firman y ratifican la mayor cantidad de tratados internacionales que les sea posible, pero no le dan importancia a su contenido, ni tienen una verdadera intención de cumplirlos (Simmons 2009).

comportamiento y una voluntad por adaptar su normativa interna. El SIDH, junto con aliados a nivel local, ha logrado que estándares internacionales en temas de reparación se conviertan en normas al interior del país, a través de diferentes mecanismos y procesos, los cuales se explicarán con más detalle en el presente capítulo.

Realizando una adaptación de la teoría del ciclo de vida de las normas de Finnemore y Sikkink (1998) y apoyándose en la teoría de redes transnacionales de Keck y Sikkink (2000), el presente capítulo analiza el proceso frente al cual el Estado colombiano inició una adaptación de su normativa interna a los estándares internacionales establecidos frente a temas de reparación a víctimas de conflictos armados. Para esto, se hará un análisis de cómo una de las normas bandera del gobierno en temas de reparación, la Ley 1448 de 2011, pasó por un ciclo en el que intervinieron emprendedores de normas para lograr su promulgación; agentes socializadores para incitar al Estado colombiano a convertirse en un seguidor de normas (*norm follower*) en lugar de un violador de normas (*norm breaker*); para, por último, dejar de ser una idea colectiva para convertirse en una norma de obligatorio cumplimiento.

En este sentido, la primera parte del capítulo estará dedicada a realizar un breve contexto de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, abordando los antecedentes previos a su promulgación. En la segunda parte, se hará una aproximación a la primera etapa del ciclo de normas, la emergencia de normas, en donde se analizará cómo a partir de diferentes actores, entre estos el SIDH, se conformó una red transnacional de defensa con una agenda en común para llamar la atención del Estado frente a la necesidad de proteger, reparar y garantizar los derechos de las víctimas. En la tercera parte, se abordará la segunda etapa del ciclo de vida de las normas, esto es la socialización de las normas, en donde se analizará el rol del SIDH como agente socializador y sus mecanismos para inducir al Estado colombiano en convertirse en seguidor de normas y estándares internacionales. Por último, se expondrá cómo la Ley 1448 dejó de ser una idea colectiva para ser una norma que se da por sentada y es de obligatorio cumplimiento para la reparación de víctimas en Colombia, y se analizarán los posibles intereses y motivaciones que ha tenido el Estado colombiano a partir del gobierno de Juan Manuel Santos para facilitar esa “cascada de normas”, apostándole a una reparación integral de las víctimas a pesar de que el conflicto seguía y sigue vigente.

1. Antecedentes de la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Para finales de la década de los 90, Colombia era el país con una de las crisis humanitarias más graves por el número de desplazados internos y refugiados que había ocasionado el conflicto armado interno. Ante esta situación, varias organizaciones no gubernamentales e internacionales realizaron varios esfuerzos para visibilizar la gravedad de la situación y el subregistro existente de víctimas desde los informes del gobierno. De igual forma, la Defensoría del Pueblo con su Sistema de Alertas Tempranas y las personerías municipales emitían informes y registraban los altos desplazamientos y la grave situación que se vivía en la zona rural del país. Sin embargo, el Estado para este momento seguía ausente en muchas zonas y no estaba desplegando los suficientes esfuerzos para atender y detener lo que era un conflicto interno con fortalecimiento de actores armados que cometían graves violaciones a los derechos humanos de la población civil.

Los esfuerzos del Estado se habían visto reflejados en la promulgación de algunas leyes que preveían subsidios para las personas afectadas por el conflicto y ataques terroristas, pero el sistema de atención era muy precario y no lograba cubrir la cantidad de desplazados que crecía día a día en el marco del conflicto. No fue hasta el año 2004 cuando la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional³⁴ frente a la crisis humanitaria de las personas en situación de desplazamiento y ordenó la adopción de varias medidas que estaban encaminadas a atender la problemática y fortalecer el sistema de atención³⁵.

Con este pronunciamiento se fortaleció en el país el debate que se venía dando frente a la necesidad de establecer un marco legal que posibilitara la desmovilización de los grupos paramilitares, y de los grupos guerrilleros. El debate estaba centrado en dos consideraciones: de una parte, la justicia que debía proveerse a las víctimas y aplicarse a los victimarios en la fórmula de verdad, justicia y reparación integral. De otra parte, la necesidad imperiosa de contar con mecanismos jurídicos y políticos que promovieran el desarme y la desmovilización de los grupos alzados en armas en función de conseguir la paz (Roldán 2013).

³⁴ Herramienta creada con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población colombiana.

³⁵ Texto de la Tutela de la Corte Constitucional T-025/2004.

El ex presidente Álvaro Uribe, a finales del año 2002, había iniciado lo que desde su gobierno se planteó como un proceso de transición en medio del conflicto. Este proceso inició con la invitación a los grupos paramilitares para negociar su proceso de desmovilización. El gobierno solicitó a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades, que comenzó el 29 de noviembre de 2002, cumpliendo así el requisito para dar inicio a los diálogos formales que se materializaron en el Acuerdo de Santa Fe Ralito para contribuir a la paz de Colombia, suscrito el 15 de julio de 2003. El proceso de desmovilización de la totalidad de los miembros paramilitares comenzó en Medellín en julio de 2004 y finalizó en abril de 2006³⁶ (Semana 2005; El Tiempo 2010).

Este proceso de desmovilización se planteó para todos los paramilitares, pero frente a su judicialización solo unos pocos acudieron a las instancias legales, esto es solo aquellos que hubieran cometido crímenes de lesa humanidad, los cuales quedarían amparados por la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”³⁷.

1.1. Ley de Justicia y Paz

Con ocasión de la expedición de la Ley de Justicia y Paz en Colombia se empezó a hablar de justicia transicional. Sin embargo, era una ley con grandes falencias y que hasta el momento ha sido altamente criticada, sobre todo por el enfoque tímido hacia los derechos de las víctimas y por su planteamiento de promoción de derechos más que de su efectiva garantía y goce. Entre las críticas se resalta que aquellos que habían cometido crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y se sometieron a la misma fueron condenados a penas muy cortas con sanciones de cinco a ocho años de privación de la libertad. Por otro lado, esta ley dejaba por fuera cualquier tipo de responsabilidad que se pudiera otorgar al Estado por atrocidades cometidas por miembros del ejército nacional. Como menciona Manuel Fernando Quinche y Rocío del Pilar Peña, todo esto contrastaba con dos aspectos clave:

³⁶ Según cifras expuestas por los académicos Manuel Fernando Quinche y Rocío del Pilar Peña, las desmovilizaciones colectivas arrojaron un balance de 31.671 paramilitares desmovilizados y 18.051 armas entregadas durante 38 actos de desmovilización. Adicionalmente, y al lado de las desmovilizaciones colectivas, el gobierno promovió actos de desmovilización individual que alcanzaron 17.696 desmovilizados (2014, 135).

³⁷ Ley 975 de 2005, del 25 de julio, del Congreso de Colombia (Diario Oficial 45980).

Las sentencias de la Corte Interamericana, donde la responsabilidad del Estado y la participación del Ejército han sido demostradas; así como con fallos de la justicia ordinaria colombiana, que ha declarado la responsabilidad penal de numerosos miembros del Ejército por la muerte de civiles presentados inicialmente como guerrilleros “muertos en combate”³⁸ (Quinche y Peña 2014, 135-136).

De igual manera, la participación que tuvieron las víctimas en el desarrollo del procedimiento judicial fue mínima ocasionando grandes debates al respecto. En palabras de Carlos Beristain “las víctimas fueron un invitado incómodo a las audiencias públicas realizadas en el marco de la Ley 975, durante las llamadas “versiones libres” en las que los paramilitares exponían ante los jueces los casos en los que reconocían que estaban involucrados” (Beristain 2011, 19). Algunas de las víctimas que lograron acudir a las audiencias terminaron siendo revictimizadas y sufrieron de nuevas amenazas, atentados contra sus vidas, nuevos desplazamientos forzados y hasta asesinatos. La revictimización también se dio desde las instituciones, con el maltrato por parte de algunos funcionarios durante estas audiencias (Beristain 2011).

A pesar de esto, la movilización y organización por parte de las víctimas y defensores de derechos humanos no se hizo esperar, teniendo en cuenta que era una ley que dejaba de lado todos los estándares internacionales en temas de verdad, justicia y reparación integral. Las víctimas clamaban por sus derechos, y por respuestas frente a sus desaparecidos, sus muertos y sus demandas de reparación. Las organizaciones de víctimas para este momento aumentaron considerablemente, buscando reivindicar su voz frente a los años de silencio e invisibilización y frente a las violaciones sistemáticas y la falta de confianza en el Estado (Beristain 2011).

Por esta y otras razones, esta ley intentó ser ajustada por la Corte Constitucional con el control de constitucionalidad de la sentencia C-370 de 2006, para salvar el proceso y ajustarlo a las reglas y estándares fijados por la Corte Interamericana, lo que contrastó con la intención del presidente de entonces, Álvaro Uribe (Quinche y Peña 2014, 139). Adicional a esto, la permanencia del conflicto armado en el país condicionaba la agenda de verdad, justicia y reparación, lo que complejizaba el desarrollo de un proceso más ordenado y ajustado a los estándares internacionales y lecciones aprendidas de otros países. Este último punto es de gran importancia en un proceso donde se intentan aplicar diferentes mecanismos

³⁸ También llamados falsos positivos.

transicionales. Colombia, a diferencia del resto de países que han iniciado procesos de transición, sigue siendo un país en donde el conflicto armado persiste e incluso en algunas zonas, a partir de estos procesos de desmovilización, el conflicto se recrudeció con la presencia de bandas criminales o ejércitos privados que disputaban corredores estratégicos para el paso de productos ilegales del narcotráfico u otros minerales extraídos en forma ilegal, y para el despojo de tierras con fines de control social y de explotación económica (Roldán 2013).

1.2. Cambio en la agenda política. Nuevas perspectivas e intereses

Cuando Juan Manuel Santos llegó a la presidencia, tenía claro dos cosas: primero que debía continuar con este proceso de desmovilización ya iniciado, por lo que trabajaría en su reactivación y perfeccionamiento dentro de un marco de justicia transicional, y, segundo, que debía buscar la forma de lograr el inicio de los diálogos formales con los grupos guerrilleros que dieran como resultado la terminación del conflicto armado interno. Para lograr estas dos cosas, la estrategia jurídica se desarrolló desde dos niveles:

En el constitucional, mediante la expedición de actos reformativos de la Constitución adecuados a los componentes de la justicia de transición, y en el nivel legal, mediante la expedición de nuevas leyes o la renovación de las existentes que resulten útiles, de modo tal que resulte posible la terminación del conflicto y la paz (Quinche y Peña 2014, 152).

Frente a la expedición de reformas constitucionales, esto en su momento se materializó en el Acto Legislativo 1 de 2012, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, o mejor conocido como “Marco jurídico para la paz”. Frente a la expedición de nuevas leyes, esto se materializó en varias leyes, entre las que se encuentra la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “uno de los ejes centrales de toda la estrategia encaminada a la realización de la transición” (Quinche y Peña 2014, 137).

La apuesta del gobierno con esta ley era corregir las falencias y errores del proceso anterior. Entre las lecciones aprendidas se entendió que un proceso de transición y la implementación de un marco de justicia transicional debían coincidir con el gran desarrollo del derecho

internacional de los derechos humanos, y ser materializado con la incorporación de estándares internacionales de protección a los derechos de las víctimas, fijados por la Corte IDH³⁹.

Adicional a esto, para este momento era importante considerar dentro del proceso de transición que la Corte Interamericana había declarado de nuevo la responsabilidad internacional de Colombia por las actuaciones del ejército nacional en el caso de la masacre de Santo Domingo⁴⁰ y, por su parte, la Comisión Interamericana había remitido a la Corte otros dos casos: el Caso del Palacio de Justicia contra Colombia⁴¹ y el Caso Marino López y otros (Operación Génesis) contra Colombia⁴². Como era de esperarse, en estos últimos dos casos se condenó al Estado y se reiteró la obligatoriedad para el Estado colombiano de cumplir con las reglas y estándares internacionales.

Con la sanción de esta ley, el Presidente Santos daba su primer paso mostrando su voluntad en comprometerse con el cumplimiento de estándares internacionales frente a la protección de los derechos de las víctimas. Estratégicamente, decidió sancionar la ley durante la visita al país del secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, enviando un mensaje tanto a la sociedad colombiana como a la comunidad internacional de que Colombia estaba comprometida a “sembrar las bases de una verdadera reconciliación” (Semana 2011) y que esto sería la puerta hacia el camino de la paz. Con esto, seguía posicionando su liderazgo regional, con su mensaje de seguir comprometiéndose con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (El Espectador 2011).

³⁹ Camilo Sánchez, entrevista por Karen Bustos, 2 de junio de 2016, Profesor Universidad Nacional de Colombia - DeJusticia, Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional en DeJusticia, Bogotá, Colombia.

⁴⁰ “La masacre de Santo Domingo” ocurrió el día 13 de diciembre de 1998 en el municipio de Santo Domingo, Departamento de Arauca, cuando se efectuó un bombardeo con apoyo de la Fuerza Aérea Colombiana, durante enfrentamientos entre la guerrilla de las FARC y el Ejército Nacional. Este hecho ocasionó la muerte de 17 civiles, 6 soldados y 27 civiles heridos, entre los que estaban varios niños y niñas.

⁴¹ Hechos conocidos como la toma y retoma del Palacio de Justicia ocurridos en Bogotá el 6 y 7 de noviembre de 1985, cuando el grupo guerrillero M-19 se apoderó violentamente de las instalaciones del Palacio de Justicia, donde tenían su sede la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado colombiano, tomando como rehenes a cientos de personas entre magistrados y empleados, así como visitantes de ambas corporaciones judiciales. Ante dicha acción armada, conocida como la “toma del Palacio de Justicia”, la respuesta del Ejército Nacional fue desproporcionada y excesiva resultando muertas y heridas centenas de personas. Esta acción es conocida como la “retoma del Palacio de Justicia” (Corte IDH 2014).

⁴² Los hechos tuvieron lugar en el marco de una operación militar llamada “Génesis” que se llevó a cabo entre el 24 y el 27 de febrero de 1997 en el Urabá Chocoano para capturar y/o destruir integrantes del grupo guerrillero de las FARC. Simultáneamente a la operación “Génesis”, grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá (ACCU), en el desarrollo de la llamada “operación Cacarica”, emprendieron un llegando al mismo lugar, desarrollando operaciones conjuntas con el Ejército. En el marco de esta operación, los paramilitares ejecutaron a Marino López y desmembraron su cuerpo.

Esta ley se convirtió en hito en la historia jurídica del país “por tratarse de una iniciativa que busca encapsular una política pública coordinada del gobierno nacional a favor de este subgrupo de la población que se encontraba en una situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta” (Cristo 2012, 9). De cierta forma, se puede considerar como una ley progresista, teniendo en cuenta que simboliza un gran paso para la sociedad colombiana por varias razones: primero, el Estado reconoce a las víctimas y admite la existencia de un conflicto armado interno como principal razón de las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos de la población civil colombiana. Segundo, se hace un reconocimiento del deber histórico que tiene el Estado hacia toda la población pero principalmente hacia aquellas poblaciones que han sufrido con más fuerza el azote de la guerra y se encuentran en altos niveles de vulnerabilidad. Por último, hace un reconocimiento e incorporación de estándares internacionales para realizar una adecuada reparación integral de las víctimas. Así entonces, la sanción presidencial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras representó un avance en materia del cumplimiento progresivo y paulatino de los estándares internacionales de justicia transicional y, a la vez, corrigió algunos de los vacíos normativos y las precarias medidas para reparar a las víctimas que se implementaron durante los dos gobiernos de Uribe Vélez.

2. La emergencia de normas. Los emprendedores de normas para la reparación integral a víctimas en Colombia

Según el ciclo de vida de las normas de Finnemore y Sikkink (1998), durante esta primera etapa en donde las normas emergen, dos elementos juegan un rol clave: los emprendedores de normas y las plataformas organizacionales. En el caso colombiano, varios han sido los actores que han jugado el rol de emprendedores de normas a través de diferentes plataformas organizacionales conformando redes transnacionales de defensa con una agenda en común para lograr una efectiva garantía de los derechos a las víctimas.

Los emprendedores de normas pueden ser impulsados por diferentes motivos que en palabras de Finnemore y Sikkink pueden variar desde empatía, altruismo o compromiso ideológico con una causa (1998, 989). En Colombia, el interés en común por parte de estos emprendedores han sido las sistemáticas y masivas violaciones a los derechos humanos de la población y la falta de reconocimiento por parte del Estado colombiano frente a esta problemática. La invisibilización del grupo poblacional constituido por las víctimas del conflicto y la falta de acción del Estado por repararlos integralmente y llevar acciones efectivas para evitar una

repetición de los hechos han ocasionado que diferentes actores, divididos en, organizaciones locales de diferentes líneas de acción y organizaciones internacionales, hayan creído en la necesidad de cambiar esta situación y se hayan unido para llamar la atención del Estado frente a la desatención de esta grave problemática.

De acuerdo con esto, se podría decir que en el caso colombiano la motivación incluye un poco de los tres factores que mencionan Finnemore y Sikkink. Incluye la empatía porque las organizaciones locales han tenido la capacidad de representar y participar desde los sentimientos e ideas de otros; el altruismo porque muchos líderes de organizaciones de víctimas y defensores de derechos humanos han tomado medidas destinadas a favorecer toda una comunidad a costa del riesgo de sus propias vidas; y el compromiso ideológico con una causa desde algunas organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales que han creído que a través de las normas se pueden lograr los objetivos que persiguen (Finnemore y Sikkink 1998, 898).

Como se mencionó, los emprendedores de normas necesitan algún tipo de plataforma organizativa para trabajar en sus propósitos. En algunos casos, estas plataformas se construyen únicamente con el objetivo de promover la motivación específica por la que trabajan y en otros casos, los emprendedores ya son organizaciones establecidas previamente, que tienen propósitos y agendas que no abarcan simplemente una motivación específica o la creación y difusión de una norma en específico (Finnemore y Sikkink 1998, 899). En el caso colombiano, los emprendedores han tenido como base las dos plataformas organizativas. Algunos de los emprendedores han creado sus organizaciones exclusivamente para el propósito que persiguen y otros han actuado como organizaciones ya establecidas, algunas con reconocimiento nacional y otras con reconocimiento inclusive a nivel internacional.

2.1. Emprendedores con plataformas organizativas creadas para la lucha por los derechos y reparación a víctimas

Frente al primer tipo de plataforma organizacional, podemos citar entre los muchos ejemplos que hay en Colombia, al Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), el cual ha jugado un papel crucial en la visibilización y reconocimiento de la existencia de las víctimas de crímenes de Estado. Como manifestó en entrevista con la autora Franklin

Castañeda, presidente del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y vocero del MOVICE:

Antes de la existencia del MOVICE, en Colombia no se reconocían crímenes de Estado. Este reconocimiento se da con la movilización del 6 de marzo del 2008, en donde salen a marchar miles de personas a nivel nacional, solicitando que se reconocieran a las víctimas de crímenes de Estado. Esto fue apoyado por muchas organizaciones a nivel nacional e internacional⁴³.

Junto con esto, el MOVICE ha asumido otros grandes liderazgos en el país como la coordinación de varios sectores para pronunciarse en contra de la Ley de Justicia y Paz y sus grandes falencias, entre esas el no reconocimiento de las víctimas de crímenes de Estado. De igual forma, ha promovido un debate público sobre temas de tierras, verdad, justicia y reparación integral en el país⁴⁴.

El MOVICE, con su acento fuerte en los derechos de las víctimas, ha logrado entonces varias cosas a parte del reconocimiento de que los agentes del Estado han sido responsables de violaciones de derechos a la población. Entre los que competen a esta investigación se pueden mencionar, por un lado, el trabajo en varios casos que posteriormente llegarían a la Corte IDH, en donde se confirmaría la responsabilidad del Estado en varios crímenes; por el otro, el de impulsar la necesidad de una ley para las víctimas. Como mencionó el vocero entrevistado, “el MOVICE se ha movilizó en favor de casos concretos que luego al ser fallados han trazado una serie de estándares internacionales que han tenido que incorporarse en Colombia. Como ejemplo claro se puede mencionar el caso Manuel Cepeda”⁴⁵.

En el marco de este trabajo, a través de plataformas organizacionales, organizaciones locales como el MOVICE han construido una agenda en conjunto con diferentes organizaciones con las cuales pueden enriquecer y complementar el trabajo, y no generar dobles esfuerzos que luego se vean reflejados en descoordinación y acciones cruzadas. Así entonces, el MOVICE no es una organización de litigio para llevar los casos ante el Sistema Interamericano, pero dentro de esta red que se ha conformado con otras organizaciones, su trabajo se enmarca en la

⁴³Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

⁴⁴ Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

⁴⁵ Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

investigación, recolección de información y redacción de documentos, que posteriormente serán compartidos con las organizaciones que sí se encargan exclusivamente del litigio en Colombia, como son la Comisión Colombiana de Juristas y El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Otras organizaciones también han surgido en el marco de este tipo de plataformas, en la lucha y defensa por los derechos. Aquí hablamos de muchas organizaciones de víctimas que desde diferentes enfoques también han buscado actuar de forma coordinada con las diferentes organizaciones que están trabajando en estos temas. Aquí encontramos organizaciones de mujeres víctimas, de líderes de tierras, de indígenas, de negritudes, comunidades de paz, entre muchas otras que, como menciona Carlos Beristain, han mostrado el enorme dinamismo de la sociedad colombiana y la pluralidad de organizaciones de base que se han ido rearticulando aún en medio del conflicto armado, con la finalidad de entrar en la discusión sobre verdad, justicia y reparación (Beristain 2011, 43).

Este proceso de empoderamiento de las víctimas y del movimiento de víctimas fue fundamental en promulgaciones de leyes como la 1448, teniendo en cuenta que fue todo un camino de autoreconocimiento de las víctimas como movimiento, y de establecimiento de prioridades para lograr un diálogo con el gobierno. Entre las prioridades que identificaron estaba la reparación y es por esta razón que la Ley 1448 se resume en una ley de reparación integral a las víctimas. En entrevista con el especialista Camilo Sánchez, se destacó este proceso:

Lo que hizo el movimiento de víctimas fue apoyarse en la jurisprudencia interamericana y en los estándares internacionales para contar con un marco que les permitiera tomar una posición mucho más sólida de negociación política al interior del congreso. En Colombia los estándares internacionales han servido como un punto medio en discusiones muy polarizadas. Entonces en una discusión donde el gobierno no quería dar nada y las víctimas lo querían todo, el punto medio que permitió la discusión fueron los estándares internacionales, los cuales permitían hacer negociaciones políticas sin hacer concesiones sobre lo fundamental para las víctimas. El papel que los estándares internacionales jugaron fue fundamental para hacer que la discusión lograra encaminarse⁴⁶.

⁴⁶ Camilo Sánchez, entrevista por Karen Bustos, 2 de junio de 2016, Profesor Universidad Nacional de Colombia - DeJusticia, Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional en DeJusticia, Bogotá, Colombia.

2.2. El Sistema Interamericano en el marco de las plataformas organizativas

El papel del SIDH como plataforma organizativa en Colombia se podría enmarcar en los dos tipos de plataformas mencionados anteriormente. Dentro del primer grupo se ubica la Misión de Paz de la OEA en Colombia, la cual se establece con el mandato de “efectuar un acompañamiento amplio y flexible a la política de paz del estado colombiano con los grupos armados ilegales, incorporando en todas las áreas de trabajo, un enfoque diferencial de género, étnico y etario”⁴⁷. De acuerdo con esto, esta misión funciona en Colombia como una organización internacional con un mandato específico, dentro del cual ha podido generar recomendaciones al gobierno, emitir informes y trabajar de la mano con organizaciones de base para generar incidencia en el gobierno frente al tema de víctimas.

La MAPP/OEA estuvo presente en todo el proceso de debates en torno al proyecto de ley 1448, dentro del cual actuó como participante en las reuniones previas a los debates y entregó informes con recomendaciones frente a diferentes aspectos que debería incluir la ley si quería incluir los estándares internacionales en temas de reparación. En entrevista con una funcionaria del área de justicia transicional de la MAPP/OEA, se evidenció esta incidencia:

Dentro de los grupos de trabajo que se convocaron para trabajar el texto del proyecto de ley, la MAPP presentó varios informes con sugerencias y recomendaciones frente a lo que debía ajustarse en el texto del proyecto en el marco de una efectiva reparación integral a víctimas basada en los estándares ya establecidos por la Corte IDH. Varias de estas recomendaciones fueran acatadas por el equipo en el Congreso que estaba ajustando el texto del proyecto⁴⁸.

Adicional a hacer parte de los cuatro debates a los que se sometió el proyecto de ley, posterior a su promulgación en junio de 2011, la MAPP/OEA en octubre del mismo año, publica su informe “Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de la Justicia Transicional en Colombia”. En este informe, adicional a realizar un contexto y recorrido por la implementación de la Ley de Justicia y Paz y sus dificultades, dedica un capítulo a analizar la nueva Ley 1448, sus avances y aspectos positivos, así como sus retos y dificultades. De igual forma, dedica una

⁴⁷ Quinto protocolo adicional al convenio entre la República de Colombia y la secretaría general de la Organización de Estados Americanos para el acompañamiento al proceso de paz en Colombia, firmado el 23 de enero de 2004.

⁴⁸ Ángela Picón, entrevista por Karen Bustos, 22 de marzo de 2016, exfuncionaria, Misión de Paz en Colombia (MAPP/OEA), Bogotá, Colombia.

sección a realizar recomendaciones al gobierno colombiano en esa transición (MAPP/OEA 2011).

El trabajo de incidencia de la MAPP/OEA ha sido constante a lo largo de su estancia en Colombia. En sus informes trimestrales, siempre estuvo llamando la atención frente a la necesidad de reformar la Ley de Justicia y Paz y plantear políticas de Estado que garantizaran los principios de verdad, justicia y reparación integral a las víctimas (MAPP/OEA 2011; 2012). Adicional a esto, ha sido un apoyo clave para los procesos de fortalecimiento de redes de víctimas, las cuales agrupan grandes números de líderes de víctimas en diferentes municipios de Colombia como Cesar, Nariño, Bajo Cauca y Norte de Santander (MAPP/OEA 2010, 21).

Por otra parte, dentro del segundo tipo de plataformas organizacionales mencionado, esto es organizaciones ya establecidas con reconocimiento a nivel internacional, se podría ubicar a la CIDH, la cual en Colombia ha funcionado como puente para que los diferentes casos expuestos por las organizaciones de litigio lleguen a la Corte IDH y ha sido un aliado de las organizaciones locales para visibilizar la grave situación de las víctimas en Colombia. La CIDH ha sido persistente con el seguimiento que ha dado a la situación en Colombia y ha manifestado sus preocupaciones y emitido sus recomendaciones a partir de los informes de país, y los informes anuales donde un capítulo estaba dedicado a Colombia. En varios de los informes, la CIDH resaltó su preocupación frente a cómo se estaba llevando a cabo la desmovilización de paramilitares, sin un esclarecimiento a la verdad para las víctimas, lo cual iba en contravía de las obligaciones internacionales que debía asumir el Estado colombiano en el marco de la Convención Americana.

Los órganos del sistema interamericano, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y las organizaciones de derechos humanos en Colombia y en el extranjero, se han pronunciado en el sentido que el proceso de desmovilización debe estar acompañado de garantías de respeto de las obligaciones internacionales del Estado. Según la CIDH, el proceso de desmovilización de las AUC avanzó sin el respaldo de un marco legal integral que clarificara las condiciones bajo las cuales se desmovilizan personas responsables por la comisión de violaciones a los derechos humanos o su relación con el proceso de pacificación. No se emprendieron esfuerzos destinados a establecer la verdad de lo sucedido y los grados de involucramiento oficial con el paramilitarismo. Asimismo, la

cuestión de la reparación del daño causado a las víctimas de actos de violencia y desplazamiento, incluyendo el dominio de tierras no fue abordado con los grados de participación que ameritaba (CIDH/OEA 2007, 45).

Durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley 1448, la CIDH realizó de igual forma un seguimiento constante y emitió las recomendaciones correspondientes. Cuando esta se promulgó, celebró su sanción, teniendo en cuenta que esta ley se convertía en un avance en el desarrollo de un concepto integral de reparación (CIDH 2011, 343). En palabras de la Comisión, con esta ley “el Estado empezaba a desarrollar importantes mecanismos de participación para avanzar en la elaboración de una “política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario”, con la participación de la sociedad civil, la comunidad internacional y las autoridades estatales” (CIDH 2013, 17).

Así entonces, la Comisión no sólo se encargó a través de sus diferentes mecanismos de jugar un rol de emprendedor de norma creando la necesidad ante el Estado colombiano de cumplir sus obligaciones internacionales en el marco de la Convención Americana, buscando transferir esta norma internacional al ámbito doméstico. También ha formado parte de la red de defensa transnacional que se ha conformado para promover los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia a partir del “poder de su información, de sus ideas y sus estrategias para transformar contextos” (Keck y Sikkink 2000, 36). En entrevista realizada a una funcionaria de la Unidad para las Víctimas y coordinadora del área de Sistema Internacional, se resaltó el rol de la CIDH en este sentido:

El rol político de la CIDH ha sido muy importante en la incidencia que se ha generado hacia el Estado colombiano, porque la CIDH ha sido muy enfática en temas de reparación a través de sus informes y recomendaciones. La estrategia de Colombia en el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH ha dado frutos porque en 2013 es excluida por primera vez en 12 años de los informes anuales de la CIDH⁴⁹.

No obstante existan muchas organizaciones que desempeñan un rol similar y que aquí no fueron abordadas, las organizaciones nombradas, han jugado el rol de emprendedores de normas en Colombia, al crear la necesidad para el gobierno de promulgar una ley que

⁴⁹ Mabel Casas, entrevista por Karen Bustos, 19 de abril de 2016, Funcionaria coordinadora del área de Sistema Internacional, Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, Bogotá, Colombia.

cambiara la situación de las víctimas, reconociéndolas, visibilizándolas y reparándolas en el marco del cumplimiento de unos estándares internacionales ya estipulados. Esta red de organizaciones logró presionar en la misma dirección para que el Estado colombiano se convenciera de la necesidad de adoptar una nueva norma que cubriera las falencias de la Ley de Justicia y Paz y representara de forma más idónea a las víctimas y su histórica invisibilización.

2.3. Red transnacional de defensa frente a la reparación a víctimas en Colombia

El funcionamiento de las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos, parte fundamentalmente de convicciones o valores comunes. Los actores que participan en ellas trabajan en favor de un asunto y se mantienen unidos por un discurso común (Keck y Sikkink 1999, 404). En Colombia, la construcción de agendas comunes y las diferentes formas de coordinación que han encontrado las organizaciones locales entre ellas mismas se ha logrado teniendo en cuenta que la situación de las víctimas del conflicto se convirtió en el eje articulador y común para varias organizaciones.

Organizaciones de base como las de víctimas, de mujeres, de grupos étnicos, de líderes de tierras; organizaciones no gubernamentales como las de litigio, las defensoras de derechos humanos; y organizaciones internacionales, incluyendo la OEA, a través de su misión de apoyo y a través de la CIDH como uno de sus órganos principales y autónomos, y la ONU, a través de la reunión de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, entre otras han compartido entre sus convicciones comunes el representar a una población vulnerable que necesitaba ser reconocida y visibilizada por el Estado, y que necesitaba un instrumento legal que contribuyera a una efectiva protección y garantía de sus derechos, así como a una reparación integral frente a los hechos ocurridos y que ya no se podían borrar.

Franklin Castañeda, vocero del MOVICE, en entrevista realizada por la autora, hace hincapié en la gran plataforma conformada en Colombia por organizaciones defensoras de derechos humanos y cómo esto se ha convertido en un ejemplo de incidencia internacional:

A finales de los 80 o principios de los 90 se creó en Colombia una entidad que se llamaba el Grupo de Trabajo Internacional que era un espacio conformado por organizaciones de derechos humanos. De ese grupo hacía parte el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Comité

de Solidaridad con los Presos Políticos, la Comisión Colombiana de Juristas, y otros. Fue este grupo la semilla inicial para la creación de lo que hoy se conoce como la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU), la cual es la principal plataforma o coalición de organizaciones de derechos humanos en Colombia. Son más de 200 organizaciones y lleva ese nombre porque se trata de llevar un accionar coordinado para hacer incidencia en Colombia, Europa y Estados Unidos. Hoy por hoy, es el mejor ejemplo de incidencia internacional de los movimientos sociales que hay en Colombia⁵⁰.

El objetivo de las organizaciones locales en Colombia ha sido, entonces, denunciar las vulneraciones de derechos humanos atribuibles al Estado; llamar la atención de la opinión pública sobre la grave situación de muchas comunidades y víctimas del conflicto, así como de la situación de alteración del orden público que se sigue dando en varias zonas del país; y labrar el camino para lograr conexiones con organizaciones internacionales que ayudaran a dar a conocer las problemáticas existentes en el tema de reparación y derechos de las víctimas, ante la comunidad internacional.

De acuerdo con esto, y en el marco del funcionamiento de las redes transnacionales de defensa, las organizaciones en Colombia han llevado a cabo un trabajo fuerte y útil dentro de la estrategia conocida como “política de la información” (Keck y Sikkink 2000, 36), apoyando y facilitando el trabajo de organizaciones internacionales, como sería la CIDH. Muchas de las ONG en Colombia, tienen una amplia producción de informes, documentos e investigaciones, que han sido útiles para dar a conocer las particularidades del caso colombiano ante la comunidad internacional. Este es el caso de la relación que se ha forjado con la CIDH y la Corte IDH, las cuales en gran medida se apoyan de la información que construyen las organizaciones locales y los casos que les hacen llegar, jugando un rol no sólo de supervisión, sino también de intervención a partir de informes, recomendaciones y condenas.

Una de las características dentro de esta política de información es la “capacidad de generar de manera fidedigna información que pueda emplearse políticamente, y de llevarla a donde produzca mayor impacto” (Keck y Sikkink 2000, 36). Este ha sido el caso de la producción de recomendaciones e informes de la CIDH, los cuales han sido utilizados estratégicamente para

⁵⁰ Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

ejercer presión al Estado colombiano para que cumpla con las obligaciones internacionales que ha adquirido y busque la manera de ajustar sus políticas y normas internas.

También se ha podido evidenciar el trabajo que han realizado las organizaciones con relación a la estrategia conocida como “política de apoyo y presión” (Keck y Sikkink 2000, 36), teniendo en cuenta que han sido las organizaciones de litigio en Colombia, trabajando en conjunto con las demás organizaciones de derechos humanos, las que han llevado ante el SIDH los casos que han sido conocidos por la Corte Interamericana. En este sentido, esta estrategia resultó crucial para que la Corte interviniera en el caso colombiano a partir de las sentencias condenatorias que ha proferido. La actuación del SIDH, entonces, ha sido coherente con “los objetivos de las políticas de información y presión ejercidas por las ONG. Esta presión internacional ha influido en el Estado colombiano para mostrarse más responsable en su comportamiento frente al manejo del tema de los derechos humanos” (Ramírez 2009, 195).

El papel de aliado de la CIDH ha sido crucial dentro de esa red transnacional de defensa que se ha conformado, teniendo en cuenta que ha permitido que la situación de los derechos humanos en Colombia sea cada vez más visible. Ha ejercido presión para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales; y ha sido el puente con la Corte Interamericana, la cual ha ejercido su rol de mecanismo de garantía para que los estándares internacionales en derechos humanos y específicamente en temas de reparación a víctimas sean acatados cuando el Estado colombiano ha sido declarado responsable por violaciones a los derechos de su población.

Entre los niveles de influencia que ha ejercido la red transnacional de defensa de los derechos humanos que ha venido trabajando en Colombia para el caso particular, está la identificación de un problema y el establecimiento de una agenda en torno al mismo (Keck y Sikkink 2000, 36). Estas organizaciones han promovido ideas fundamentales orientadas a incidir para que el Estado colombiano modifique o cree normas y políticas protectoras y garantistas de derechos humanos en casos en que existían muchas falencias al respecto. Como ejemplo está la Ley 1448, la cual, a pesar de ser una ley con falencias y dificultades en su implementación, logró visibilizar la problemática de los millones de víctimas que no contaban con real atención por parte del Estado.

Durante este proceso de generar atención hacia este asunto de las víctimas y la necesidad de un instrumento legal que se ajustara a los estándares internacionales y llenara los vacíos de la legislación que estaba vigente, uno de los puntos comunes en la agenda fue llamar la atención de sistemas regionales como el Sistema Interamericano, y con más razón cuando el SIDH ha sido de gran importancia en la región para lograr la justicia que no se ha dado a nivel interno, y para presionar al Estado frente a las respuestas que da bajo la supervisión internacional a la que está sometido. El papel de vigilancia y supervisión de la Comisión, así como el de la Corte IDH en países como Colombia, ha sido y sigue siendo clave. Como menciona Carlos Beristain, “organizaciones y víctimas encuentran en el SIDH la única esperanza y un mecanismo de presión frente a los Estados, que puede empujar su voluntad política para potenciar los sistemas de protección e impulsar la agenda de las garantías de no repetición” (Beristain 2011, 38).

Las organizaciones nacionales en Colombia estaban siendo testigo del bloqueo existente entre el Estado y sus actores nacionales. El Estado colombiano como principal garante de los derechos de la población no estaba cumpliendo su deber. Por el contrario, se estaba convirtiendo en uno de los principales violadores. Esto ocasionó la necesidad, por parte de las organizaciones locales, de buscar conexiones internacionales para expresar sus preocupaciones y proteger sus vidas. Varias organizaciones nacionales se “brincaron” al Estado y buscaron como aliado internacional al SIDH, para tratar de ejercer presión sobre el gobierno desde afuera (Keck y Sikkink 2000, 32).

Según el entrevistado Franklin Castañeda, “las organizaciones en Colombia llevan un nivel bastante coordinado de acción ante el SIDH y ante otros organismos multilaterales. Pero quizá el SIDH ha sido el que mayor atención ha tenido por parte nuestra como estrategia para generar incidencia”⁵¹. El SIDH se convirtió entonces en el objetivo a donde apuntar por parte de las organizaciones locales, dándose el modelo de influencia del bumerang característico de las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos, donde la estrategia de las organizaciones locales fue lograr que sus demandas fueran amplificadas desde estos actores internacionales, contrarrestando la indiferencia del Estado ante este tema (Keck y Sikkink 2000, 32).

⁵¹ Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

Así entonces, dentro del modelo Bumerang, las organizaciones en Colombia han jugado también un rol socializador, empleando mecanismos de presión para incidir en los cambios de comportamiento del Estado y en la modificación de su normativa y políticas internas. A pesar de que el impacto de actores clave como las organizaciones de base, las ONG y el SIDH ha dependido de diferentes factores como “sus niveles de organización, la coordinación con otros sectores sociales, o su persistencia, formación y creatividad” (Beristain 2011, 43), estos actores se han configurado como un referente dentro de los procesos de transición, y su trabajo ha sido crucial en los procesos de socialización y en el impulso a las agendas de verdad, justicia y reparación.

3. Cascada de normas. Agentes socializadores para una reparación integral a víctimas en Colombia

Durante la segunda etapa del ciclo de vida, las normas “caen en cascada” al Estado o a la sociedad en general, y esto se da a partir de un proceso activo de socialización en el que se intenta inducir a los Estados violadores de normas (*norm breaker*) en Estados seguidores de normas (*norm follower*) (Finnemore y Sikkink 1998, 902). Este papel lo han asumido en Colombia las altas cortes y la Corte Interamericana, a partir de la incidencia que ha pretendido generar con su despliegue jurisprudencial en el tema de reparación integral a víctimas.

Se resalta el papel de las altas cortes colombianas y de la Corte Interamericana como agentes socializadores, entre otros, teniendo en cuenta que estas instituciones cuentan con la posibilidad de incidir para que el Estado colombiano cumpla las condenas que profieren en sus sentencias y de esta forma comience el proceso de dejar de ser un violador de normas para convertirse en un seguidor de normas. Sin embargo, este rol también lo han jugado por un lado las ONG locales e internacionales que han venido trabajando este tema en Colombia, principalmente las organizaciones encargadas del litigio ante el SIDH, y por otro lado la academia en el marco de la relación que ha venido gestando con el SIDH. En entrevista con el académico Camilo Sánchez, se destacan principalmente tres agentes socializadores:

Primero las organizaciones llamadas de segundo nivel, es decir, las organizaciones de la sociedad civil que no son en muchos casos organizaciones de víctimas, sino muy jurídicas, que han litigado mucho tiempo ante el SIDH y que tienen estrecha relación con los órganos de Naciones Unidas. En segundo lugar, las altas cortes las cuales a

partir de la amplificación que hacen de estos estándares internacionales, logran que se conviertan en derecho interno, lo cual es fundamental. Y tercero la academia, ya que durante los últimos años se ha forjado una relación pedagógica entre la Corte IDH y la academia colombiana, a partir de la realización de eventos conjuntos en el marco de los períodos de sesiones de la Corte, que terminan convirtiéndose en un sistema de difusión de los estándares internacionales, generando que la Corte se esté transformando en un interlocutor académico hacia la comunidad jurídica, lo que ha sido fundamental en la socialización de su jurisprudencia⁵².

La jurisprudencia de la Corte IDH correspondiente a los derechos de las víctimas que han sufrido violaciones a sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, ha sido abundante y reiterada. Como se ha visto a lo largo de esta investigación, ha generado una gran incidencia en los marcos jurídicos internos de los Estados miembros del Sistema Interamericano:

En Colombia, los informes de la CIDH y las sentencias de la Corte cuentan ya con una especial relevancia y fuerza constitucional. En efecto, la Corte Constitucional ha reconocido que la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos tiene una fuerza jurídica interna pues es una doctrina particularmente importante y relevante cuando se van a interpretar los derechos constitucionales, toda vez que, si los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados, deben ser interpretados de conformidad con la interpretación que de los tratados hacen los órganos autorizados a nivel internacional, que en el SIDH serían la CIDH y la Corte IDH (Uprimny 2007, 136).

Ya se ha mencionado que desde la década de los 80 la Corte Interamericana empezó a edificar su jurisprudencia frente al tema de víctimas y a generar una doctrina específica frente a lo que debería considerarse como una reparación integral. Sin embargo, es hacia el año 2001, con la sentencia de Barrios Altos contra Perú, que se empezó a notar la variación a nivel internacional frente a los derechos de las víctimas. Esto ocasionó que la Corte Constitucional colombiana, empezara a tener en cuenta los pronunciamientos de este órgano internacional y estos se convirtieron en indispensables al momento de generar un pronunciamiento.

⁵² Camilo Sánchez, entrevista por Karen Bustos, 2 de junio de 2016, Profesor Universidad Nacional de Colombia - DeJusticia, Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional en DeJusticia, Bogotá, Colombia.

Si bien la Corte Constitucional se ha caracterizado por ser una institución con posturas innovadoras, el proceso para que sus decisiones fueran incorporadas a nivel normativo ha sido progresivo y se ha tenido que valer de mecanismos como la acción de tutela⁵³ para lograr el cumplimiento de decisiones específicas de instancias internacionales como son las sentencias de la Corte IDH o las medidas cautelares interpuestas por la Comisión. Para esto, como menciona Rodrigo Uprimny, se ha fundamentado básicamente en tres puntos:

De un lado, que esas decisiones son vinculantes a nivel interno, por la prevalencia de los derechos fundamentales en el orden jurídico colombiano y en desarrollo del principio de buena fe en el cumplimiento por Colombia de sus obligaciones internacionales (...). Dicha obligatoriedad de las decisiones concretas se ve reforzada, por el mandato del artículo 93-2 de la Carta, según el cual los derechos fundamentales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos, puesto que esa norma permite la incorporación automática de esas decisiones al orden interno. Finalmente, la tutela es el instrumento judicial idóneo para ejecutar las recomendaciones de esos organismos internacionales en materia de derechos humanos, pues no existe ningún otro para tal efecto (Uprimny 2007, 139).

Así entonces, la incorporación de estándares internacionales en temas de víctimas y en lo relativo a la reparación integral edificada por la Corte IDH se dio en Colombia a través de los fallos judiciales que posteriormente se convirtieron en reglas de control constitucional (Quinche y Peña 2014, 142). Y es por esto que, al momento de aceptar que las víctimas no tienen un interés puramente material, sino que tienen derecho a una reparación más integral, que incluye el derecho a la verdad y a la justicia, la Corte Constitucional abrió una puerta con grandes implicaciones jurídicas para el ordenamiento interno colombiano (Uprimny 2007, 137), porque para ese momento el marco normativo existente no contemplaba ninguno de estos estándares que internacionalmente ya estaban aceptados. La Corte Constitucional entonces, de la mano de los pronunciamientos de la Corte IDH, empezó un proceso de socialización de estos estándares a través de sus posteriores pronunciamientos, buscando como objetivo final la integración de los mismos a un marco normativo consolidado y el

⁵³ La acción de tutela es el mecanismo que ofrece la Constitución de 1991 para que todas las personas tengan derecho a la protección judicial inmediata de sus derechos fundamentales. Artículo 86 de la Constitución: "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública" (Constitución Política de Colombia de 1991).

cumplimiento por parte del Estado colombiano de los mismos sin necesidad de presiones externas.

A partir de esto, la Corte Constitucional inició el desarrollo de una serie de sentencias, que posteriormente se convirtieron en el punto de partida para que las demás altas cortes también comenzaron a ampliar el concepto de derechos que debían ser garantizados a las víctimas. A pesar de este giro que tuvo la línea de la Corte Constitucional en sus sentencias respecto al tema de víctimas, su posición en esta materia se consideró moderada, en términos de no exigir un reconocimiento estricto de fuerza vinculante a la jurisprudencia interamericana, lo cual, de haber sido así, hubiera ocasionado que todos los tribunales colombianos tuvieran que plegarse a los criterios desarrollados por la Corte IDH (Uprimny 2007, 138).

Sin embargo, la estrategia de la Corte Constitucional se encaminó a permitir un diálogo jurídico flexible y horizontal entre las demás cortes y los pronunciamientos de instancias internacionales como los de la Corte IDH. Esta posición, a pesar de haber sido objeto de críticas, ha resultado ser más provechosa, teniendo en cuenta que si bien los jueces nacionales podrían haberse distanciado de los criterios de instancias como la Corte IDH, el resultado fue el contrario. En lugar de tener que justificar y mostrar el porqué de su distanciamiento y si fuere el caso desarrollar argumentos frente al hecho de considerar la jurisprudencia interamericana como no aplicable, este diálogo ha permitido sentencias más coherentes e integradas con los estándares internacionales (Uprimny 2007, 138). Este argumento también lo comparte el entrevistado Camilo Sánchez:

La jurisprudencia de la Corte Interamericana se empieza a integrar a la discusión de reparaciones en Colombia por diferentes vías [...] una de estas es la institucionalidad judicial, a través de los controles de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional y con otro tribunal clave que es el Consejo de Estado. Cuando este comienza a fallar casos de responsabilidad sobre derechos humanos del Estado colombiano, empieza a orientarse por la jurisprudencia de la Corte IDH, lo que le dio una enorme legitimidad, porque de alguna manera constitucionalizó esa idea de reparaciones⁵⁴.

⁵⁴ Camilo Sánchez, entrevista por Karen Bustos, 2 de junio de 2016, Profesor Universidad Nacional de Colombia - DeJusticia, Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional en DeJusticia, Bogotá, Colombia.

Las sentencias de la Corte IDH se han convertido, entonces, en un mecanismo de especial influencia en la recepción de los estándares internacionales de reparación a víctimas por parte de las cortes colombianas. No sólo se han tenido en cuenta las sentencias que han sido condenatorias para el Estado colombiano, sino que se ha partido de la construcción que ha hecho la Corte Interamericana en diferentes fallos a nivel regional frente al tema de reparación integral a víctimas.

Si bien el camino que ha recorrido Colombia frente al cumplimiento de fallos emitidos por la Corte IDH ha sido lento, su posición frente a los mismos ha sido de estar dispuesta a cumplir con todo lo ordenado, diferente a casos como el de Venezuela, que ha decidido no acogerlas desde el 2012. Esto permite ver que a pesar de que Colombia hubiera podido optar por este modelo de “rechazo total de las reglas y estándares” (Quinche 2009, 125) y no acoger los fallos de la Corte, por el contrario empieza a generar cambios al interior de sus políticas, gracias en gran medida a la variación en la línea jurisprudencial de las altas cortes que se inclina más por un modelo de tomar las reglas y estándares de la Corte IDH como obligatorias (Quinche 2009; Uprimny 2007).

Es importante mencionar que la Corte Constitucional con sus posturas innovadoras y pronunciamientos de avanzada, ha sido un aliado para las organizaciones nacionales, las cuales encuentran en esta institución una de las formas de lograr que sus demandas sean respaldadas a nivel jurisprudencial y por ende de obligatorio cumplimiento para el Estado. Esto ha colaborado a que la socialización de estándares internacionales por parte de la Corte Constitucional, a través de sus sentencias, haya sido exitoso teniendo en cuenta que han pasado por un proceso de politización y a ese nivel ya cuentan con un “público interesado” que está dispuesto a abogar por su internalización (Flockhart 2005, 54).

Lo interesante de esta relación que se ha forjado entre los pronunciamientos de la Corte IDH y los de las altas cortes colombianas, lideradas por la Corte Constitucional, es que a partir de la presión que han ejercido con sus condenas al Estado lo han ido llevando lentamente por el proceso de cumplir cada vez más, y ser coherente, con la aplicación de políticas de derechos humanos y con la promulgación de normas que llenen los grandes vacíos a nivel de protección y garantía de derechos a las poblaciones. “Cuando los procesos de socialización son exitosos, llevan a cambios en el comportamiento de los Estados” (Flockhart 2005, 43). Si bien no se puede pretender que las leyes sean la solución a todo, son pequeños pasos que por

un lado visibilizan situaciones de gravedad que de otra forma seguirían siendo desatendidas por el Estado, y por el otro permiten controles de constitucionalidad y debates de control político que, de no llevarse a cabo, no representarían avances en la legislación interna.

Esta es la forma en que la Corte Constitucional estuvo involucrada en la presión que se ejerció para que el Estado colombiano adoptara una norma que abarcara la reparación de víctimas y ajustara ese proceso que se venía desarrollando con la Ley de justicia y Paz, el cual estaba alejado de los estándares que la Corte IDH establecía en sus sentencias y que se basaban en los estándares internacionales reconocidos. Aunque la Corte Constitucional había ejercido control de constitucionalidad hacia la Ley de Justicia y Paz, haciendo contribuciones importantes, se requería ajustar la legislación en lo relacionado a las víctimas del conflicto.

En el ejercicio del control judicial, la Corte Constitucional hizo dos contribuciones determinantes. De un lado, intentó salvar el proceso, aminorando los márgenes de impunidad, asegurando en la mayor medida los derechos de las víctimas y ajustando el proceso a los estándares y reglas internacionales, a efectos de prevenir en el futuro la intervención de órganos y cortes internacionales. De otro lado, introdujo esas reglas y estándares internacionales, especialmente los provenientes del Sistema Interamericano, como elementos específicos del control constitucional de la negociación y de sus normas (Quinche y Peña 2014, 142).

Como afirman varios autores constructivistas (Checkel 1999; Finnemore y Sikkink 1998; Risse et al 1999), “el momento en el que mejor toma lugar la socialización es luego de una coyuntura crítica o un choque ideacional que desestabiliza o socava gravemente el conjunto normativo existente, dejando vacíos ideacionales o estas de anomia o “ausencia de normas” (Flockhart 2005, 43). En el caso colombiano, la Ley de Justicia y Paz había sido un desacierto por parte del gobierno de turno y había ocasionado en la población una gran contrariedad y disgusto. Era una norma que, a pesar de mostrarse como províctima, por el contrario había sido pensada para favorecer a los victimarios y dejar de lado las peticiones y demandas de las víctimas al respecto. Es en este momento cuando la Corte Constitucional jugó un papel clave como agente socializador de los estándares internacionales de la Corte IDH, promulgando sentencias cada vez más incisivas frente a los derechos de las víctimas y al cómo debería ser su reparación.

Las sentencias de la Corte Constitucional fueron en buena medida la base del proyecto de ley que se redactó para promulgar la Ley 1448. Como lo mencionó en entrevista el exsenador Luis Carlos Avellaneda, uno de los senadores ponentes del proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:

En la redacción del proyecto de ley tuvimos muy en cuenta e influyeron muchísimo la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, los principios Pinheiro, y con un influjo muy grande varias sentencias de la Corte Constitucional, que por supuesto partían de los estándares ya establecidos por la Corte Interamericana. Evidentemente los pronunciamientos de Corte Interamericana al respecto fueron indispensables⁵⁵.

Sin lugar a dudas, la Ley 1448 también ha sido objeto de control de constitucionalidad por parte de la CC y varias sentencias se han proferido al respecto. Sin embargo, era una ley que para el momento de vacío legal que vivía el país era necesaria y era uno de los pequeños pasos que se seguían dando en el desarrollo de un marco de justicia transicional cada vez más acorde con los estándares establecidos a nivel internacional. La presión ejercida por estos entes, a partir de las condenas y pronunciamientos emitidos, mostraba que el Estado poco a poco y lentamente, iba transitando por un camino que eventualmente podría inclinar la balanza más hacia un Estado seguidor de normas internacionales que hacia uno violador de las mismas.

En palabras de Finnemore y Sikkink, “la socialización implica elogio o censura diplomática, [...] que se vea reforzada por sanciones o incentivos materiales” (Finnemore y Sikkink 1998, 902), papel que han desempeñado de manera significativa la Corte IDH y las altas cortes colombianas. El rol de estos tribunales ha sido de agentes socializadores al presionar, a través de sus sentencias condenatorias, al Estado colombiano para que adopte nuevas políticas, normas y comportamientos frente a los derechos de las víctimas, con el fin último de que estos estándares ilustrados en sus pronunciamientos lleguen a internalizarse en el ordenamiento interno y se dé un cumplimiento de las mismas sin necesidad de presiones externas (Risse y Sikkink 2011, 194).

⁵⁵ Luis Carlos Avellaneda, entrevista por Karen Bustos, 10 de mayo de 2016, Ex-Senador ponente del proyecto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Bogotá, Colombia.

4. Internalización. Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La etapa de la internalización se da al final de la cascada de normas, y es donde “las normas pueden llegar a ser tan ampliamente aceptadas que son internalizadas por los actores y logran una cualidad de darse por sentadas” (Finnemore y Sikkink 1998, 904). Este es el caso de los estándares internacionales en reparación a víctimas, los cuales empezaron a ser integrados a la sociedad colombiana a partir de las sentencias de la Corte IDH y de las altas cortes colombianas. Luego con las sentencias hito de la Corte Constitucional, estos estándares no fueron más objeto de debate público, sino que por el contrario fueron la base para soportar el trabajo de los emprendedores de normas en el objetivo de lograr una ley que los integrara y los convirtiera en normas de obligatorio cumplimiento.

Al momento en que a las normas se les “da por sentado”, se marca la etapa final del proceso de socialización, y esta finalización del proceso se caracteriza por la institucionalización gradual de las normas (Risse y Sikkink 2011, 199). Cuando el gobierno aceptó el hecho de que era necesario edificar un marco normativo en el que estos estándares estuvieran integrados, apostó por consolidar una norma que a pesar de las críticas de las que pudiera ser objeto, cumplía con esa institucionalización gradual que permitía la internalización de los estándares de reparación a víctimas en el ámbito doméstico.

Era claro que una ley de este porte representaba grandes retos y dificultades en su aplicación efectiva, y había un miedo generalizado, sobre todo dentro del movimiento de víctimas, de que el gobierno no cumpliera con la ley después de ser promulgada. El resultado entonces de un proceso en donde el gobierno tenía necesidad de demostrar su voluntad política para este tema y las víctimas insistían en el cumplimiento de los estándares fue la redacción de la ley en donde se hizo fuerte énfasis en los estándares internacionales de reparación e incluso en colocar artículos que eran obvios desde el punto de vista normativo. En el mismo sentido, se manifestó en entrevista el experto Camilo Sánchez:

El miedo que había entre las víctimas era que la Ley de Víctimas fuera para atrás en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente respecto de desplazados, y en segundo lugar que no se cumplieran estándares internacionales. Es por esta razón que el lenguaje en la redacción del texto de la ley coloca los estándares internacionales como el punto de guía. Estos

estándares partían principalmente de los principios para obtener reparaciones de Naciones Unidas, que establecen los mismos criterios de reparación de la Corte IDH⁵⁶.

Mientras los gobiernos más acepten la validez de las normas internacionales y se comprometan en un diálogo sobre la implementación de estas normas, más alta es la probabilidad de que este proceso de institucionalización a nivel doméstico se lleve a cabo (Risse y Sikkink 2011, 199). En Colombia, con el cambio de gobierno de Uribe a Santos, también se dio un cambio en la dinámica de relación frente a las normas internacionales de derechos humanos. Esto, independientemente de los intereses particulares que podía tener el gobierno para apostarle a este marco normativo, hacía que esta idea colectiva se institucionalizara y dejara de ser algo que solo pertenecía al gobierno, para pasar a ser la norma que sería implementada para la población víctima en Colombia. Como mencionan Risse y Sikkink, “la institucionalización y habituación son necesarias para “despersonalizar” el cumplimiento de la norma y para asegurar su implementación independientemente de las creencias individuales” (Risse y Sikkink 2011, 200).

La institucionalización de estos estándares era indispensable si el gobierno realmente quería comenzar a liderar una reconciliación nacional e iniciar un proceso de paz. Esto lo tenía claro el Presidente Santos y es por esta razón que, como lo explicó en entrevista el exsenador ponente de la Ley de Víctimas Luis Carlos Avellaneda, “Santos en persona, un hecho inédito en la historia de Colombia, radica el proyecto de ley en el Congreso, el cual evidenciaba cambios sustanciales como hablar de un conflicto de naturaleza social y política. Esto abría campo a una negociación”⁵⁷.

El Congreso aprobó entonces una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Ésta contrarrestando los vacíos de las normas anteriores, se edificaba sobre el derecho internacional de los derechos humanos, y los estándares de reparación integral a víctimas reconocidos a nivel internacional. Así se convertía en un marco que favorecía a las víctimas; visibilizaba su situación y la colocaba en las agendas nacionales e internacionales; y le abría las puertas al Presidente Santos para que iniciara los diálogos con los grupos guerrilleros que

⁵⁶ Camilo Sánchez, entrevista por Karen Bustos, 2 de junio de 2016, Profesor Universidad Nacional de Colombia - DeJusticia, Coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional en DeJusticia, Bogotá, Colombia.

⁵⁷ Luis Carlos Avellaneda, entrevista por Karen Bustos, 10 de mayo de 2016, Ex-Senador ponente del proyecto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Bogotá, Colombia.

tentativamente llevarían a la terminación del conflicto armado.

Así entonces, estos estándares ya no serían más objeto de discusión, sino que a partir de la ley estaban internalizados en el país e independientemente de la rapidez en su cumplimiento, este marco normativo se iría consolidando. En palabras de la investigadora del Centro Nacional de Memoria Histórica, María Emma Wills, “con un Estado como el colombiano no puedes hacer milagros de un día para otro. Es un proceso y la expectativa es que dejen madurar lo que empezó hace tan solo unos años” (Semana 2014). Sin lugar a dudas, la implementación de la ley se ha llevado a cabo de forma lenta debido a los grandes retos a los que se ha enfrentado. Dejando de lado estas críticas y discusiones, el marco jurídico y político que proporciona esta ley, ajustada a los estándares internacionales de reparación, para el grupo de víctimas es trascendental para que estas cuenten con un mecanismo que les pertenece y les permite, de una u otra forma, continuar en la exigencia de sus demandas.

5. Intereses del Estado colombiano frente al proceso de adaptación de normas a estándares internacionales

Según la teoría de Finnemore y Sikkink, la motivación de los líderes estatales para facilitar que las normas caigan en cascada al resto de la población puede variar. Sin embargo, su argumento principal radica en que se da gracias a una combinación entre presión por conformidad; el deseo de mejorar la legitimación internacional; y el deseo de mejorar su autoestima (Finnemore y Sikkink 1998, 895). En el caso colombiano, llama la atención que el gobierno Presidente Santos haya decidido mostrarse como seguidor de normas y estándares internacionales, y haya decidido apostarle a la promulgación de una ley que cubriera, en la medida de lo posible, la ausencia normativa en temas de derechos y protección a víctimas, cuando venía de hacer parte del gobierno del expresidente Uribe, quien ejecutó una política de seguridad democrática que le apostaba a retomar el control del territorio nacional, fortaleciendo el pie de fuerza armado, colocando en el medio de la confrontación a la población civil e involucrándola en la guerra como informantes o civiles armados.

Al inicio del periodo del gobierno de Santos, muy pocos confiaban en la voluntad que expresaba tener frente a la reparación de una población víctima con la que el Estado colombiano tenía una deuda histórica, y menos frente al inicio de diálogos con grupos guerrilleros para llegar a una terminación definitiva del conflicto. Pero con el paso de los días,

se pudo rectificar que la estrategia política de Santos era opuesta a la de su antecesor Uribe y que Santos estaba visualizando a Colombia como un país que necesitaba legitimación internacional y necesitaba empezar a mostrarse como “una democracia renovada con posibilidades de asumir liderazgos regionales” (Borda y Sánchez 2014, 13). Según esto, una de las motivaciones para facilitar esa “cascada” de estándares internacionales que llegaban a Colombia a través de fallos de las cortes y condenas por parte de la Corte Interamericana, era entonces el deseo por parte del Presidente de mejorar la imagen internacional del Estado, teniendo en cuenta que, seguirse encontrando dentro de los países de especial interés del SIDH, se contradecía con la imagen de un país en transición de respetar todos los estándares internacionales de derechos humanos.

En particular, que Colombia sea el país de la región con mayor número de medidas cautelares aumenta las posibilidades de que el Estado sea declarado responsable en la Corte IDH posteriormente, lo que tendría varias implicaciones. Por un lado, sería incompatible con la idea defendida por el gobierno de un Estado “limpio” en el conflicto y, por otro, se generaría la preocupación de que estos pronunciamientos limiten su política bandera de reparaciones y restitución de tierras, o dificulten las negociaciones de paz con las guerrillas (Borda y Sánchez 2014, 14).

En este sentido, el gobierno de Santos entendió que para mejorar esa legitimación internacional y para llevar a cabo otros de los objetivos que hacían parte de su política de gobierno, era necesario tener de su lado a la población víctima, invisibilizada y desprotegida históricamente. “Reparar a todas las víctimas nacionales se convertía en pilar fundamental para avanzar y proyectarse en un eventual proceso de paz” (Valdivieso 2012, 640), lo que fortalecía esa imagen que buscaba proyectar a la comunidad internacional. Es esta una de las principales razones para que el gobierno de Santos decida portar como bandera la Ley 1448, la cual, a pesar de las considerables críticas que suscitó, era un paso grande no sólo en la garantía de derechos para la población víctima, sino en la búsqueda de la paz y en la orientación que ahora tendrían las políticas de derechos humanos dentro del país.

Si bien muchos sectores de la población víctima y de la sociedad civil no se han sentido representados por esta ley y hasta afirman que es una ley que no incorporó los estándares internacionales establecidos para el tema, es importante diferenciar entre el texto legal sancionado y la implementación del mismo, la cual está sometida a grandes retos y

dificultades a nivel institucional, fiscal, de participación, entre otros. La sanción presidencial de la ley de víctimas representó un avance en materia del cumplimiento progresivo y paulatino de los parámetros internacionales de justicia transicional y, a la vez, corrige los vacíos normativos y las precarias medidas para reparar a las víctimas que se implementaron durante los dos gobiernos de Uribe (Valdivieso 2012, 642).

La estrategia de apostarle a una ley que tuviera en cuenta las víctimas y sus tierras, y que integrara estándares de verdad, justicia y reparación integral terminó siendo primordial dentro de los propósitos del gobierno para demostrar a las víctimas que había una voluntad para proteger y reparar su situación de vulneración y de esta forma facilitar el camino en una negociación con los grupos guerrilleros. Esto permitió proyectar un contexto que favorece el camino de Colombia para ser aceptado como país que protege los derechos humanos de su población, respeta la democracia, y cumple con las obligaciones internacionales en el marco de los regímenes de derechos humanos.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que las presiones que han ejercido organizaciones como la ONU, la OEA y otras organizaciones a nivel internacional, así como la sociedad civil, los medios de comunicación y la academia, a través del seguimiento que realizan al cumplimiento de estos estándares para en caso contrario denunciar las violaciones públicamente, han incidido en que el Estado se preocupe por evitar que se proyecte una imagen diferente a la que beneficia a su proyecto político. Este interés por parte de la comunidad internacional, entre la que se encuentra el Sistema Interamericano, en hacer seguimiento para que Colombia cumpla con sus obligaciones internacionales ha incidido de forma importante en la política exterior del país. Pues esta se dinamiza en el marco de la importancia que representa para la comunidad internacional la necesidad doméstica de adherirse a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos y de cumplirlos. Esto dio entonces una dirección importante a la política exterior de Santos, pues para mejorar la relación con el mundo y para ganar espacio como país líder en la región, el gobierno tomó como prioritario el fortalecimiento de la democracia por medio de la Ley de Víctimas y lo soportó en la voluntad política de cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos (Valdivieso 2012, 642).

Esto podría estar relacionado con lo que Risse, Ropp y Sikkink llaman la “vulnerabilidad social”, la cual se refiere al deseo de un actor de ser aceptado como miembro en un grupo

social o comunidad en particular (Risse, Ropp y Sikkink 2013, 20). Factores como el crecimiento económico de los últimos años, la capacidad de proporcionar mayor seguridad a nivel interno, y la posibilidad de lograr la terminación del conflicto armado han ayudado a consolidar esta política exterior que, según Santos, busca colocar al país “en los nuevos espacios globales, y aspirar a asumir –después de 40 años de estar a la defensiva– el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Caracol 2010). Risse, Ropp y Sikkink explican cómo el deseo de tener una buena imagen hace a los Estados susceptibles a las presiones:

Entre más les importe a los estados su reputación social y quieran ser miembros de la comunidad internacional en una posición de “buen prestigio”, más vulnerables son a ser señalados y a las acusaciones externas [...]. Los constructivistas argumentan 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 [...] En todo caso, la presión social funciona, porque los actores se preocupan por su reputación dentro del grupo social o comunidad en particular (Risse, Ropp y Sikkink 2013, 20-21).

Dichos factores, principalmente el crecimiento económico experimentado en los últimos años, le han abierto las puertas a Colombia para lograr un aproximamiento hacia varios escenarios internacionales. Un ejemplo de esto es la petición que en mayo de 2013 realizó Colombia para que su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fuera estudiado (Portafolio 2013). De ser aceptada como miembro, se estaría uniendo a los 34 países considerados como más avanzados económicamente. Así entonces, “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” (Borda y Sánchez 2014, 23).

Esta estrategia del gobierno en la “construcción de una identidad internacional diferente” para el país (Borda y Sánchez 2014, 24), llevó a que los esfuerzos estuvieran puestos en mejorar la reputación internacional y en dejar de ser visto como un país que no cumple las normas internacionales y viola los derechos humanos de su población. Esto incrementó la vulnerabilidad social del país, lo que llevó a que se materialicen reales transformaciones, al

menos en el plano normativo, en la política de derechos humanos y más específicamente en lo que tiene que ver con atención y reparación a víctimas.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar que un instrumento legal como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras era crucial para un desarrollo exitoso del modelo económico planteado por el gobierno del Presidente Santos, el cual se puede calificar como “desarrollista, extractivista y de apertura” (Martínez 2013). La zona rural en el país juega un papel clave para el desarrollo de este modelo, por un lado porque es necesario tener un control sobre la parte rural para la explotación de recursos a través de empresas extranjeras, y por otro porque la continuación de interposición de demandas judiciales por parte de las víctimas que han sido despojadas de sus tierras frena el desarrollo comercial y extractivo. En entrevista con el vocero del MOVICE, Franklin Castañeda, así se establece:

El modelo de Santos requiere pacificación rural, porque no se puede esperar inversión extranjera, y que empresas entren al país para la explotación de recursos, cuando estas tendrían que pagarles a las guerrillas para que no vuelen los oleoductos, o tendrían que contratar ejércitos paramilitares para la protección de las infraestructuras, con el riesgo de afectar su nombre a nivel internacional⁵⁸.

Esta es una de las razones por las cuales la Ley 1448 tenía que ser la bandera del gobierno Santos. Por un lado, era la forma de mostrar a la comunidad internacional que a pesar de la continuación del conflicto, el gobierno comenzaba a dar pasos en la protección de la población civil a través del cumplimiento de estándares internacionales en reparación integral. Por otro lado, colocaba las víctimas de su lado al expresar su voluntad en repararlas y devolverles sus tierras despojadas y de esta forma comenzaba a abrir el camino para iniciar un proceso que tuviera como resultado la terminación del conflicto y por ende la pacificación rural. Todo esto tenía el objetivo de generar el ambiente propicio para desarrollar a cabalidad el modelo económico y proyecto político al que se le estaba apostando.

A pesar de todo esto, no se pueden dejar completamente de lado las convicciones personales que ha tenido el presidente Santos y que han influido y marcado su política de gobierno. Esto

⁵⁸ Franklin Castañeda, entrevista por Karen Bustos, 18 de mayo de 2016, Presidente - Vocero, Comité de Solidaridad por los presos políticos - MOVICE, Bogotá, Colombia.

se ve reflejado en la entrevista que se le realizó a uno de los asesores del grupo de promotores del proyecto de la Ley 1448 en el Senado:

Santos por un lado entendió el momento histórico que está viviendo el país y por otro estaba convencido de apostarle a su proyecto político. Con la Ley 1448 y el proceso de paz, Santos se estaba jugando su prestigio político, pero sus convicciones ayudaron a que a pesar de eso y de los riesgos, crea y le apueste⁵⁹.

Como mencionan Finnemore y Sikkink, a veces los líderes de los Estados siguen las normas porque quieren que otros piensen bien de ellos, y quieren pensar bien de sí mismos. “Los líderes de Estado se ajustan a las normas con el fin de evitar el rechazo suscitado por violación de la norma y para mejorar la autoestima nacional (y, como consecuencia, su propia autoestima)” (Finnemore y Sikkink 1998, 904). Es difícil afirmar que este sea el caso particular del Presidente Santos, quien al momento de llegar a la presidencia venía con lo que se pensaba era la continuación del gobierno de Uribe, esto es la continuación de la política de seguridad democrática, la negación de un conflicto armado y la selección estratégica de las normas internacionales para ser implementadas en Colombia. Por el contrario, Santos llegó con una convicción personal muy fuerte de lograr una terminación del conflicto a pesar de las experiencias anteriores de fracaso, y de todas las barreras y limitaciones que esto podía conllevar.

Pero lo que sí está claro es que lo que ha logrado hasta ahora con los pocos años de implementación de la Ley 1448 y con los avances en los diálogos de paz lo lleva en la dirección correcta tanto para sacar adelante su proyecto político como para mejorar su autoestima y la convicción personal de que es el único presidente de Colombia que haya logrado avanzar tanto en un proceso de paz con los grupos guerrilleros y hasta tal vez llevarlo a su terminación. Su deseo de ganar o de defender su orgullo o autoestima puede ser una de las explicaciones de la transformación de Colombia hacia un Estado seguidor de normas durante el gobierno que ha liderado (Finnemore y Sikkink 1998, 903).

⁵⁹ César Manrique, entrevista por Karen Bustos, 10 de mayo de 2016, Ex-asesor, Unidad Técnica Legislativa del Senador Luis Carlos Avellaneda – promotor de la Ley 1448 de 2011, Bogotá, Colombia.

6. Conclusiones

Luego del recorrido realizado por la teoría del ciclo de vida de las normas de Finnemore y Sikkink y de la de redes transnacionales de Keck y Sikkink, se pudo evidenciar como los estándares internacionales en reparación a víctimas de conflictos armados llegaron a Colombia para terminar siendo internalizados en lo que ahora conocemos como la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La adaptación que se hizo de esta teoría al caso colombiano a lo largo del capítulo permitió evidenciar cómo en Colombia el proceso de socialización de estos estándares internacionales contó con una red transnacional de emprendedores de normas que lograron colocar estos estándares en la agenda nacional y ejercer presión para que el Estado materializara estas demandas en una norma de obligatorio cumplimiento a nivel local.

De igual forma, la presión ejercida por el Sistema Interamericano, haciendo múltiples recomendaciones al Estado colombiano e incitándolo a la adaptación de sus políticas internas a las obligaciones establecidas en la Convención Americana, jugó un rol clave para apoyar la socialización de estos estándares internacionales logrando llamar la atención del Estado frente a la especial atención que requería la situación y frente a la gravedad de ser declarado como responsable internacional en repetidas ocasiones. Su influencia con relación a la necesidad de que el Estado colombiano lograra coherencia entre sus políticas internas y los estándares internacionales convierte a uno de sus órganos principales, es decir, a la Corte Interamericana, en agente socializador de estos estándares internacionales, con el objetivo final de convertir a Colombia en un Estado seguidor de normas y estándares internacionales y no violador, como hasta el momento es reconocido.

En este proceso de socialización de estándares internacionales, también han jugado un proceso crucial las altas cortes colombianas. Inspiradas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, comenzaron, a través de sus pronunciamientos, ese proceso de transformación de un Estado incapaz de proteger a sus ciudadanos y de reparar los daños ya causados, en un Estado que reconociera su responsabilidad y deuda histórica frente a la población víctima del conflicto armado interno. Todo este proceso conjunto y encaminado en una misma dirección por parte de emprendedores de normas, esto es organizaciones locales, movimientos de víctimas y organizaciones internacionales como la CIDH, entre otros, y de agentes socializadores como las cortes llevó a que Colombia entrara en un momento

político propicio para recibir estos estándares internacionales e internalizarlos en sus marcos normativos y políticos internos. Por un lado, existía una gran presión por parte de organizaciones nacionales e internacionales, y por el otro el gobierno de turno mostraba voluntad para iniciar un proceso de transformación en donde el Estado propendería por proteger y reparar a la población afectada. Esta coyuntura permitió que la “cascada” de estándares lograra llegar a una etapa de internalización en donde ya no serían objeto de debate y discusión.

Tabla 3.1. El ciclo de vida de las normas frente a la reparación a víctimas en Colombia.

	Etapas 1 – Emergencia de normas	Etapas 2 – Cascada de normas	Etapas 3 - Internalización
Actores	Emprendedores de normas: CIDH, MAPP/OEA, sociedad Civil colombiana, otras organizaciones internacionales	Corte IDH, altas cortes colombianas	Institucionalidad, gobierno.
Resultados	Estándares internacionales en la agenda nacional. Presión para que el Estado materializara estas demandas en una norma de obligatorio cumplimiento a nivel local.	Socialización del concepto de reparación integral a víctimas.	Internalización de estándares internacionales a nivel jurisprudencial y legal (Ley 1448 de 2011).

Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de capítulo 3.

Así entonces, la Ley 1448 de 2011 se convierte en un buen ejemplo de transformación y adaptación de la normativa interna colombiana a los estándares internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados, pasando por un proceso de grandes esfuerzos y luchas por parte de los emprendedores de normas que a la fecha no termina, pero abre puertas para que cada vez se vaya logrando una mayor transformación a nivel local. El hecho de contar actualmente con un gobierno progresista que busca, de cualquier forma, impulsar un modelo económico con el acento en el urgente crecimiento y desarrollo económico, y que para esto necesita un país libre de conflictos e insurgencia en varias de las zonas rurales termina propiciando la gradual transformación de Estado violador a Estado seguidor de normas internacionales.

Conclusiones

La presente investigación tuvo como objetivo analizar la incidencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, estudiando cómo sus recomendaciones y disposiciones han generado que el Estado comience una adaptación de su sistema normativo interno a estándares internacionales de reparación a víctimas. Para abordar este objetivo, se construyó un marco teórico con énfasis en una perspectiva constructivista, la cual permitiera tener un enfoque amplio de la teoría de regímenes internacionales y reconociera la constante redefinición a la que están sujetos los intereses de los actores del sistema internacional, a partir del contexto social y de las identidades de las que hacen parte.

Desde autores constructivistas como Alexander Wendt y Peter Katzenstein se hallaron las bases teóricas que explican cómo las normas internacionales pueden incidir en la definición de los intereses de los actores dentro del sistema internacional, lo cual proporcionó las herramientas para explicar la incidencia de estas normas internacionales en el comportamiento de los Estados, y por ende en el caso de estudio particular. Teorías constructivistas más detalladas como el ciclo de vida de las normas de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, y teorías medias como la de las redes transnacionales de defensa de Margaret Keck y Kathryn Sikkink fueron de utilidad para desarrollar con más claridad el caso de estudio propuesto y dar respuesta a la pregunta central y a las preguntas subsidiarias que guiaron la investigación.

De acuerdo a la información recopilada se pudo dar respuesta a las preguntas rectoras de la investigación. Frente a la pregunta principal, esto es, la forma en que ha incidido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia, se pudo evidenciar que esta incidencia del SIDH se ha dado principalmente desde dos escenarios y desde sus dos órganos principales: la CIDH y la Corte IDH. El primer escenario se da con la Comisión, la cual jugó un papel clave al convertirse en un importante aliado de la sociedad civil colombiana y en un mecanismo de presión frente al Estado colombiano para buscar una solución efectiva al tema de las víctimas en Colombia, cumpliendo y respetando las normas internacionales de derechos humanos. El segundo escenario se da con la Corte IDH, la cual jugó un rol de agente socializador de normas, al

buscar que el Estado colombiano dejara de ser un Estado violador de normas internacionales para convertirse en un Estado seguidor de normas internacionales.

Tabla 4.1. Incidencia del Sistema Interamericano en el proceso de reparación a víctimas.

Dos escenarios - dos órganos principales	
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> - Aliado de la sociedad civil - Mecanismo de presión 	<ul style="list-style-type: none"> - Rol de agente socializador (Proceso de transformación del Estado colombiano hacia el cumplimiento de normas internacionales)

Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de la investigación.

Esta incidencia desde estos dos escenarios diferentes se termina viendo reflejada en dos momentos particulares dentro del contexto normativo y político colombiano. El primer momento se registra a partir de la variación jurisprudencial que realizan las altas cortes colombianas, liderada por la Corte Constitucional, frente al tema de derechos de las víctimas a partir del año 2001, cuando basadas en varias sentencias promulgadas por la Corte IDH empiezan a contemplar la necesidad de seguir los estándares internacionales de reparación a víctimas. Comienza por la apropiación del término de reparación integral, en donde se entendía que las víctimas necesitaban una reparación más allá de la compensación económica, para recibir medidas que realmente se enfocaran en la garantía de sus derechos.

El segundo momento se da cuando el Estado colombiano reconoció la necesidad de promulgar una ley que recogiera estos estándares internacionales y velara por la verdadera garantía de los derechos de las víctimas y su reparación integral, lo que se tradujo en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La CIDH y la Misión de Paz de la OEA establecida en Colombia, generan incidencia a través de informes y recomendaciones, en el periodo previo a la promulgación de esta ley, así como a partir de la relación que construyeron con la sociedad civil colombiana, para garantizar que esta ley representara de manera adecuada a las víctimas y cumpliera con los estándares internacionales globalmente establecidos.

Tabla 4.2. Momentos en que se ve reflejada la incidencia del Sistema Interamericano

Momentos	Actores	Resultado
Variación de la línea jurisprudencial	Corte IDH	Internalización del concepto de reparación integral en el marco de los estándares y normas internacionales
	Altas cortes colombianas	
Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	CIDH	Internalización de estándares internacionales frente a la reparación a víctimas de conflictos armados.
	MAPP/OEA	
	Sociedad civil colombiana	
	Otras organizaciones Internacionales	

Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de la investigación.

Como se muestra en la tabla anterior, la incidencia generada por el SIDH en el comportamiento del Estado colombiano, con el apoyo y presión de otras organizaciones internacionales y sobre todo locales, logró una internalización de los estándares internacionales reconocidos frente al tema de reparación a víctimas, tanto a nivel jurisprudencial como a nivel legal. Si bien, como se aclaró a lo largo de la investigación, la Ley 1448 de 2011 es sólo uno de los componentes del marco de justicia transicional que sigue en construcción en Colombia, pasó a convertirse en un buen ejemplo de un proceso en el cual la persistencia de determinados actores que buscan llamar la atención sobre una problemática desatendida, y la presión ejercida para dar solución a esa problemática en el marco de las normas internacionales, sumado a la coyuntura política de un país, terminaron dando como resultado la internalización de estándares normativos que generaron cambios en las prácticas domésticas del Estado.

Para llegar a estos hallazgos, los aportes teóricos de Finnemore y Sikkink (1998) con respecto a la teoría del ciclo de vida de las normas, fueron de gran importancia, teniendo en cuenta que al usar esta teoría en el caso particular, se evidenció que en Colombia el proceso de socialización de los estándares internacionales en temas de reparación a víctimas, pasó por un ciclo en el cual jugaron un papel clave los emprendedores de normas y los agentes socializadores. Como resultado tuvo la internalización de estos estándares en una norma que ya no es más objeto de debate público, sino que está siendo implementada, y que actualmente es la norma rectora frente a la reparación a víctimas en Colombia.

El ciclo de vida por el que pasó la Ley 1448 de 2011 comenzó con una red transnacional de emprendedores de normas que lograron colocar estos estándares en la agenda nacional y ejercer presión para que el Estado materializara estas demandas en una norma de obligatorio cumplimiento a nivel local. Los emprendedores de normas son cruciales en el surgimiento o transformación de normas, ya que, como mencionan Finnemore y Sikkink, llaman la atención sobre problemas o incluso crean problemas, con el objetivo de lograr la construcción de nuevos marcos cognitivos que permitan que se adopte una nueva forma de entender y abordar dichos problemas (Finnemore y Sikkink 1998, 897). Esta labor la cumplieron en Colombia organizaciones locales, organizaciones no gubernamentales y movimientos de víctimas. Buscando aliarse con organizaciones internacionales que ayudaran a visibilizar el tema a nivel internacional y a ejercer presión hacia el Estado colombiano, lograron llamar la atención de organismos como la CIDH. Esta se convirtió en un emprendedor de normas más. A través de sus informes anuales y de situación de país, y de la remisión de casos a la Corte IDH logró llamar la atención sobre la gravedad de la situación de las víctimas del conflicto en Colombia.

Así entonces, a lo largo de la investigación se evidenció que el accionar de la CIDH frente a la situación de derechos humanos en Colombia, y en particular la situación de las víctimas, ha ayudado al fortalecimiento de un activismo por parte de la sociedad civil, la cual ha aprovechado este escenario internacional para ganar espacios de participación e incidencia a nivel político, con el objetivo de lograr reformas institucionales y transformaciones en prácticas contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. Este vínculo estratégico que buscaron los emprendedores de normas en Colombia los llevó a lograr que el problema sobre el cual estaban llamando la atención terminara siendo considerado, sino de forma total, por lo menos en gran parte a través de un nuevo marco normativo que internalizaría los estándares internacionales sobre reparación a víctimas.

En este punto también se destacó el rol que ha jugado la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA en Colombia, inicialmente con el fin de apoyar el proceso de desmovilización de los paramilitares y la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y posteriormente efectuando un acompañamiento amplio a la política de paz del Estado colombiano con los grupos armados ilegales. Pues, no solo ha logrado crear un vínculo con las organizaciones de bases y líderes de comunidad, sino también ha generado incidencia a través de sus informes y recomendaciones frente al tema de atención, asistencia y reparación a víctimas.

Estos vínculos estratégicos logrados por los emprendedores de normas en Colombia se construyeron a partir de la creación de lo que se podría entender como una red transnacional de defensa, según la cual un conjunto de actores que comparten convicciones o valores y trabajan internacionalmente en favor de un asunto se mantienen unidos por un discurso común, unos valores compartidos y por intercambios de información y servicios (Keck y Sikkink 1998, 404). Así entonces, las organizaciones y movimientos locales en Colombia se han unido a través de diferentes plataformas organizativas para trabajar por un mismo fin, esto es que los derechos de las víctimas y el derecho de las mismas a la verdad, justicia y reparación integral sean garantizados por parte del Estado colombiano.

Si bien, como mencionan Keck y Sikkink, han existido casos en los que estas redes no han sido eficaces en el cambio de interpretación o prácticas de los derechos humanos, y Colombia fue uno de los ejemplos en la década de los 90 (Keck y Sikkink 2000, 165, 168), en el proceso de construcción y promulgación de lo que posteriormente sería la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se evidenció que el trabajo conjunto a través de las diferentes plataformas organizacionales generó una gran incidencia y presión, para que el Estado promulgará una ley que llenara los vacíos legislativos existentes y se basara en normativa y estándares internacionales que fueran encaminando el proceso de adaptación de los marcos normativos domésticos.

La visibilización del tema por parte de los emprendedores de normas, tanto a nivel local como internacional, abrió camino para una segunda etapa en donde los estándares internacionales de reparación a víctimas que se exigía fueran aplicados en Colombia, cayeran como en una “cascada” tanto al Estado como a la sociedad en general. Este momento surgió a partir de un proceso activo de socialización en el que se intentó inducir a un Estado violador de normas (*norm breaker*) en Estado seguidor de normas (*norm follower*) (véase Finnemore y Sikkink 1998, 902). Según el análisis realizado durante la investigación, este papel lo han asumido en Colombia las altas cortes y la Corte Interamericana, a partir de la incidencia que ha generado con su despliegue jurisprudencial en el tema de reparación integral a víctimas.

Así entonces, la Corte Interamericana ha jugado un rol de agente socializador de normas, al buscar que el Estado colombiano deje de ser un Estado violador de normas. Esto lo ha hecho a partir de pronunciamientos en donde ha condenado al Estado como responsable de la violación de los derechos humanos de la población. Con estos pronunciamientos, no solo ha

logrado que a nivel jurisprudencial los estándares de reparación a víctimas hayan sido internalizados por las altas cortes colombianas, sino que también ha logrado ejercer presión para que el Estado contemple cada vez más la necesidad de adaptar sus políticas y normas internas a las normas internacionales de derechos humanos.

A este proceso se han unido las altas cortes colombianas, las cuales también se han convertido en actores clave al momento de generar un proceso de socialización de estándares internacionales, ya que, al estar inspiradas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, dieron un giro a su línea jurisprudencial y comenzaron, a través de sus pronunciamientos, ese proceso de transformación de un Estado incapaz de proteger a sus ciudadanos y de reparar los daños ya causados, en un Estado que reconociera su responsabilidad y deuda histórica frente a la población víctima del conflicto armado interno.

Todo este proceso de llamar la atención sobre la problemática de las víctimas y luego pasar por un proceso de socialización llevó a la última etapa del ciclo de vida de normas, en donde la Ley 1448 de 2011 dejó de ser una idea colectiva para convertirse una norma rectora y en un buen ejemplo de transformación y adaptación de la normativa interna colombiana a estándares internacionalmente reconocidos. Sin lugar a dudas, la internalización de estos estándares internacionales a nivel jurisprudencial fue el gran paso para que posteriormente los mismos fueran internalizados a nivel legal.

Durante la etapa de la internalización las normas llegan a ser tan ampliamente aceptadas que logran una cualidad de "darse por sentadas" (Finnemore y Sikkink 1998, 904). Este es el caso de los estándares internacionales en reparación a víctimas, los cuales empezaron a ser integrados a la sociedad colombiana a partir de las sentencias de la Corte IDH y de las altas cortes colombianas, hasta dejar de ser objeto de debate público. La internalización de estos estándares a nivel jurisprudencial fue la base para soportar el trabajo de los emprendedores de normas en el objetivo de lograr una ley que los integrara y los convirtiera en normas de obligatorio cumplimiento.

Desde el enfoque constructivista, las normas de derechos humanos plasmadas en los regímenes internacionales, ocupan un lugar importante teniendo en cuenta que son la base sobre la cual los diferentes actores, movimientos y grupos consolidan sus demandas. Es por esta razón que se tornaba importante entender las normas desde esta perspectiva, ya que de

esta forma las normas son concebidas como capaces de incidir en los actores para que estos puedan definir lo que quieren alcanzar a nivel internacional. En lo que se refiere a la presente investigación, esta perspectiva permitió explicar cómo las interacciones entre los diferentes actores y el SIDH generaron impacto e incidencia para lograr la modificación de prácticas domésticas hacia la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Así entonces, y dando respuesta a la primera pregunta subsidiaria sobre los mecanismos que ha utilizado el SIDH para lograr que el Estado colombiano adecue su normativa interna a los principios internacionales de reparación a víctimas de conflictos armados, se pudo evidenciar que estos mecanismos no sólo se han basado en informes, recomendaciones y sentencias, sino que es importante resaltar el rol que el sistema ha desempeñado por una parte como emprendedor de normas, a través de la CIDH, al llamar la atención sobre una problemática particular y la necesidad de construir un marco normativo que atienda de manera adecuada dicha problemática y por otra parte como agente socializador, a través de la Corte IDH, al ejercer presión para que el Estado colombiano interiorice las normas internacionales y siga avanzando en su transformación a Estado seguidor de normas.

Tabla 4.3. Mecanismos utilizados por el SIDH en Colombia.

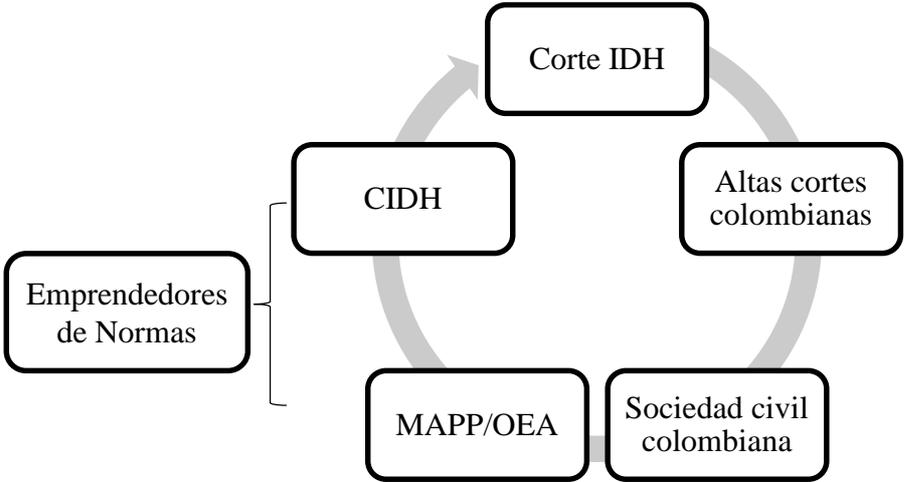
Corte IDH	CIDH	MAPP/OEA
Sentencias (condenas)	Informes anuales	Creación para un fin específico
	Informes de País	Acompañamiento a la política de paz del Estado
	Recomendaciones	Vínculo con organizaciones de base y líderes comunitarios
	Alianza con la sociedad civil	Informes trimestrales
	Visitas in loco	Recomendaciones
Agente Socializador	Emprendedor de Normas	Emprendedor de Normas

Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de la investigación.

De acuerdo con esto, frente a la segunda pregunta subsidiaria, esto es los actores que han jugado un papel importante en la socialización de normas y estándares internacionales de reparación a víctimas, se puede concluir que no sólo han sido los dos órganos principales del SIDH, la Comisión y la Corte IDH, sino que también lo ha sido la MAPP/OEA, la sociedad

civil colombiana y algunas organizaciones internacionales que han seguido el tema de cerca. Su persistencia por lograr como objetivo común la protección y garantía de los derechos de las víctimas, y sobre todo su derecho innegociable a tener una verdad, una justicia y una reparación, dio frutos inicialmente con la promulgación de la Ley 1448 y posteriormente con la importancia que se le dio al tema de las víctimas en los acuerdos negociados entre el gobierno y las FARC.

Figura 1. Actores involucrados en la socialización de normas



Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de la investigación.

Frente a la tercera pregunta subsidiaria, al momento de analizar el papel que han jugado los intereses del Estado colombiano en adaptar su normativa interna a estándares internacionales de reparación a víctimas, a pesar de no haberse dado una terminación del conflicto, se evidenció que el comportamiento del actual gobierno y sus intereses frente a la adaptación de la normativa interna a normas internacionales de derechos humanos responden al proyecto político impulsado por el gobierno de Juan Manuel Santos. Este desea promover a toda costa un modelo “desarrollista, extractivista y de apertura” (Martínez 2013, 7), que coloque a Colombia en el cuadro de los Estados líderes a nivel regional, no sólo por su constante y estable crecimiento económico, sino por ser un país en donde ya no se padece de un conflicto armado y por ende ya no se violan los derechos de su población. La única forma de lograr este objetivo era apostándole a una terminación del conflicto armado que liberara las zonas rurales de conflictos e insurgencias y que de esta forma serían clave para acelerar ese crecimiento y desarrollo económico.

Tabla 4.4. Intereses del Estado colombiano para adaptar su normativa interna.

Legitimación Internacional	Mejora de Autoestima
Democracia renovada - líder regional.	“Vulneración social”. Ser aceptado como miembro de una comunidad en particular.
Estado “limpio” de conflicto, seguidor de normas internacionales y que respeta los derechos humanos.	Convicciones personales del Presidente Juan Manuel Santos.
Aproximación a escenarios internacionales como la OCDE.	Prestigio político del Presidente Juan Manuel Santos.
Modelo económico “desarrollista, extractivista y de apertura”.	Mejora de la autoestima nacional y propio.

Nota: Información obtenida del análisis realizado a lo largo de la investigación.

Como se evidencia en la tabla anterior, los intereses del Estado se enmarcaron tanto en la necesidad de legitimación internacional como en el deseo de mejorar la autoestima propia y nacional (Finnemore y Sikkink 1998). Para lograr una legitimación a nivel internacional y mostrar a Colombia como un país con una democracia renovada y listo para ser un líder regional que perfectamente podría encajar en organizaciones como la OCDE, era necesaria la terminación del conflicto armado y para esto el gobierno de Santos entendió que debía tener de su lado a la población víctima, invisibilizada y desprotegida históricamente.

Es por esta razón que uno de sus primeros pasos al llegar al poder fue mostrarse como Estado con voluntad de proteger a este sector poblacional y con flexibilidad para escuchar sus peticiones. El producto de todo esto y de la presión ejercida durante años por la sociedad civil colombiana y varias organizaciones internacionales fue la transformación que empezó a tener el marco normativo interno colombiano frente al tema de víctimas, el cual a pesar de sus vacíos ha buscado ser progresista frente a la garantía de los derechos de las víctimas y su posibilidad de reparación integral.

Así entonces, las acciones del Sistema Interamericano, desde un enfoque constructivista, evidencian el empoderamiento de la sociedad civil colombiana y el fortalecimiento de organizaciones locales de base que, a pesar de afrontar dificultades para impulsar políticas de derechos humanos, han perseverado según sus objetivos y valores en común. En este sentido, las decisiones del SIDH han jugado un papel clave en el posicionamiento del tema en el

debate público y en el crecimiento de la participación y control social frente al cumplimiento e implementación de las normas internacionales sobre reparación víctimas. Las diferentes formas elegidas para ejercer presión frente a la garantía y protección de los derechos de las víctimas, y la especial atención al caso colombiano, lo convirtieron en un actor fundamental para que se lograra finalmente una internalización de estándares internacionales en temas de reparación tanto a nivel jurisprudencial como a nivel legal.

Por último, los resultados de esta investigación serán un aporte a los estudios de relaciones internacionales, ya que la literatura en el caso particular no muestra una amplia investigación con relación a la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en temas de reparación a víctimas, especialmente de un régimen regional como el interamericano. Sin embargo y adicional a esto, sería de gran utilidad estudiar a futuro la incidencia que podría tener ahora el régimen interamericano con la coyuntura tanto del país, en el marco de las negociaciones entre gobierno y guerrillas, o de un posible posconflicto, como del mismo SIDH, el cual afronta una crisis no sólo económica sino de falta de credibilidad y confianza por parte de varios de los Estados miembros.

Si bien el régimen interamericano a lo largo de la historia logró grandes cosas a nivel regional, en los últimos años viene siendo acusado por varios Estados por su falta de imparcialidad y eficacia, lo que ha llevado a que varios de los Estados miembros hayan suspendido sus aportes voluntarios y otros estén contemplando la posibilidad de renunciar a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. Este tipo de crisis llevan a pensar en la incidencia que podría generar un régimen en estos términos, cuando corre en peligro su sustentabilidad financiera, y su funcionamiento no puede darse con todas las actividades que normalmente se desarrollan y generaban incidencia, como es el caso de audiencias y visitas en loco por parte de la CIDH. Para el caso particular, sería importante analizar, en el marco de esta inestabilidad por la que está pasando el SIDH, de qué forma podría incidir ahora que la terminación del conflicto armado en Colombia vuelve a dilatarse, y la garantía y protección de los derechos humanos de la población sigue siendo incierta hasta lograr la firma de acuerdos que den por terminado más de 50 años de conflicto armado.

Lista de referencias

- Abramovich, Víctor. 2009 "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos" *Sur* 6 (11): 7-39.
- Acosta, Juana Inés y Bravo, Diana. 2008. "El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana" *Revista colombiana de Derecho Internacional*, 13: 323-326.
- Anaya, Alejandro. 2010. "Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, "emprendedores" y comportamiento estatal". En *Los derechos humanos en las ciencias sociales: un perspectiva multidisciplinaria*, de Ariadna Estévez y Danie Vázquez (ed), 43-76. México: Flacso México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Anaya, Alejandro. 2013. "Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las Relaciones Internacionales". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, de Thomas Legler, Arturo Santa-Cruz y Laura Zamudio (eds.), 229-241. México DF: Oxford University Press.
- Aoláin, Fionnuala Ní y Catherine O'Rourke. 2010. "Justicia transicional, género y actores no estatales". En *Transiciones en contienda: disyuntivas de la justicia transicional en Colombia desde la experiencia comparada*, de Centro Internacional para la Justicia Transicional, 156-187. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Aponte Cardona, Alejandro. 2010. "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: una relación problemática" en *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, de Gisela Elsner, 125-171. Montevideo, Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bennett, Andrew y Colin Elman. 2007. "Case Study Methods in the International Relations Subfield". *Comparative Political Studies* 40 (2): 170-195.
- Beristain, Carlos. 2011. "Verdad, Justicia y Reparación: Democracia y Derechos Humanos en América Latina". En *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos - IIDH, 11-48. San José, Costa Rica: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.
- Borda, Sandra y Camilo Sánchez. 2014. "La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo". Conferencia FLACSO-ISA. Buenos Aires. 1-29.
- Botero, Catalina, y Esteban Restrepo. 2005. "Estándares Internacionales y Procesos de Transición en Colombia". En *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, de Angelika Rettberg, 19-66. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- CIDH. 1999. "Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- CIDH. 2011. "Informe Anual 2011. Capítulo 4, Colombia. OEA/Ser.L/V/II". Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos OEA.
- CIDH. 2013. "Informe de País Colombia. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc.49/13". Washington D.C: Organización de los Estados Americanos OEA.

- CIDH/OEA. 2007. "Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004-2007). CIDH/INF. 2/07". Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comisión Colombiana de Juristas. 2007. "Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones". Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- Corte Constitucional. 2006. "Sentencia C-370/2006". Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1983. "Opinión Consultiva OC-3/83". Washington, D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1988. "Caso Velásquez vs Honduras". Washington, D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1997. "Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador". Washington, D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2014. "Caso Rodríguez Vera y Otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia". Washington, D.C.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cosoy, Natalio. 2015. "Por qué es histórico el acuerdo entre Colombia y FARC anunciado en La Habana si aún no se firmó la Paz". BBC Mundo.
- Cristo, Juan Fernando. 2012. "Una ley para la paz". *Economía colombiana - Contraloría General de la República* 337: 9 - 13.
- Diamint, Rut. 2000. "Evolución del Sistema Americano: Entre el temor y la armonía" en *Sistema Interamericano y Democracia*, Primera edición ed., de Arlene Tickner, 1-23. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Donnelly, Jack. 1986. "International Human Rights: A Regime Analysis". *Relaciones Internacionales* 40 (17): 599-642.
- Donnelly, Jack. 2011. "La Construcción Social de los Derechos Humanos". *Relaciones Internacionales*, 17: 153-184.
- Dykmann, Klaas. 2003. "La política de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos en América Latina (1970-1991)". *Revista complutense de historia de América*, 29: 133-150.
- Farer, Tom. 1998. "The future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion vs. Exposure". <http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/The%20Future%20of%20the%20Inter%20American%20Commission%20on%20Human%20Rights%20Promotion%20vs%20Exposure.pdf> (último acceso: jueves, 31 de marzo de 2016).
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (4): 887-917.
- Flockhart, Trine. 2005. *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan Ltd.
- Forsythe, David P. 2006. *Human Rights in International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Forsythe, David P. 1984. *Derechos Humanos y Política mundial*. Buenos Aires: Universitaria.
- Haggard, Stephan y Beth A. Simmons. 1987. "Theories of International Regimes". *International Organization* 41 (3): 491-517.
- Goldman, Robert. 2007. "Historia y acción: el sistema interamericano de derechos humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, Primera edición ed., de Covarrubias, A y Ortega, D, 109-148. México, D.F.: El Colegio de México.

- Gómez Isa, Felipe. 2007. "El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos". *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Clacso*, 37: 11-64.
- González, Felipe. 2009. "The Experience of the Inter-American Human Rights System". http://www.victoria.ac.nz/law/nzaci/PDFS/Vol_14_2008/Gonzalez.pdf (último acceso: jueves, 31 de marzo de 2016).
- Hansenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 2002. *Theories of International Regimes*. Cambridge: CUP.
- ICTJ. 2009. "¿Qué es la justicia transicional?" *Centro Internacional para la Justicia Transicional*. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf> (último acceso: 07 de Agosto de 2016).
- Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink. 1998. "Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia". *Cornell University (Cornell University Press)*: 404-428.
- . 1999. "Transnational advocacy networks in international and regional politics". Unesco.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink 2000. *Activistas sin fronteras*. México: Siglo veintiuno editores S.A.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. 1988. *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert. 1982. "The Demand for International Regimes". *International Organization* 36 (2): 325-355.
- Krasner, Stephen. 2006. "Estructural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening Variables". En *International Organization and Global Governance*, de Friedrich y Edward Mansfield Kratochwil. New York: Pearson Education Inc.
- Krasner, Stephen. 1993. "Sovereignty, regimes, and human rights". En *Regime theory and international relations*, de Volker Rittberger (ed.), 139-167. Oxford: Clarendon Press.
- Krsticevic, Viviana y Tojo, Liliana. 2007. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Primera Edición ed. Buenos Aires: CEJIL.
- Levy, Jack S. 2002. "Case Study Methodology in International Studies". En *Evaluating Methodology in International Studies*, de Frank P. Harvey y Michael Brecher. Michigan: Michigan University Press.
- Mantilla, Giovanni. 2009. "Emerging International Human Rights Norms for Transnational Corporations". *Global Governance*: 279-298.
- MAPP/OEA. 2010. "Décimo Cuarto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)". CP/doc. 4486/10 corr. 1, OEA, Washington D.C.
- MAPP/OEA. 2004. "Quinto protocolo adicional al Convenio entre la República de Colombia y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos para el acompañamiento al Proceso de Paz en Colombia, firmado el 23 de enero de 2004". <http://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2016/01/MANDATO.pdf> (último acceso: 03 de abril de 2016).
- Martínez, Paula. 2013. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia en contexto. Un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. Berlín: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), Transnational Institute (TNI).
- Mearsheimer, John. 1995. "The False Promise of International Institutions". *International Security* 19 (3): 5-49.

- Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54 (2): 217-252.
- OHCHR. 2007. "Manual sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de Refugiados y Personas Desplazadas. Aplicación de los "Principios Pinheiro". http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf (último acceso: 17 de mayo de 2016).
- Olásolo, Héctor y Galain, Pablo. 2010. "La Influencia en la Corte Penal Internacional de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Acceso, Participación y Reparación de Víctimas" en *Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, de Gisela Elsner, 379-426. Montevideo, Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pizarro, Eduardo. 2015. "Una lectura múltiple y pluralista de la historia". En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, de Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana.
- Presidencia de la República de Colombia. 2015. "Comunicado conjunto # 60 sobre el Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz". http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Septiembre/Paginas/20150923_03-Comunicado-conjunto-N-60-sobre-el-Acuerdo-de-creacion-de-una-Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx#.Vg8jjXutxjc.gmail (último acceso: 2 de octubre de 2015).
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando. 2009. "El control de convencionalidad y el sistema colombiano" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 12: 163-190.
- Quinche, Manuel Fernando y Rocío del Pilar Peña. 2014. "La dimensión normativa de la justicia transicional, el Sistema Interamericano y la negociación con los grupos armados en Colombia". *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional* 7: 113-159.
- Ramírez, Néstor Julián. 2009. "Redes Transnacionales de Defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Colombia Internacional*, 69: 182 - 203.
- Rincón, Tatiana. 2010. "Influencia de organismos internacionales en la jurisdicción ordinaria y en la actuación de los actores nacionales involucrados en procesos de justicia transicional: procesos transicionales en contextos de conflicto armado" en *Transiciones en contienda: Disyuntivas de la justicia transicional en Colombia desde la experiencia comparada*, Primera Edición ed., de Michael Reed; María Cristina Rivera, 35-60. Bogotá, Colombia: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Risse, Thomas, Stephen Ropp y Kathryn Sikkink. 2013. *The Persistent Power of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink. 2011. "La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: Introducción". *Relaciones Internacionales*, 17: 185-223.
- Roldán, Sergio. 2013. "Antecedentes de la Política de Restitución de Tierras". <http://www.sergioroldan.co/blog/2013/07/antecedentes-de-la-politica-de-restitucion-de-tierras/> (último acceso: 17 de mayo de 2016).
- Rugeles, Gustavo. 2013. "Las Convivir que se volvieron organizaciones paramilitares". <http://www.las2orillas.co/las-convivir-se-volvieron-organizaciones-paramilitares/> (último acceso: 17 de mayo de 2016).
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". *International Organization* 36 (2): 379-415.

- Sánchez, Nelson Camilo y Uprimny Yepes, Rodrigo. 2011. "¿Justicia Transicional sin Transición? La experiencia colombiana en la implementación de medidas de transición" en *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 129-162. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Senarclens, P. de. 1993. "La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 138: 529-539.
- Stein, Arthur A. 1982. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World". *International Organization* 36 (2): 299-324.
- Tickner, Arlene. 2000. *Sistema Interamericano y Democracia*. Primera Edición ed. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Uprimny, Rodrigo. 2007. "La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos en Colombia: un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional" en *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, Primera Edición ed., de Viviana Krsticevic; Liliana Tojo, 127-142. Buenos Aires: CEJIL.
- Valdivieso, Andrés Mauricio. 2010. "La justicia transicional en Colombia. Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos". *Papel Político* 17 (2): 621-653.
- Waltz, Kenneth. 1986. "Reflection on Theory of International Politics: A response to my critics". En *Neorealism and its Critics*, de Robert Keohane. New York: Columbia University Press.
- Weissbrodt, David y Bartolomei, Maria Luisa. 1991. "The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976-1983" *University of Minnesota Law School* 75 (1009): 1009-1035.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization Foundation (Cambridge University Press)* 46 (2): 391-425.
- . 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Entrevistas

- Avellaneda, Luis Carlos, entrevista de Karen Bustos. *Entrevista exsenador ponente del proyecto de Ley de Víctimas* (10 de mayo de 2016).
- Casas, Mabel, entrevista de Karen Bustos. *Entrevista a fucionaria coordinadora del área de Sistema Internacional de la Unidad para las Víctimas* (abril 29, 2016).
- Castañeda, Franklin, entrevista de Karen Bustos. *Entrevista al Presidente del Comité de Solidaridad por los presos políticos y Vocero del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - Movice* (Mayo 18, 2016).
- Manrique, César, entrevista de Karen Bustos. *Entrevista a exasesor de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Luis Carlos Avellaneda - promotor de la Ley 1448 de 2011* (Mayo 10, 2016).
- Picón, Ángela, entrevista de Karen Bustos. *exfuncionaria de la MAPP/OEA* (marzo 22, 2016).
- Sánchez, Camilo, entrevista de Karen Bustos. *Entrevista a Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador de investigaciones sobre justicia transicional en DeJusticia* (junio 2, 2016).