

# BITÁCORA DE SAN CARLOS NOTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

Número 2 | Diciembre 2022 | ISSN 2954-7466

## LECTURAS PARA UNA ÉPOCA DE CAMBIO

*Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*

**RELEVANCIA QUE TIENE LA HISTORIA  
PARA EL ACCIONAR INTERNACIONAL  
DEL ESTADO COLOMBIANO**

*Fernando Suárez Sánchez*

**BOLÍVAR Y SU NACIONALIDAD COLOMBIANA**

*Dixon Orlando Moya Acosta*

**EXAMEN SIN FIN**

*Miguel Ángel González Ocampo*

**CONSIDERACIONES SOBRE EL RESTABLECIMIENTO  
DE LAS RELACIONES CON VENEZUELA**

*Carlos Armando Colmenares Castro*

**LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA EN EL  
CÁUCASO: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR  
COOPERACIÓN COLOMBO-GEORGIANA**

*Juan David Abella Osorio*

**POLÍTICA EXTERIOR Y CRISIS INTERNA EN IRÁN:  
DESAFÍOS DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA**

*Jhany Marcelo Macedo Rizo*

**LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR Y OBLIGACIONES  
ERGA OMNES PARTES EN LA CORTE  
INTERNACIONAL DE JUSTICIA**

*Juan José Quintana Aranguren*

**¿COLOMBIA REQUIERE UN VICEMINISTERIO DE  
ASUNTOS MIGRATORIOS Y CONSULARES?**

*Margarita Eliana Manjarrez Herrera*

**COLOMBIA HACIA UNA DIPLOMACIA PARA EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Fabio Esteban Pedraza Torres*

**CANDELARIO OBESO: POETA AFROCOLOMBIANO  
Y CÓNsul DE COLOMBIA EN EL SIGLO XIX**

*José Luis Fernández Chavarría*

**ACTORES, MÉTODOS Y ÁMBITOS: LA CONSTANTE  
Y SIEMPRE PRESENTE NECESIDAD DE ADAPTACIÓN  
EN LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA**

*Andrés Ordóñez Buitrago*

**COLOMBIA: 44 AÑOS DE COOPERACIÓN SUR-  
SUR, PENSADA PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS**

*Lina Marcela Puentes Grueso*

*Sharon Ahear Cabarcas*

*Geraldine Cuervo Ceballos*

*Maríacamila Hernández Rubio*

*Sergio Federico Rodríguez Falla*

*Diana Alexandra Medina Cetina*



**MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES**

**Ministro de Relaciones Exteriores**

ÁLVARO LEYVA DURÁN

**Viceministro de Relaciones Exteriores**

FRANCISCO JOSÉ COY GRANADOS

**Viceministra de Asuntos Multilaterales**

LAURA GABRIELA GIL SAVASTANO

**Comité editorial:**

FRANCISCO JOSÉ COY GRANADOS - Coordinador

MARTHA IRMA ALARCÓN LÓPEZ

MÓNICA SOFÍA DIMATÉ CASTELLANOS

ALEJANDRO MORALES HENAO

CARLOS ANDRÉS PADRÓN BARRIOS

CARLOS ANDRÉS PÉREZ-GARZÓN

PIERRE GERSTLÉ

**Comité científico:**

CAMILO REYES RODRÍGUEZ

JUAN JOSÉ QUINTANA ARANGUREN

LUIS ARMANDO SOTO BOUTIN

ÓSCAR IVÁN ECHEVERRY VÁSQUEZ

FARYDE CARLIER GONZÁLEZ

SERGIO ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ

ANDRÉS MOLANO ROJAS

**Diseño y diagramación:**

CÉSAR AUGUSTO BAUTISTA GAITÁN

**Administración de la página web:**

CARLOS ANDRÉS PÉREZ-GARZÓN

**Título:** Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior

**Título abreviado:** Bit. S. Car.

**ISSN:** 2954-7466

**Periodicidad:** Semestral

**Editorial:** Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

**Correspondencia:** Palacio de San Carlos. Calle 10 # 5-51, Bogotá D. C.

**Página web:** <https://www.bitacoradesancarlos.cancilleria.gov.co/index.php/bsc>

**Correo electrónico:** bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co

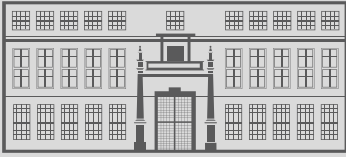
Bogotá D. C., 15 de diciembre de 2022

Publicación sin ánimo de lucro. Prohibida su venta.

Hecho el depósito legal.

# TABLA DE CONTENIDO

Presentación. Lecturas para una época de cambio   Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia .....	4
Relevancia que tiene la historia para el accionar internacional del Estado colombiano   Fernando Suárez Sánchez .....	6
Bolívar y su nacionalidad colombiana   Dixon Orlando Moya Acosta .....	11
Examen sin fin   Miguel Ángel González Ocampo .....	16
Consideraciones sobre el restablecimiento de las relaciones con Venezuela   Carlos Armando Colmenares Castro .....	22
La política exterior colombiana en el Cáucaso: propuestas para una mayor cooperación colombo-georgiana   Juan David Abella Osorio .....	28
Política exterior y crisis interna en Irán: desafíos de la República Islámica   Jhany Marcelo Macedo Rizo .....	36
Legitimación para actuar y obligaciones <i>erga omnes partes</i> en la Corte Internacional de Justicia   Juan José Quintana Aranguren .....	42
¿Colombia requiere un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares?   Margarita Eliana Manjarrez Herrera .....	48
Colombia hacia una diplomacia para el desarrollo sostenible   Fabio Esteban Pedraza Torres .....	56
Candelario Obeso: poeta afrocolombiano y cónsul de Colombia en el siglo XIX   José Luis Fernández Chavarría .....	64
Actores, métodos y ámbitos: la constante y siempre presente necesidad de adaptación en la práctica diplomática   Andrés Ordóñez Buitrago .....	69
Colombia: 44 años de Cooperación Sur-Sur, pensada para no dejar a nadie atrás   Lina Marcela Puentes Grueso Sharon Ahear Cabarcas Maríacamila Hernández Rubio Sergio Federico Rodríguez Falla Diana Alexandra Medina Cetina .....	74



## PRESENTACIÓN

# LECTURAS PARA UNA ÉPOCA DE CAMBIO

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

La misión principal de la Cancillería durante el Gobierno del presidente Gustavo Petro es contribuir a la destrucción de la cultura de la violencia y promover la paz total más allá de las fronteras. Por supuesto, hay diversas formas de alcanzar ese propósito y una de ellas es que los funcionarios encargados de materializar esta política exterior cuenten con un espacio de formación y divulgación de su pensamiento que contribuya al cambio cultural que el país hoy requiere. La Bitácora de San Carlos es el escenario perfecto que cumple esta finalidad.

La paz total necesita una cultura fundada en los principios y valores democráticos, como la libertad de expresión, el respeto a las ideas contrarias y el diálogo constructivo. Ciertamente, la Bitácora de San Carlos va en la

dirección correcta y no solo fomenta en los funcionarios de la Cancillería estas premisas, sino que también las irradia a un público más amplio, que se nutre de los debates y puntos de vista diferentes. La revista es propicia porque llega en un momento en el que urgen espacios donde la diversidad pueda manifestarse y se construyan puentes de entendimiento. Qué mejor que un escenario de discusión libre, concienzuda y nutrida de la experiencia como la Bitácora para llenar este vacío.

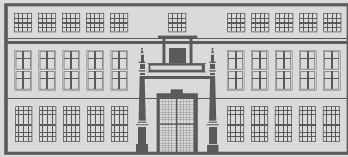
El cambio a una cultura de paz total también demanda unos servidores públicos que investiguen, reflexionen y sean propositivos frente a la mejor manera de realizarlo. Es de admirar el valor del capital humano con el que cuenta la Cancillería; un equipo

preparado sobre el que recae el pensamiento y ejecución de la política exterior. Por eso, debe celebrarse la Bitácora como una muestra del compromiso de los funcionarios con la calidad y el mejoramiento continuo, todo lo cual redundará en beneficio del país. Lugares de formación como la revista son pertinentes porque invitan a desarrollar habilidades necesarias para enfrentar los grandes desafíos de la humanidad. Las ideas que iluminen la lucha contra el cambio climático, la desigualdad económica y de género bien podrían surgir de estas páginas y de las de ediciones venideras.

La política de paz total va más allá de las fronteras nacionales y, en el mismo sentido, se proyecta la Bitácora de San Carlos. El Ministerio es afortunado de tener un instrumento con el potencial de dar un mayor alcance a los anhelos de cambio que marcan esta época. También se debe aprovechar su proyección y utilizarla en beneficio de fines loables como la integración de nuestra región. La Bitácora pone al Ministerio en diálogo con sus pares internacionales y esto debe potenciarse para avanzar en la construcción de discursos que acerquen a los pueblos.

Esta nueva edición de la Bitácora de San Carlos contiene artículos orientados en la ruta trazada. El lector encontrará interesantes reflexiones sobre el restablecimiento de relaciones con Venezuela, la necesidad de la constante adaptación de la práctica diplomática y la reorganización de la función consular en el Estado colombiano, entre otros temas que merecen una difusión y discusión colectivas. Esta es una época de cambios, no un cambio de época, e insumos como los que aquí se ofrecen seguramente ayudarán a afrontar un poco mejor los retos que se avecinan.

Gracias al empeño del grupo de funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores y la Academia Diplomática, se ha hecho posible continuar con este proyecto. Felicitaciones a los autores, cuyos aportes superaron un riguroso proceso de selección y de quienes el lector aprenderá mucho en las páginas siguientes. Es hora de que los colombianos se apropien de estos espacios y le saquen el máximo provecho. Que no quede duda de que, cultivando iniciativas como la revista Bitácora de San Carlos, se avanzará en la construcción de esa paz total que el país tanto necesita.



# RELEVANCIA QUE TIENE LA HISTORIA PARA EL ACCIONAR INTERNACIONAL DEL ESTADO COLOMBIANO

Fernando Suárez Sánchez\*

## Resumen

La política exterior colombiana ha marchado por doscientos años sin un diálogo reflexivo con su pasado. Al respecto, este artículo parte de una revisión de la apropiación que ha hecho el Ministerio de Relaciones Exteriores de la historia y continúa con una posible forma de abordarla a partir de una dependencia especializada que obre según las mejores prácticas de otros países. Con dicho fin, se revisan someramente algunos ejemplos de otros ministerios de relaciones exteriores. En ese sentido, el texto aborda la relevancia que tiene la disciplina histórica para el accionar internacional del país y propone una vía para garantizar el diálogo reflexivo que ha faltado en los dos siglos de historia de la Cancillería.

**Palabras clave:** historia, Grupo Interno de Trabajo del Historiador, política exterior, memoria

Recibido: agosto 14, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

A pesar del papel determinante que ha desempeñado en la evolución de la nación y del Estado, la historia ha sido un *obiter dictum* en el plano de las relaciones internacionales de Colombia, con resultados hueros para la formulación y ejecución de nuestra política exterior. Raimundo Rivas y Germán Cavalier, por mencionar dos importantes exponentes, compilaron y analizaron los episodios más destacados de la política exterior colombiana, pero no sentaron discusiones ni derroteros para su uso en el servicio exterior.

Historia y política exterior es un binomio desatendido, pero relevante. Como bien lo indica

el profesor Andrés Molano (2021), la política exterior antecedió al nacimiento del Estado, cuando en la época de Francisco Miranda y Manuel Palacio Fajardo se extendió por el mundo el nombre de Colombia antes de que existiese como Estado propiamente. La

---

*Es más necesario que nunca  
acudir a la historia para  
enriquecer el desarrollo de la  
capacidad estatal en el plano  
del relacionamiento bilateral  
y multilateral.*

---

\* Tercer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Programas y Convenios de Cultura, Educación y Deporte, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: fernando.suarez@cancilleria.gov.co

relación es todavía más profunda si se considera que, como lo hace Henry Kissinger (2013, pág. 331), la historia es la memoria de los Estados. De esta manera resulta en una disciplina que no debe ser ajena al Ministerio de Relaciones Exteriores; por el contrario, es más necesario que nunca acudir a la historia para enriquecer el desarrollo de la capacidad estatal en el plano del relacionamiento bilateral y multilateral.

Este ensayo pretende ahondar en la relevancia que tiene la historia para el accionar internacional del Estado colombiano y la importancia de formar el Grupo Interno de Trabajo (GIT) del Historiador dentro de la Cancillería. Para esto, se inicia con un repaso de las funciones que ha tenido dentro de dicha cartera; la historia es entendida aquí como disciplina de estudio y no como relato, o, en palabras del historiador Reinhart Koselleck (1973, pág. 211), la que es capaz de producirse y analizarse a sí misma (*die Geschichte überhaupt o die Geschichte schlechthin*). Por otro lado, se propone una revisión de ejemplos internacionales de dependencias análogas al GIT del Historiador. Con esa finalidad se caracteriza su composición a partir de los referentes de otros países, se continúa con una descripción de las posibles tareas y atribuciones académicas, y se finaliza con un apunte sobre la Resolución 5636 del 27 de julio de 2022 como vía administrativa para formarlo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022).

## II. Los usos de la historia en la política exterior colombiana

En el caso de la política exterior colombiana, la historia ha fungido como recurso narrativo de identidad,

como fuente de su soberanía territorial y como material didáctico para sus funcionarios y diplomáticos. A continuación, se examina de manera sintética cada uno de estos usos.

- 1) **Historia como recurso narrativo.** Después de los triunfos militares, la historia fue usada para señalar frente a otros países la existencia del Estado. La edición en París de *La historia de la Revolución de la República de Colombia* de José Manuel Restrepo (1827), quien ocupó durante un periodo de tiempo la cartera del Ministerio de Relaciones Exteriores, concluyó este proceso. Escribir la historia de la formación del Estado, y esta fue regla para todas las naciones americanas, fue una carta de presentación ante el concierto de las naciones; fue su partida de bautismo.

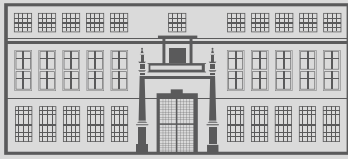
---

*En el caso de la política exterior colombiana, la historia ha fungido como recurso narrativo de identidad, como fuente de su soberanía territorial y como material didáctico para sus funcionarios y diplomáticos.*

---

La historia de la formación del Estado, y esta fue regla para todas las naciones americanas, fue una carta de presentación ante el concierto de las naciones; fue su partida de bautismo.

- 2) **Historia como fuente de la soberanía territorial.** La soberanía colombiana está fuertemente anclada en el pasado. El principio de *uti possidetis iuris* de 1810, aporte americano a la doctrina del derecho internacional público, se remite principalmente a documentos históricos realengos, emanados de oficinas productoras del Consejo de Indias, la máxima autoridad hispánica durante la época virreinal. Ejemplo de esto es el estudio sobre *Límites de la República de los Estados-Unidos de Colombia* de José María Quijano Otero (1881), que tenía como fin poner a buen recaudo “los títulos en que funda sus derechos la Patria que tanto amamos”. El pasado, historiado con balduques originarios de archivos foráneos, fue el recurso principal con el que se le otorgó a nuestro Estado la dimensión de su territorio.



- 3) **Historia para la formación diplomática.** La compilación y edición de documentos inéditos también caló en la función diplomática *strictu sensu*, con el doble propósito de instruir en historia y aprender el oficio de la mano de destacados diplomáticos del pasado. Con el Decreto Ejecutivo número 53 del 27 de agosto de 1900, Antonio José Uribe, dos veces canciller, emprendió la edición de los *Anales diplomáticos y consulares de Colombia*. En esta publicación seriada, que llegó solamente a los nueve tomos, se editaron cronológicamente las comunicaciones e informes de las legaciones colombianas. El decreto en comento facultaba al “archivero del Ministerio de Relaciones Exteriores” para coleccionar la correspondencia y “demás documentos de los Ministros públicos y de los Consulares acreditados ante el Gobierno de la República, desde la Independencia hasta hoy, clasificados por orden de materias que correspondan á un plan científico” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1900). Además, se ordenó que se pasaran de la Biblioteca y del Archivo Nacional a la Cancillería los expedientes relacionados con la historia diplomática y consular (un proceso contrario al de nuestro actual régimen de archivos).

### III. Referentes internacionales y estructura para un GIT del Historiador

El binomio de política exterior e historia que se ha mencionado requiere, para los estándares actuales, de una unidad especializada que asesore en la toma de decisiones y en la formulación de políticas por medio de la edición de documentos históricos relevantes y de documentos de estudio como apoyo político. Como botón de muestra, tenemos el acervo histórico diplomático Genaro Estrada, que inició en 1923, la Oficina del Historiador (*Office of the Historian*) en Estados Unidos, el FCDO Historians en el Reino

Unido, el archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores en Japón; los Archivos Diplomáticos en Rumania y el Archivo Político en Alemania.

Estas unidades, aunque difieran en detalles de su composición, tienen en común tres elementos. El primero es un personal capacitado para el manejo, catalogación y selección de la documentación, así como para la generación de conocimiento especializado en el área. El segundo es que son centros de documentación que comprenden expedientes oficiales generados por oficinas productoras y una biblioteca especializada. Y el tercero es que constituyen un órgano de publicaciones para los documentos históricos seleccionados y para los informes, artículos o documentos de trabajo enfocados en la reflexión y asesoramiento.

En la estructura interna de la Cancillería de Colombia existen dependencias que cumplen con algunas de estas funciones. Ellas son la Biblioteca, la Hemeroteca y el Centro de Documentación. Actualmente están adscritas a la Dirección de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.

### IV. Las tareas académicas del GIT del Historiador

Las tareas del GIT podrían englobarse dentro de la estructura anteriormente descrita. Dentro de esta cabrían también los efectos propios del ejercicio de la investigación histórica y su proyección social. Si bien, en el ámbito de la investigación histórica, la historia internacional perdió durante muchos años la relevancia que disfrutó en décadas pasadas, ha vuelto a cobrar importancia (Schröder, 2011). El estado actual de este campo de estudio convoca cada vez más a expertos académicos en la materia, lo cual surtiría un efecto positivo para enriquecer el GIT del Historiador, así como una mayor oferta académica en este campo en las instituciones de educación superior del país.

En este sentido, las tareas académicas del GIT podrían resumirse en aportar a la construcción de la memoria nacional y estatal, y asesorar en el buen uso de



los recursos del pasado para el ejercicio de la política exterior. A continuación, se presentan algunas ideas pertinentes:

- 1) El resultado de los esfuerzos académicos en el campo de la historia internacional podría vertebrar otro tipo de relato nacional. A falta de una entidad con esta perspectiva, ha sido difícil construir completamente la memoria del Estado colombiano a fuerza de un prolongado conflicto bipartidista que auspició, en un gran número de ocasiones, la refundación de la patria. Fue así como se promulgaron constituciones políticas a tutiplén y el odio mutuo arrambló la posibilidad de formar una memoria nacional desde una base común. Resultado de dicha condición son los mitos que todavía se encuentran

---

*Las tareas académicas del GIT podrían resumirse en aportar a la construcción de la memoria nacional y estatal, y asesorar en el buen uso de los recursos del pasado para el ejercicio de la política exterior.*

---

en algunos textos. En estos, se resaltan episodios como la respuesta de Víctor Hugo sobre la Constitución Política de 1863 (de la que nunca dijo que era hecha “para ángeles”), las posturas de Marco Fidel Suárez sobre la proyección internacional de Colombia (opacadas por la bella locución latina *respice populum*, que nunca fue una doctrina de política exterior) o, por qué no, nuestro supuesto “parroquialismo”. El GIT del Historiador de la Cancillería colombiana debe aportar desde la reflexión y selección de documentos pertinentes para el ejercicio de la diplomacia. Aunque no es su tarea, debería contribuir indirectamente a la discusión académica y a la formación de la historia nacional, en la que el olvido y el error, por ponerlo en términos de Ernst Renan, son a veces fundamentales para conservar nuestra “memoria monumental”. En su oficio, debe aportar a esta tarea para

repensar el conjunto de nuestro pasado y la memoria del Estado que también necesita la recapitulación de su propia política exterior.

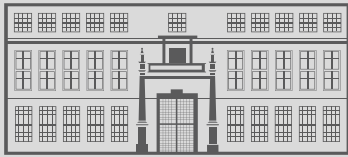
- 2) El GIT podría conducirnos a un buen uso de la historia. El pasado, nos recuerda el historiador (Clark, 2014), no nos llega en “forma de lecciones preenvasadas, sino como oráculos cuyas analogías debemos aclarar desde nuestras dificultades actuales.” El GIT del Historiador debe liderar el proceso de lectura de esos vestigios demóticos, de los oráculos a los que hace referencia Clark. El uso inconsulto y excesivo de esas analogías pone en riesgo también nuestro presente. Con respecto al tema, el analista Bruno Terrais ha hecho un encomiable esfuerzo por desglosar las formas en que se ha abusado de momentos del pasado como referencias que resignifican siempre el presente y ha pro-

puesto sugestivas medidas para evitar caer en los abusos del pasado (2019).

## V. La Resolución 5636 de 2022

El 27 de julio de 2022, se firmó la Resolución 5636, en virtud de la cual se formó el Comité de Historia y Patrimonio Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este instrumento es el punto de partida para atender las necesidades de la identidad histórica de Colombia en el exterior, articular el patrimonio cultural de la Cancillería y formar alianzas interinstitucionales para recabar en los acervos diplomáticos que reposan en el Archivo General de la Nación o en otras entidades de documentación con el fin de crear conocimiento sobre la historia del accionar internacional del país.

Entre las funciones del ámbito de dicho comité está la de sentar “las bases para la creación del Grupo Interno de Trabajo del Historiador o la denominación que se considere más adecuada y hará recomendaciones



sobre la dependencia a la que deberá estar adscrito” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022). El impulso preponderante que se le ha dado a este proyecto debe continuar como parte de la estructura interna del Ministerio. De manera simultánea, es sustancial desarrollar el párrafo anteriormente citado, además de involucrar al Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI), en la que participa únicamente el Archivo General de la Nación.

#### IV. Conclusión

La historia es fundamental para los Estados y para su política exterior. Con sobradas razones, Kissinger no se guardaba sus quejas sobre los políticos estadounidenses que no se preocupaban por profundizar sus conocimientos en este campo, en el que él ha sido un importante cultor (Tertrais, 2019, pág. 158).

En Colombia, la conciencia histórica precedió a la fundación de nuestro Estado y guardó registro de nuestra primera política exterior; se trasladó a un relato general de la fundación de este, luego, garantizó nuestros derechos sobre el territorio y fue recurso para formar a varias generaciones de diplomáticos. En aquella época, dichos usos fueron fundamentales para consolidar la nación y el servicio exterior, aunque actualmente resultan completamente manidos. La historia, en la actualidad, requiere una revisión más íntegra y académica, dada la complejidad que subyace en la proyección internacional del Estado y las buenas prácticas de otros países, que cuentan en las entidades con dependencias especializadas encargadas de la política exterior.

Con seguridad, hubiese sido mucho más complejo el desarrollo del servicio diplomático y la defensa de la integridad del Estado americano durante la Guerra Fría, sin la indagación histórica de la que se sirvió George F. Kennan para comprender la esencia y el espíritu de Rusia. En el sentido que le dio Kennan, la historia es la mejor herramienta para descifrar el ADN de los Estados, de ahí que de ella emanen la

reflexión y el conocimiento necesarios a fin de encarar el presente, especialmente en lo que respecta a los abusos de las analogías a las referencias equívocas del pasado.

Sentada esta base, el medio para canalizar y desarrollar un manejo del conocimiento histórico de manera especializada y tendiente a nutrir el servicio exterior de la Cancillería colombiana sería el GIT del Historiador, que debe formarse desde el Comité de Historia y Patrimonio Cultural.

---

#### Referencias

- Clark, C. (15 de enero de 2014). Christopher Clark : « 1914 rime avec aujourd'hui ». Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www.lemonde.fr/la-une/article/2014/01/15/les-lecons-de-1914\\_4348421\\_3208.html](https://www.lemonde.fr/la-une/article/2014/01/15/les-lecons-de-1914_4348421_3208.html)
- Kissinger, H. (2013). *The World Restored. Metternich, Castlereagh, and the Problems of Peace*. Cambridge: Houghton Mifflin Company.
- Koselleck, R. (1973). Geschichte, Geschichten und formale Zeistrukturen. En V. Völlm, *Poetik und Hermeneutik* (págs. 211-222). München: Fink.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (1900). *Decreto Ejecutivo número 53 del 27 de agosto de 1900*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2022). *Resolución 5636 de 2022*.
- Molano, A. (1 de octubre de 2021). La oficina del historiado. *El Nuevo Siglo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-01-2021-la-oficina-del-historiador>
- Quijano Otero, J. M. (1881). *Límites de la República de los Estados Unidos de Colombia*. Sevilla: F. Álvarez y Ca.
- Restrepo, J. M. (1827). *Historia de la Revolución de la República de Colombia*. París: Lib. Americana.
- Schröder, I. (2011). Die Wiederkehr des Internationalen. Eine einführende Siskizze. *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History*, 8(3), 340-349. doi:<https://doi.org/10.14765/zzf.dok-1648>
- Tertrais, B. (2019). *La venganza de la historia. Cómo el pasado está cambiando el mundo*. Barcelona: RBA Libros.

# BOLÍVAR Y SU NACIONALIDAD COLOMBIANA

Dixon Orlando Moya Acosta\*

## Resumen

Existe una controversia no declarada, una duda sustancial sobre un tema que no debería ni siquiera plantearse: la nacionalidad colombiana de Simón Bolívar, primer presidente de la República de Colombia. En el pasado, algunos compatriotas han dudado, frente a tribunales, sobre la nacionalidad colombiana del Libertador, incluso la Corte Suprema ha debido intervenir. Es necesario resolver de fondo el inconveniente y evitar un debate innecesario en el futuro. Este es el propósito del presente artículo.

**Palabras clave:** Colombia, Simón Bolívar, nacionalidad colombiana, ciudadanía

Recibido: septiembre 1, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

*“Yo quiero ser ciudadano para ser libre y para que todos lo sean. Prefiero el título de ciudadano al de Libertador, porque éste emana de la guerra y aquél emana de las leyes. Cambiadme, señor, todos mis dictados, por el de buen ciudadano” (Bolívar, 1992, pág. 161).*

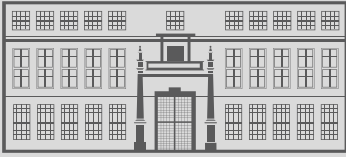
Discurso de toma de posesión como primer presidente de Colombia en Cúcuta el 3 de octubre de 1821.

El egregio periodista y escritor Daniel Samper Pizano, a propósito de la posesión del presidente Gustavo Petro, escribió una columna en la que recordaba la relación de los mandatarios de origen costeño en nuestro país, tanto de la región Caribe como Pacífica, la cual es más bien escasa. Noté una ausencia fundamental y le escribí a don Daniel, como le suelo llamar con respeto, recordándole que en la lista faltaba el primer presidente de Colombia, Simón Bolívar, quien nació en Caracas, la capital venezolana, a escasos kilómetros del mar Caribe.

El reconocido cronista me respondió amablemente, como es su costumbre, para decirme que no había sido olvido, que sí había pensado en Bolívar, pero que luego de consultar a varios historiadores, no estaba definida la nacionalidad colombiana del Libertador. Al parecer unos especialistas opinan que Bolívar sí era colombiano y otros que no. Esto me parece un contrasentido en toda regla, una nueva afrenta a la memoria de quien, no solo nos dio la libertad, sino también la identidad misma. O, ¿acaso se nos olvida a quién se le ocurrió que el país se llamara Colombia y sus habitantes “colombianos”? El mismo mandatario

---

\* Cónsul General de Colombia en Chicago, EE. UU., Cancillería de Colombia. Correo electrónico: dixon.moya@cancilleria.gov.co



que, en sus proclamas, se dirigía a los colombianos como sus conciudadanos. Es necesario recurrir a la historia para no caer en la histeria.

## II. Desarrollo

El origen de Colombia es reivindicatorio, pues en la mente de muchos americanos quedó la idea de hacer un acto de justicia para nombrar al llamado Nuevo Mundo, o parte de él, con una referencia directa a Cristóbal Colón. Aquello se había frustrado cuando un cartógrafo alemán decidió que el continente descubierto se llamaría América y no Colombia. Ese espíritu reivindicativo se dio tanto en la parte anglosajona como en la hispanoamericana. Son numerosos los lugares de América del Norte con el nombre *Columbia*, que suele generar confusión con la denominación de nuestro país.

Fray Bartolomé de las Casas, en su obra *Historia de las Indias*, había propuesto el nombre de *Columba* para designar los territorios descubiertos por

Colón. Pero sería el precursor de la independencia latinoamericana, Francisco de Miranda, quien comenzó a utilizar el nombre Colombia para referirse a la América Española, pensando en una gran nación que pudiera aglomerar a las colonias españolas.

Miranda también diseñó la bandera colombiana y, aparte de mitos y leyendas románticas (se decía que era para recordar la rubia melena, los ojos azules y labios rojos de su amante, Catalina la Grande, o que esta le había dado una bandera rusa, cuyo color blanco se había vuelto amarillento por los viajes), la verdad es que Miranda tomó los colores del escudo de armas de Cristóbal Colón: oro, azul y rojo, homenaje adicional al navegante genovés.

Simón Bolívar retomó la iniciativa de Miranda, dejándola escrita en un célebre texto, escrito en su exi-

lio jamaicano en 1815. Esta es la llamada *Carta de Jamaica* (titulada originalmente *Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla*), la cual originalmente fue escrita en inglés, con anotaciones en francés, conforme el manuscrito que se conserva en el Archivo General de la Nación, un verdadero tesoro documental. El apartado que nos concierne es el siguiente:

La Nueva Granada se unirá con Venezuela. [...] Su acceso es fácil y su situación tan fuerte que puede hacerse inexpugnable. Posee un clima puro y saludable, un territorio tan propio para la agricultura como para la cría de ganado, y una grande abundancia de maderas de construcción. [...] Esta nación se llamaría Colombia como un tributo de justicia y

gratitud al creador de nuestro hemisferio. (Bolívar, Carta de Jamaica, 2003)

Es muy interesante la génesis de un país como Colombia, que primero nace como un

lugar ficticio en la mente de un escritor que imagina este país. Así como Gabriel García Márquez y otros muchos célebres literatos han creado pueblos, países e incluso universos ficticios, en un primer momento, Colombia solo estaba en la mente de un hombre que gustaba de escribir, talento que ha permanecido oculto por las virtudes combativas o estadistas de su autor. Colombia fue primero una creación literaria antes de concretarse en una realidad jurídica y política. Tiene mucho de poético constatar que Colombia fue un relato antes que un Estado.

Ahora bien, a los colombianos que solo le reconocen a Bolívar la nacionalidad venezolana, negándole la colombiana, habría que decirles que su nacionalidad era española. Venezuela no era una entidad jurídicamente independiente para la fecha de su nacimiento, pero, como Bolívar luchó contra la dominación

del Imperio español, difícilmente se podría sostener que él lo fuera. Al final, quizás algunos quieren verlo como un apátrida, herederos de aquellos que lo humillaron en vida, los que lo obligaron a salir de Colombia y quienes le negaron el ingreso en Venezuela, triste destino de quien dio su vida, honra y bienes por los demás.

Bolívar debe ser considerado tan colombiano como venezolano, así como boliviano o mexicano, países que, en vida del Libertador, le otorgaron la ciudadanía a título honorario. No es muy conocido que Bolívar recibió de manera honorífica la nacionalidad mexicana en 1824, cuando el Congreso Constituyente de México siguió la propuesta del diputado Servando Teresa de Mier, quien deseaba homenajear al más importante libertador de América, en un momento en que la República reemplazaba al Imperio Mexicano. No podemos olvidar que Colombia y México eran países fronterizos, pues Costa Rica hacía parte de México, así como Panamá lo era de Colombia.

Para aclarar cualquier atisbo de malentendido, no estoy negando la nacionalidad venezolana del Libertador. Sería ofensivo y temerario desconocer el elemento del territorio en donde una persona nace, los factores naturales y culturales que terminan por configurar la identidad de los individuos. Todo lo contrario, en las enciclopedias, Simón Bolívar debe seguir apareciendo como venezolano pero también como colombiano, pues se trata de una nacionalidad no por adopción como en el caso boliviano o mexicano, sino por su propia convicción y determinación.

Ante la duda planteada, he realizado una somera investigación a distancia, que ojalá sea acicate para historiadores profesionales o interesados en el tema que puedan llegar a una definición sobre la materia.

En el transcurso de esta búsqueda, encontré lo que podría ser un documento definitivo: la demanda que buscaba en Colombia la inexecutable de la Ley 31 de 1979, la cual consagraba diferentes actos para conmemorar el bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar y el sesquicentenario de su muerte (Congreso de Colombia, 1979). La demanda de un ciudadano se sustentaba en un argumento central: Bolívar no ostentó la nacionalidad colombiana.

La citada ley reconocía a Simón Bolívar como “Padre de la Patria” y consagraba una serie de actividades destinadas al homenaje del Libertador, dentro de las cuales estaba la construcción de un parque popular en la zona del Salitre, destinado a honrar la memoria del prócer. Ahora bien, la mencionada demanda, se fundamentaba en la siguiente afirmación textual:

---

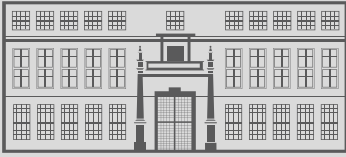
*Bolívar debe ser considerado tan colombiano como venezolano, así como boliviano o mexicano, países que, en vida del Libertador, le otorgaron la ciudadanía a título honorario.*

---

Las leyes de honores se restringen a conmemorar los grandes servicios prestados a la Patria por ciudadanos colombianos y quizá como contradicción histórico-político-jurídica el Libertador y Padre de la Patria Simón Bolívar no fue ciudadano, para lo cual a la luz de la Constitución se requiere ser colombiano y mayor de edad. Sucede que nuestro Libertador fue venezolano y pudiendo tal vez por adopción acogerse a nuestra nacionalidad nunca lo hizo ni norma positiva de la República le pudo conceder tal carácter, ni pudo tener dos nacionalidades. Esta infracción cobija todo el articulado de la ley acusada. (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1980)

La Corte Suprema, en buena hora, desatendió la demanda de la siguiente forma:

Para la Corte Suprema de Justicia, categórica afirmación que hace desde el inicio de este



fallo, Simón Bolívar no solamente fue ciudadano colombiano sino el creador de Colombia. No fue un apátrida, persona carente de nacionalidad, sino un eupátrida, genitor y engendrador de naciones. Su derecho de ciudadanía está inscrito en el agradecido corazón de veinticinco millones de colombianos. Hay evidencias en el orden jurídico, político y social de tal magnitud como las existentes en el mundo de la naturaleza: el esplendor del sol, la majestad del mar, la imponencia de las cordilleras. Tratar de negar la colombianidad de Bolívar equivaldría a afirmar que Napoleón no fue francés sino corso. (1980)

Luego, la Corte hace un repaso histórico, en el cual registra cómo se expidió la Ley Fundamental de la República de Colombia el 17 de diciembre de 1819 en la ciudad de Angostura, cuando Venezuela y la Nueva Granada quedaron reunidas en una sola entidad, bajo el título glorioso de República de Colombia (Sobrano Congreso de Venezuela, 1819). Esto fue refrendado en la Constitución de Cúcuta de 1821, lugar y fecha en los cuales Simón Bolívar pronunció la célebre frase con la cual encabezamos el presente texto (República de Colombia, 1821).

La Corte recuerda algo fundamental, que la Constitución de 1830, vigente cuando falleció Bolívar, disponía que eran colombianos por nacimiento “todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia” y que el territorio de la República lo comprendían las provincias de las antiguas Nueva Granada y Venezuela (República de Colombia, 1830). De igual forma, la Corte menciona un Decreto de mayo de 1830, por el cual se honraba al Libertador, cuyos dos primeros artículos rezaban:

**Artículo 1°.** El Congreso Constituyente, a nombre de la nación colombiana, presenta al Libertador Simón Bolívar el tributo de gratitud y admiración a que tan justamente lo han hecho acreedor sus relevantes méritos y sus heroicos servicios a la causa de la emancipación americana.

**Artículo 2°.** En cualquier lugar de la República que habite el Libertador Simón Bolívar será tratado siempre con el respeto y la consideración debidas al primero y mejor ciudadano de Colombia. (Congreso Constituyente de la República de Colombia, 1830)

Parecería que la Corte ya zanjó cualquier asumo de duda sobre la nacionalidad colombiana de Simón Bolívar, al afirmar: “Es pues, de una deslumbradora evidencia, ante los imperativos de la historia, de la

---

*Simón Bolívar debe seguir apareciendo como venezolano pero también como colombiano.*

---

historia, de la moral universal y de los mismos jurídicos-políticos, que el Libertador Simón Bolívar fue, y murió siéndolo, ciudadano de Colombia y el más eminente

de todos” (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1980).

No obstante, hay personas que afirman que la República de Colombia que cesó en 1830, conocida por la posteridad como la Gran Colombia, era una entidad jurídica diferente a la actual Colombia. También manifiestan que las decisiones políticas, sociales y legales producidas mientras el país se mantuvo soberano no pueden ser transferibles a la nueva entidad. Es decir, dichas normas no podrían ser transferidas a nuestro país en la actualidad, un Estado que, desde la disolución de la Gran Colombia, tuvo diferentes nombres y fue regido por diversas constituciones políticas.

Sin embargo, aunque es indiscutible que la actual Colombia es heredera directa de la que soñó Bolívar y no pareciera necesario refrendar lo evidente (que Bolívar ha sido el primero y mejor ciudadano colombiano), no faltará quien afirme que las constituciones colombianas anteriores a la de 1991 no contemplaban el concepto de doble o múltiples nacionalidades para los colombianos. De hecho, se ha tomado, como derecho consuetudinario, que los colombianos que hubieran adoptado nacionalidades diferentes antes de entrar en vigor la actual Constitución habrían perdido automáticamente la colombiana. En ese orden de ideas, no sobraría un acto administrativo que refrende la nacionalidad colombiana del fundador de la Patria.

### III. Conclusión

En la mejor (y peor) tradición legal de Colombia, al parecer falta el acto administrativo que oficialice, algo que a muchos nos parece natural y obvio, la nacionalidad colombiana de quien inventó a Colombia, aunque sea una paradoja, una contradicción en toda regla. Para despejar cualquier duda presente y futura, creo que lo más conveniente es que el presidente de la República que ha delegado al Ministerio de Relaciones Exteriores la facultad de conceder la nacionalidad colombiana, en una ceremonia póstuma, más que otorgar, le refrende y confirme a Simón Bolívar lo evidente, su natural nacionalidad colombiana.

José Domingo Choquehuanca, político peruano descendiente de nobles incas, cuando Bolívar pasó por el pueblo de Pucará en 1825, le dedicó al Libertador un emotivo discurso que cerró con estas palabras: “Con los siglos crecerá vuestra gloria como crece la sombra cuando el Sol declina” (Real Academia de la Historia, 2018). Bolívar iniciaba su triste declive, pero su enorme figura sigue siendo objeto de análisis. Queda la sensación de que le sigue rondando la misma incompreensión y asombro que caracterizó a sus coetáneos, pues su nombre ha servido para inspirar tanto a movimientos conservadores como revolucionarios, pero lo que no se puede dudar es que

Simón Bolívar ha sido el personaje latinoamericano más importante de la historia mundial. No podemos caer en la negación o el titubeo sobre la esencia colombiana del primer presidente de la nación. Es un imperativo categórico contribuir a saldar la deuda histórica con aquel escritor que un día soñó un país ficticio llamado Colombia.

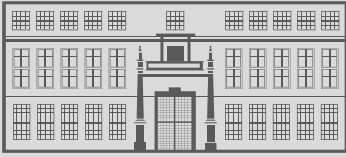
---



---

#### Referencias

- Bolívar, S. (1992). *Doctrina del Libertador*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Bolívar, S. (2003). *Carta de Jamaica*. Bogotá: Fundación Editorial Epígrafe Epistolar.
- Congreso Constituyente de la República de Colombia. (1830). *Decreto del 19 de mayo de 1830*.
- Congreso de Colombia. (1979). *Ley 31 de 1979*.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. (1980). *Sentencia 757 del 27 de mayo de 1980*.
- Real Academia de la Historia. (2018). *José Domingo Choquehuanca y León*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://dbe.rah.es/biografias/86588/jose-domingo-choquehuanca-y-leon>
- República de Colombia. (1821). *Constitución de la República de Colombia*.
- República de Colombia. (1830). *Constitución Política de la República de Colombia*.
- Soberano Congreso de Venezuela. (1819). *Ley 1 Fundamental de 1819*.



# EXAMEN SIN FIN

Miguel Ángel González Ocampo\*

## Resumen

Para la Corte Penal Internacional, la terminación del examen preliminar de la situación en Colombia mediante la publicación de un Acuerdo de Cooperación entre la Fiscalía del Tribunal y el Gobierno colombiano y un comunicado de prensa no es “información suficiente” de por qué no hay “fundamento suficiente” para investigar la situación en Colombia. Por esto, la Fiscalía fue exhortada a dar tal información a quienes alimentaron el examen preliminar. Tal información debería incluir una explicación de por qué la sanción propia pactada en el Acuerdo de Paz para responsables de crímenes graves honra el Estatuto de Roma. La respuesta será trascendente tanto para Colombia —cuya administración de justicia seguirá en todo caso bajo examen preliminar— como para la comunidad internacional en su conjunto, que quiere tanto la paz como poner fin a la impunidad.

**Palabras clave:** examen preliminar, acuerdo de cooperación, acuerdo de paz, sanción propia, información suficiente, fundamento suficiente, admisibilidad

Recibido: septiembre 7, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Discreción controlada: insuficiente información sobre por qué no se investiga

El 22 de julio de 2022, la Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte Penal Internacional (2022a) (“Corte” en lo que sigue) rechazó la solicitud de revisar y revocar la extraestatutaria y novedosa decisión de cerrar el examen preliminar de la situación en Co-

lombia con la firma el 28 de octubre de 2021 de un Acuerdo de Cooperación entre la Oficina del Fiscal del mismo tribunal (en lo sucesivo “OTP” por su sigla en inglés) y Bogotá (República de Colombia y Corte Penal Internacional, 2021). Distinguiéndola de situaciones sometidas a la OTP por un Estado parte del Estatuto de Roma (“Estatuto” en adelante) (Corte Penal Internacional, 1998) o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Corte descartó esa petición, formulada en abril del mismo año por la Federación Internacional de Derechos Humanos y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. El Tribunal adujo no tener poder para revisar la determinación de la OTP de no investigar una situación cuando actúa de oficio (artículo 15 del Estatuto), como el examen preliminar iniciado en junio de 2004 acerca del desempeño colombiano en la investigación y juzgamiento de conductas cometidas desde el 1 de noviembre de 2002 que podrían constituir crímenes de lesa humanidad y, desde el 1 de noviembre de 2009, que podrían ser crímenes de guerra (Corte Penal Internacional, 2012; Corte Penal Internacional, 2017).<sup>1</sup> Interferir en ello, dijo la Corte, es desconocer la discreción de la OTP y crear un deber donde hay una facultad (Corte Penal Internacional, 2014).<sup>2</sup> Pero los últimos tres párrafos de dicha providencia matizan esa regla, son fuente de especulaciones procedimentales y hacen dudar de que el examen preliminar de la situación en Colombia haya terminado definitivamente, duda alimentada por el Acuerdo de Cooperación.

\* Consejero de relaciones exteriores y cónsul en Newark, EE. UU., Cancillería de Colombia. Correo electrónico: miguel.gonzalez@cancilleria.gov.co

1. En este período, la OTP vigiló y cuestionó la implementación de la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, y observó críticamente el trabajo de fiscales y jueces a propósito de la llamada “parapolítica” (aunque nunca se inmutó por la violación flagrante del derecho de los aforados constitucionales a impugnar la condena), no obstante el Estatuto ordena que su aplicación e interpretación sea compatible con los derechos humanos sin distinción, la expansión y promoción del paramilitarismo, los delitos sexuales y basados en género relacionados con el conflicto armado, los secuestros, el reclutamiento de niños, el desplazamiento forzado, casos de desaparición forzada y, entre otras graves conductas constitutivas de crímenes de

trascendencia internacional, las ejecuciones de civiles o personas puestas fuera de combate conocidas como “falsos positivos” y las sanciones pactadas en los marcos jurídicos de paz. Las observaciones de la OTP se convirtieron en alarmas desde 2012, cuando empezó a manifestar inquietud por la posible impunidad que podría beneficiar a los “máximos responsables” y a plantear la posibilidad de recurrir a la responsabilidad de mando como modo de imputación para atribuir responsabilidad penal individual. A esto se sumaron reparos a algunos aspectos de la Jurisdicción Especial para la Paz cuyo establecimiento fue pactado en Cuba por la administración Santos y las FARC-EP, a saber, sobre la responsabilidad de mando, la definición de “graves” crímenes de guerra, la determinación de la “participación activa o determinante” en los crímenes para atribuir responsabilidad a civiles y la “sanción propia” de “restricción efectiva de libertades y derechos”.



La Corte terminó controlando la discreción de la OTP al “urgirla”,<sup>3</sup> con base en la regla 49 de las Reglas de Procedimiento y Prueba y el párrafo 6 del artículo 15 del Estatuto, a explicar a quienes informaron el examen preliminar de la situación en Colombia por qué razón no hay “fundamento suficiente para una investigación” (2022a). Según ella, el Acuerdo de Cooperación y el comunicado de prensa que lo acompañó y los reportes y comunicados producidos durante el examen preliminar no constituyen “suficiente información” de que “no hay *‘fundamento suficiente para una investigación’*” (traducción libre y énfasis añadido) (Corte Penal Internacional, 2022a). Lo que apenas podría deducirse de los artículos 15 y 57, el último de los cuales prevé las funciones y atribuciones de la Sala de Cuestiones Preliminares, lo dice el Auto de julio: a petición de quienes han denunciado ante la OTP conductas que pueden constituir crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, la Corte podrá revisar el deber de comunicarles los motivos por los cuales no hay fundamento suficiente para investigar (2022a). Cumplir este estándar, “información suficiente”, implicaría entonces exponer rigurosamente los hechos e incidentes denunciados y el razonamiento que hace concluir que tal investigación no es admisible según los artículos 17 y 53 porque, pese a que en Colombia se han cometido crímenes de competencia de la Corte de suma gravedad, la judicatura colombiana tiene la voluntad y la capacidad para hacer rendir cuentas a sus responsables (Corte Penal Internacional, 2022b).<sup>4</sup>

## II. Especulaciones procedimentales

La OTP podría publicar un nuevo informe general que explique por qué cerró el examen preliminar de la situación en Colombia, o informar individualmente a cada uno de los “actores relevantes”, concepto

que la Corte usó, pero no esclareció. Falta por ver si los “actores relevantes” se convencerán de que la nueva información que la OTP les dé será suficiente o si, por el contrario, la cuestión se litigará y las providencias que resulten, como la de julio de 2022, podrían apelarse. El artículo 82 del Estatuto, que regula la apelación de decisiones diferentes de la sentencia y la pena, dice que “cualquiera de las partes podrá apelar [...] una decisión relativa a la competencia o la admisibilidad” (Corte Penal Internacional, 1998), de modo que la respuesta a la pregunta exige resolver dos interrogantes adicionales: ¿es el pronunciamiento de la Sala de Cuestiones Preliminares acerca del deber de proporcionar “información suficiente” una “decisión relativa a la competencia o la admisibilidad”? Y ¿son “parte” las personas u organizaciones que informaron un examen preliminar?

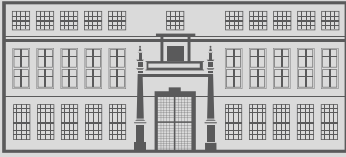
Si la información será “suficiente” si ofrece verdaderas y completas razones de por qué no hay “fundamento suficiente para una investigación”, es evidente que se trata de una cuestión de admisibilidad o competencia. Y como quienes suministran información antes o durante el examen preliminar (“actores relevantes”), luego pueden pedirle a la Corte revisar el cumplimiento del deber de informar, entonces aquellos terminan actuando como partes procesales.

Sin profundizar en si las dos ONG (aplicantes) que solicitaron revisar la decisión de cerrar el examen preliminar tenían *legal standing* (legitimación), condición negada por la OTP pero defendida por las ONG en cuanto representantes de víctimas (Corte Penal Internacional, 2018), la Corte, basándose no en el artículo 68 del Estatuto, que se circunscribe a las víctimas, sino en su artículo 15, párrafo 6, que incluye a todos los que han dado información a la OTP en el contexto de una actuación de oficio, les dio legitimación para comparecer ante ella. Entonces, no solo las

<sup>2</sup> La Corte mantuvo la esencia de lo que resolvió el 12 de septiembre de 2014, cuando se opuso a la solicitud del expresidente Mohamed Morsi y el Partido por la Libertad y la Justicia de Egipto de revisar la decisión de la OTP de no abrir un examen preliminar de la situación en ese país porque, explicó, no puede controlar la determinación de la OTP de no investigar en una actuación de oficio, a menos que esa decisión obedezca a la conclusión de que la investigación no redundaría en interés de la justicia, como lo indica el artículo 53.

<sup>3</sup> La sala no usó un lenguaje imperativo sino exhortatorio: “urge”, urgir o instar en español.

<sup>4</sup> Según lo alegado por la OTP ante la Sala de Cuestiones Preliminares, su decisión de cerrar el examen preliminar de la situación en Colombia obedeció exclusivamente a consideraciones de admisibilidad.



víctimas y sus representantes son “actores relevantes” que pueden actuar como partes para exigir la revisión del deber de informar por qué no hay “fundamento suficiente para abrir una investigación”, sino también el Estado, las organizaciones internacionales y, en general, cualquier persona natural o jurídica que haya reportado ante la OTP acerca de un crimen de competencia de la Corte. De suerte que las obligaciones y poderes de los órganos de la CPI no se agotan en los explícitamente enunciados en el Estatuto de Roma y la normativa que lo desarrolla, como tampoco los de quienes intervienen ante ella.

### III. La información suficiente debe abordar lo pactado en La Habana

Si la “información suficiente” debida versa sobre la inadmisibilidad de la situación en Colombia, la OTP deberá explicar por qué se ajusta al Estatuto la “sanción propia” prevista para los responsables de conductas que podrían constituir crímenes de competencia de la CPI que cooperen con el sistema de justicia contenido en el Acuerdo de Paz. Recuérdese que aquella consiste en la restricción efectiva de derechos y libertades en condiciones especiales durante un período de cinco a ocho años que “en ningún caso se entenderán como cárcel o prisión ni adopción de medidas de aseguramiento equivalentes” (República de Colombia y FARC-EP, 2016).<sup>5</sup> Sin embargo, una respuesta final a esta pregunta solo podrá conocerse cuando la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) adopte sus primeras sentencias, a fin de determinar si la aplicación de la sanción propia haría admisible una causa ante la Corte.

---

*Las obligaciones y poderes de los órganos de la CPI no se agotan en los explícitamente enunciados en el Estatuto de Roma y la normativa que lo desarrolla, como tampoco los de quienes intervienen ante ella.*

---

Así se deriva de la jurisprudencia de la Corte, según la cual el análisis de admisibilidad es fáctico, no abstracto. Esto demanda verificar si los hechos e incidentes y la persona que constituyen el caso o constituirían el potencial caso ante la Corte son sustancialmente los mismos que son conocidos por la justicia nacional; es decir, si hay inacción de la justicia nacional o su acción no es genuina, la causa es admisible (Corte Internacional de Justicia, 2014). Esta lógica subyace al Acuerdo de Cooperación, cuya naturaleza jurídica no es evidente y cuyo reconocimiento de la capacidad y la voluntad de la justicia colombiana es prudente (“hasta la fecha”, “sobre la base de los hechos tal como existen”). Efectivamente, su texto aclara que el cierre del examen preliminar está sujeto “a una posi-

ble reconsideración posterior”; compromete al Gobierno colombiano, en sus artículos 2 y 4, a seguir “manteniendo informada a la Fiscalía de la Corte sobre los avances en las investigaciones y los procesamientos en Colombia” y a facilitar “visitas anuales e intercambios entre la Fiscalía [de la Corte] y las instituciones judiciales nacionales”; y apunta, en su artículo

6, que “la Fiscalía podrá reconsiderar su evaluación de la complementariedad a la luz de cualquier cambio significativo de las circunstancias” (República de Colombia y Corte Penal Internacional, 2021). Como las cosas son lo que son, no como se llaman, no es disparate afirmar que el examen preliminar no ha terminado realmente: continúa sin nombrarse.

Pero, que un completo y mejor análisis del esquema de justicia negociado en Cuba venga “después” de los primeros fallos de la JEP, no significa que la OTP no deba explicar, conforme lo “urgido” por la Corte en julio, por qué, a su juicio, la sanción propia negociada en La Habana respeta el Estatuto. Para que esa explicación sea “información suficiente” de por qué no hay “fundamento suficiente” para investigar la si-

---

<sup>5</sup> Véase el punto 60 del acápite 5.1.2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

tuación en Colombia, debería definir cuál es la naturaleza verdadera de la sanción propia (¿una amnistía o un indulto condicionados?) y argumentar en qué circunstancias el ordenamiento jurídico aplicable por el tribunal con sede en La Haya acepta una pena no penitenciaria para responsables de crímenes que conmueven la conciencia de la humanidad. Esto demanda, forzosamente, involucrarse a fondo en el debate del derecho internacional entre la justicia y la paz.

#### IV. ¿Justicia vs. paz?: jurisprudencia en construcción

Cinco premisas pueden informar esa discusión. Primera, la paz es un objetivo de la comunidad internacional, reflejado en incontables declaraciones políticas e instrumentos jurídicos, el más importante es la Carta de las Naciones Unidas, que presupone, en su artículo 4, que los miembros de la organización son “amantes de la paz”, y que encarga a su órgano más importante de la paz y la seguridad internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, 1945). Segunda, si una obligación común o transversal de todos los tratados de derechos humanos, que informan la interpretación del Estatuto, es prevenir su violación y la “paz” implica desactivar una de las causas de violaciones de derechos (un conflicto armado), entonces hacer la paz es cumplir una obligación del derecho internacional. Tercera, ninguna regla de derecho internacional exige explícitamente a un Estado castigar un crimen grave con una sanción específica, ni siquiera el tratado fundante de la Corte, que requiere otras condiciones para que una investigación o juicio sea admisible: que el crimen compete a la Corte, que la justicia nacional concernida carezca de voluntad o capacidad para impartir genuinamente justicia, que la causa sea de tal gravedad que se justifique una intervención de la Corte y que la investigación o el juicio redunden en interés de la justicia (confróntese con los artículos 17 y 53 del Estatuto

de Roma). Cuarta, el párrafo quinto del Artículo 6 del Protocolo de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, prevé que, “[a] la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1977). Esta norma sigue estorbando a los que insisten en la ilegalidad de las amnistías o indultos a favor de responsables de crímenes graves (Schabas, 2012, pág. 178). Estos aducen que una norma consuetudinaria o en proceso de cristalización matizaría su alcance según

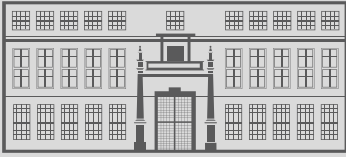
---

*Hacer la paz es cumplir  
una obligación del derecho  
internacional.*

---

se deriva, comentan, de decisiones de la Corte Internacional de Justicia sobre la obligación de investigar y enjuiciar o extraditar (*aut dedere aut judicare*) (Corte Internacional de Justicia, 2022), y de cortes

regionales de derechos humanos y tribunales penales internacionales (International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, 1998; Special Court for Sierra Leone, 2004; European Court of Human Rights, 2014b; Cour Européenne des Droits de l’Homme, 2009b; Cour Européenne des Droits de l’Homme, 2009a; European Court of Human Rights, 2014a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012b; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011b; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010b; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006b; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001; Corte Interamericana



de Derechos Humanos, 2000a; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000b). De la misma forma, se contempla el establecimiento de la CPI para poner fin a la impunidad, según lo señala el quinto párrafo del preámbulo del Estatuto de Roma. Quinta, la Corte nunca ha dicho, con carácter de precedente, que las amnistías, indultos o mecanismos análogos, como la “sanción propia”, violan el derecho internacional.

El 5 de abril de 2019, la Sala de Cuestiones Preliminares I reiteró que el estudio de la admisibilidad debe llevarse a cabo sobre la base de los hechos que existen al momento de su realización (Corte Penal Internacional, 2019).<sup>6</sup> Además, la Sala subrayó que hay una “tendencia fuerte, creciente, universal” de prohibición internacional de las amnistías o indultos a favor de responsables de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, que por su misma naturaleza pueden constituir crímenes de lesa humanidad (Corte Penal Internacional, 2019, par. 61), porque son medidas incompatibles con las obligaciones de los Estados de *investigate, prosecute and punish perpetrator of core crimes* y los derechos de las víctimas a conocer la verdad, acceder a la justicia y obtener reparaciones (Corte Penal Internacional, 2019).

Por esto, el Tribunal concluyó que el juzgamiento de Saif Al-Islam Gadafi en Libia conforme la Ley 6 de 2015 de ese país (Ley de Amnistía), no obstante, de que su defensa arguyera que él no se beneficiaría por esa medida, hacía su caso admisible ante la Corte porque impediría su castigo si se le encontrase culpable. Por este motivo tampoco había una violación de su derecho a no ser procesado dos veces por los mismos hechos (Corte Penal Internacional, 1998).<sup>7</sup>

Lo sostenido por los tres jueces acerca de la controversia en el derecho internacional relativa a las amnistías e indultos fue un *obiter dicta*, observó la Sala de Apelaciones. Respetando la decisión de primera instancia, la Sala de Apelaciones reconoció que el debate está vivo:

[w]ithout prejudice to the question as to whether an amnesty may have any impact on decisions on the admissibility of a case under article 17(1)(c) of the Statute [...] For present purposes, it suffices to say only that international law is still in the developmental stage on the question of acceptability of amnesties. (Corte Penal Internacional, 2020)

## V. Conclusión

La información suficiente que debe la OTP será, por tanto, el cumplimiento de una condición del artículo 15 del Estatuto que es relevante para la implementación del Acuerdo de Paz colombiano como para el futuro jurídico de otros armisticios, como los Acuerdos de Minsk I y II. Quizás esta respuesta y lo que al respecto diga la Corte, cuyas decisiones no son por definición precedentes vinculantes (*authorities*) sino persuasivos (artículo 21, párrafo 2, del Estatuto), sirvan para empezar a despejar esa cuestión trascendental para la comunidad internacional, que quiere tanto la paz como hacer justicia castigando a los responsables de los crímenes graves para poner fin a su impunidad.

---

*La Corte nunca ha dicho,  
con carácter de precedente,  
que las amnistías, indultos o  
mecanismos análogos, como la  
“sanción propia”, violan el derecho  
internacional.*

---

<sup>6</sup> La Sala estaba integrada en forma casi idéntica que aquella que determinó que la OTP no dio “información suficiente” porque no hay fundamento suficiente para investigar la situación en Colombia —en la decisión de 2019 participó el juez Marc Perrin de Blichambaut, francés ahora en la Sala de Apelaciones, en lugar de María del Socorro Flores—.

<sup>7</sup> Según la defensa, así era porque el párrafo 3° del Artículo 20 del Estatuto, que recoge el principio de *ne bis in idem*, prohíbe a la CPI procesar a alguien ya procesado “por otro tribunal en razón de hechos también prohibidos en virtud de los artículos 6, 7 u 8”, salvo que el “otro proceso: a) obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad; o b) [...] fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia”.

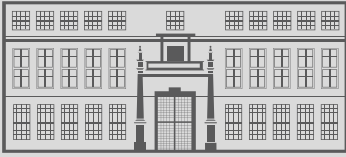
---



---

**Referencias**

- Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000a). *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000 (fondo), paras. 203-209.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2000b). *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Sentencia de 4 de febrero de 2000 (excepciones preliminares).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001 (fondo).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006a). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006b). *Caso La Cantuta vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010a). *Caso Gomes Lund y Otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010b). *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 (fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011a). *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*. Sentencia de 31 de agosto de 2011 (fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011b). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 (fondo y reparaciones).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012a). *Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador*. Sentencia de 25 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012b). *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).
- Corte Internacional de Justicia. (2014). *Situation in Libya, Judgment on the appeal of Mr Abdullah Al-Senussi against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 October 2013 entitled 'Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi'*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/11-01/11-565>
- Corte Internacional de Justicia. (2022). *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.icj-cij.org/en/case/144>
- Corte Penal Internacional. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Corte Penal Internacional. (2012). *Situación en Colombia. Reporte Intermedio. Noviembre 2012*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285202/OTP-2012035032COLResumenEjecutivodelReporteIntermed.PDF>
- Corte Penal Internacional. (2014). *Decision on the 'Request for review of the Prosecutor's decision of 23 April 2014 not to open a Preliminary Examination concerning alleged crimes committed in the Arab Republic of Egypt, and the Registrar's Decision of 25 April 2014'*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-roc463-01/14-3>
- Corte Penal Internacional. (2017). *Escrito de amicus curiae de la Fiscal de la Corte Penal Internacional sobre la Jurisdicción Especial para la Paz. Ante la Corte Constitucional de la República de Colombia*. Recuperado de <http://crf00.epimg.net/descargables/2017/10/21/17135b6061c7a5066ea86fe7e37cc26a.pdf?int=masinfo>
- Corte Penal Internacional. (2018). *Request under Regulation 46(3) of the Regulations of the Court. Decision on the "Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute"*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-roc463-01/18-37>
- Corte Penal Internacional. (2019). *Situation in Libya, Decision on the 'Admissibility Challenge by Dr. Saif Al-Islam Gaddafi pursuant to Articles 17(1)(c), 19 and 20(3) of the Rome Statute'*, ICC-01/11-01/11, 5 April 2019.
- Corte Penal Internacional. (2020). *Judgment on the appeal of Mr Saif Al-Islam Gaddafi against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled 'Decision on the "Admissibility Challenge by Dr. Saif Al-Islam Gaddafi pursuant to Articles 17(1)(c), 19 and 20(3) of the Rome Statute"' of 5 April 2019*.
- Corte Penal Internacional. (2022a). *Decision on the 'Request for review of the Prosecutor's decision of 28 October 2021 to close the preliminary examination of the situation in Colombia' and related requests*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-roc463-01/22-6>
- Corte Penal Internacional. (2022b). *Request under Regulation 46(3) of the Regulations of the Court. Prosecution response to FIDH and CAJAR requests ICC-RoC46(3)-01/22-3 and ICC-RoC46(3)-01/22-1-Red*. Recuperado de [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022\\_04580.PDF](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2022_04580.PDF)
- Cour Européenne des Droits de l'Homme. (2009a). *Affaire Ye il et Sevim c. Turquie. Arrêt, Strasbourg, le 14 novembre 2007*.
- Cour Européenne des Droits de l'Homme. (2009b). *Décision sur la recevabilité de la requête n° 13113/03 présentée par Ely Ould Dah contre la France, Strasbourg, le 17 mars 2009*.
- European Court of Human Rights. (2014a). *Case of Abdülşamet Yaman v. Turkey. Judgment, Strasbourg, 2 November 2004*.
- European Court of Human Rights. (2014b). *Case of Marguš v. Croatia. Judgment, Strasbourg, 27 May 2014*.
- International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. (1998). *Prosecutor v. Anto Furundžija, 10 December 1998, IT-95-17/1-T*.
- República de Colombia y Corte Penal Internacional. (2021). *Acuerdo de cooperación entre la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional y el Gobierno de Colombia*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20211028-OTP-COL-Cooperation-Agreement-SPA.pdf>
- República de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Schabas, W. (2012). *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Special Court for Sierra Leone. (2004). *The Prosecutor vs. Morris Kallon & Brima Bazzy Kamara. Decision on challenge to jurisdiction: Lomé Accord Amnesty*.



# CONSIDERACIONES SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES CON VENEZUELA

Carlos Armando Colmenares Castro\*

## Resumen

El documento ofrece una opinión sobre los retos y riesgos que se generan con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela. En la primera parte, se ponen en consideración los factores de política interna que afectan las relaciones internacionales en general y, en particular, en la relación bilateral entre Colombia y Venezuela. Posteriormente, se identifican tres aspectos importantes en la relación colombo-venezolana: la visión estratégica de la lucha contra la delincuencia transnacional, la promoción y protección de los derechos humanos y la nueva política medioambiental de Colombia.

**Palabras clave:** restablecimiento de relaciones diplomáticas, política doméstica, política exterior, gestión fronteriza, derechos humanos, política medioambiental

Recibido: septiembre 13, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

---

\* Tercer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Asuntos ante la Corte Internacional de Justicia, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: carlos.colmenares@cancilleria.gov.co

## I. Introducción

*“Todos los estadistas tienen que sopesar la experiencia del pasado y las reivindicaciones del futuro” H. Kissinger (2017, pág. 109).*

Con la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de Colombia y sus primeros lineamientos de política exterior se terminaron tres años de debate público sobre la prudencia de restablecer el diálogo con Venezuela.

Según su plan de gobierno, se afirma que “restableceremos y fortaleceremos el diálogo con nuestros vecinos en la perspectiva de favorecer la integración regional, la solución amigable de conflictos y de la crisis humanitaria, económica,

social y de violencia en algunas de las zonas de frontera” (2022, pág. 48). Por tanto, la cuestión ya no es si se restablecen o no las vías diplomáticas con el Gobierno de Maduro, sino ¿de qué manera?

Las primeras declaraciones de los presidentes Petro y Maduro y de los embajadores designados por cada Estado, así como los primeros encuentros de alto nivel, parecen prometedores y están cargados de mensajes

---

*La cuestión ya no es si se restablecen o no las vías diplomáticas con el Gobierno de Maduro, sino ¿de qué manera?*

---

---

1 Esta es una frase que comúnmente se atribuye a Dante Alighieri, pero no se encuentra directamente en su obra. En el canto primero de El Infierno, (líneas 91 a 135) que desarrolla el primer encuentro entre Virgilio y Dante, se narra cómo Virgilio le indica que la forma de llegar al paraíso es a través del infierno, al cual Dante le pide que lo acompañe.

de confianza y mutuo interés. No obstante, restablecer plenamente el diálogo político y económico, después de una década (o más) de altibajos, no es una tarea sencilla. Bien se lo advertía Virgilio a Dante: el camino al paraíso comienza en el infierno (Alighieri, 1922).<sup>1</sup>

Hasta hace un par de meses no existía un entendimiento público respecto a cuáles eran los problemas que se pondrían sobre la mesa para llegar a un acuerdo, pero ya se escuchaban algunos comentarios y propuestas. El presidente Maduro propuso la creación de una zona económica bilateral; pocos días después, el embajador de Colombia en Venezuela, Armado Benedetti, anunció también la búsqueda de una zona económica, a la que agregó una política de exención de impuestos y de legislación que permitiera la inversión colombiana en Venezuela. Por su parte, el embajador de Venezuela, Félix Plasencia, fue mucho más reservado, afirmó que existe “coordinación” y que se adelantará un trabajo para hacer las cosas bien.

Esta coordinación se concretó el pasado 1 de noviembre, con el encuentro entre los señores presidentes y con la Declaración Conjunta de 11 puntos que se brindó a la opinión pública. Aunque estos lineamientos de la política bilateral se ven prometedores, es de esperarse que, en procesos tan complejos, estos se materialicen lentamente a través de programas y planes de trabajo conjunto. La Declaración de Caracas es, sin duda, un primer paso para el desarrollo de espacios de diálogo y trabajo común. Sin embargo, puso en evidencia que los dos Gobiernos asegurarán sus acercamientos en la medida en que no se sacrifiquen sus intereses.

Esta *realpolitik* quizás represente un esfuerzo inicial para explotar las desventajas estratégicas que

tienen ambos Estados. Por el lado de Colombia, el presidente Petro debe sopesar con extremo cuidado la situación política en el Congreso y con la opinión pública, a la par que su “energía política” también debe destinarse a otros proyectos propios del inicio de gobierno. En Venezuela, años de estancamiento económico han pasado factura a la producción y lo cierto es que la casi nula inversión extranjera los ha obligado a salir de su aislamiento para buscar nuevos socios, en especial, para reactivar su mayor fuente de ingreso: los hidrocarburos.

---

*La incompatibilidad  
entre las estructuras internas  
de ambos Estados puede generar  
dificultades para llegar a consensos  
en las pretensiones de cada uno  
y la razonabilidad entre los  
instrumentos y los métodos  
para alcanzarlas.*

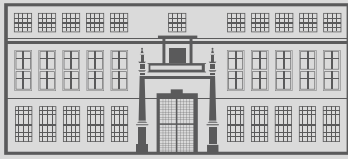
---

Con esta situación, los dos Estados enfrentan desafíos internos que generan obstáculos a nivel internacional. Además, si bien los asuntos comerciales y migratorios se tratarán como elementos de análisis de primer orden, la nueva agenda internacional de Colombia trae tres factores que han entrado en la ecuación: la seguridad fronteriza y

la contención del narcotráfico, el fortalecimiento del Estado de derecho para la paz y la protección medioambiental. Cada uno de estos obstáculos es complejo por su propia naturaleza y presenta delicadas cuestiones que redundan en altos costos políticos, domésticos e internacionales.

## II. La política interna como factor relevante para el restablecimiento de relaciones con Venezuela

Cuando las estructuras políticas de los Estados están basadas en concepciones diferentes de legitimidad, el desarrollo de las relaciones internacionales se torna complejo. La razón es que no es fácil siquiera determinar la naturaleza de la relación. De hecho, en un ambiente de tensión, como aquel causado por el reinicio de las relaciones diplomáticas, la incompatibilidad entre las estructuras internas de ambos Estados



puede generar dificultades para llegar a consensos en las pretensiones de cada uno y la razonabilidad entre los instrumentos y los métodos para alcanzarlas.

En la actualidad, la naturaleza misma de la estructura de la administración pública del Estado genera un elemento de rigidez que opera en forma más o menos independiente de la ideología y de los jefes del Ejecutivo. Sucede así porque los temas que ingresan en la agenda de gobierno son demasiado complejos y abundantes como para abordarlos de manera autárquica o personal. De hecho, los Estados modernos funcionan como un entramado de burocracia, actividades de planeación y equilibrios entre la estructura administrativa y los distintos líderes políticos y de opinión.

En este sentido, los líderes políticos se enfrentan a un dilema. Por un lado, afrontar la rigidez del sistema —aceptando los múltiples regateos y negociaciones entre las ramas del poder— o esquivar dicha rigidez para obtener mayor flexibilidad y creatividad en la esfera internacional, lo que termina por restar la legitimidad de las medidas internacionales y reducir su influencia y control a nivel doméstico. No obstante, en muchos casos, los acuerdos internacionales se logran haciendo concesiones a la burocracia y resolviendo los obstáculos a través de decisiones repentinas, aunque necesarias y oportunas.

La estructura administrativa doméstica, por tanto, puede generar divisiones o abismos entre los Estados, más cuando los Estados no comparten un sistema de ideas. Este factor, en particular, es de especial relevancia para la relación colombo-venezolana. Un líder ideológico como Maduro está atado a la ortodoxia y la doctrina del modelo chavista. La situación es más evidente cuando los periodos más

candentes de la revolución bolivariana han dado paso a la institucionalización de la ideología dentro del sistema político, militar y económico venezolano, y la misma estructura administrativa ha terminado por reducir la relevancia de las visiones personales del líder. Cosa contraria a lo que ocurría durante los sucesivos mandatos de Hugo Chávez.

En el caso colombiano, un líder carismático como el presidente Petro, que está iniciando su mandato, debe sobrepasar los obstáculos de la rigidez gubernamental frente a su liderazgo para poder avanzar con los cambios propuestos en su plan de gobierno. Pero, al mismo tiempo, debe sopesar la legitimidad de las acciones que se van a tomar en la arena internacional.

---

*Los líderes carismáticos deben ser perfectos equilibristas, pues un paso en falso les puede hacer perder todo lo que les permitió llegar al poder.*

---

La situación anterior nos lleva a un punto clave. Este consiste en que, si bien ambos modelos de gobierno podrían denominarse progresistas, difieren, al menos, en tres aspectos relevantes para la relación bilateral. El primero es la concepción de la democracia y la legitimidad del sistema de gobierno; el segundo, la preeminencia del modelo extractivo como recurso económico; y, por último, la manera de enfrentar los debates sobre la desigualdad (la seguridad humana vs. seguridad social).

Estas diferencias de política interna son el mayor obstáculo para un consenso sobre lo que puede constituir la propuesta para relaciones bilaterales razonables. Como afirma Kissinger (1969), ningún líder político puede enfrentar cambios trascendentales y abruptos sin esperar que estos no afecten el entramado burocrático y el control doméstico. Y los líderes carismáticos deben ser perfectos equilibristas, pues un paso en falso les puede hacer perder todo lo que les permitió llegar al poder.



### III. Tres obstáculos por superar

¿Lograrán el presidente Petro y su principal agente en Venezuela, el embajador Benedetti, tener éxito en normalizar las relaciones con Maduro? Mucho dependerá de la manera en que se puedan sortear estas diferencias. Empecemos por la seguridad fronteriza y el narcotráfico, que son cuestiones trascendentales.

Colombia tiene dos objetivos a corto plazo: generar confianza tanto en las relaciones comerciales como en los empresarios de ambos países y reabrir la frontera. Sin embargo, en este segundo punto, el tema trasciende lo civil y entra en el terreno estratégico y militar. Por muchos años, el “efecto derrame” del conflicto armado en Colombia fue una preocupación latente para los países vecinos, hoy es una realidad. Como advirtiera Martha Ardila: “[p]arece que, de alguna manera, la estabilidad colombiana depende también del resto de la región” (2002, pág. 325).

No es un secreto que disidencias de las antiguas FARC y otros grupos narcotraficantes, así como el ELN y otros grupos guerrilleros, aprovechan la extrema porosidad de la frontera venezolana para adelantar todo tipo de actividades delincuenciales. Tampoco es un secreto que el ejército venezolano ha estado enfrentando batallas en diferentes Estados de frontera y muchas de ellas con costosos resultados. Tal como señaló, en octubre de 2021, una investigación de Insight Crime: “El Estado venezolano no puede controlar las fuerzas criminales que ha tolerado por tanto tiempo” (2021a).

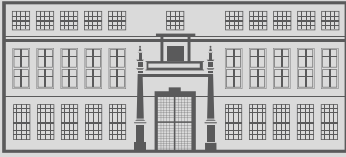
Esta es la misma posición que el presidente Maduro reconoció en el más reciente diálogo con Benedetti, “[y]o le propuse al presidente Maduro que por favor lo hiciéramos lo más rápido, que yo proponía levantar en tres o cuatro meses la frontera, me dijo que no. Le dije: ‘¿Qué te preocupa?’, me dijo que el tema del narcotráfico, la inseguridad” (Revista Semana, 2022).

Todo pareciera indicar que la apertura de fronteras para los venezolanos tiene un componente adicional al simple debate migratorio que ha planteado Colombia.

El punto entonces no es si se abre o no la frontera, sino cuáles son los puntos de acuerdo para hacerlo. En esta medida, parece que las herramientas de una política migratoria tendrán que ampliarse a asuntos más estratégicos, como la cooperación militar, el cruce de información de inteligencia y el desarrollo de una política conjunta que permita desarticular a los grupos armados ilegales, para los cuales se pueden reavivar las bases de diálogo representadas en instancias como la Comisión Binacional Fronteriza. En todo caso, cada uno de estos elementos hace parte de una política integral que no puede tomarse a la ligera. Los motivos son, en primer lugar, por la desconfianza latente entre las fuerzas armadas de los dos Estados y, en segundo lugar, porque las denuncias sobre abusos y violaciones de derechos humanos en las operaciones militares venezolanas no se han hecho esperar (Insight Crime, 2021b).

El asunto nos conduce a revisar el segundo obstáculo en el restablecimiento de las relaciones. El diálogo con Venezuela debe ser franco y necesariamente asertivo a la hora de debatir cuestiones sobre el Estado de derecho y los derechos humanos. Si bien es importante ser pragmáticos y desideologizar las conversaciones, uno de los puntos clave de la seguridad humana —una de las bases políticas del Gobierno— es el respeto por las libertades, la igualdad, la protección de los derechos humanos y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012).

El último cuatrienio estuvo marcado por la continua oposición colombiana a la forma como el Gobierno venezolano navega con relación a estos principios.



Así, ¿cómo podemos avanzar hacia una diplomacia que nos permita mantener la seguridad jurídica para el comercio, sin ignorar los compromisos frente a la protección de los derechos y la promoción del Estado de derecho?

La respuesta completa a esta pregunta excede los objetivos del presente ensayo. No obstante, un curso de acción frente a esta cuestión puede partir de dos elementos. En primer lugar, y aunque es apenas evidente, Colombia debe abordar su propia situación de derechos humanos. Realizar esta tarea tiene implicaciones tales como avanzar en reformas a los cuerpos de seguridad y al sistema de justicia, generar mecanismos de protección a líderes sociales, de opinión y a los excombatientes, mejorar las condiciones de los grupos más desaventajados de la sociedad, asegurar el respeto a la prensa y la oposición, etc. Si se logra este objetivo, le permitirá a Petro y a la Cancillería generar una agenda de política internacional de los derechos humanos que no solo se muestre en las Naciones Unidas, sino que también redunde en la relación con Venezuela y en el bienestar doméstico.

En segundo lugar, la mediación en temas de derechos humanos con Venezuela debe asegurar que ambos Gobiernos enfrenten consecuencias reales frente a su violación. Es posible que las sanciones económicas y el bloqueo de las relaciones diplomáticas hayan resultado ser herramientas relativamente inocuas. Orientar los esfuerzos de un diálogo sobre la base de estándares internacionales puede ser el primer paso, pero debe fortalecerse con enfoques directos y multilaterales, revisando las bases de los mecanismos de integración y generando mesas técnicas y compromisos atados a la liberación de presos políticos, la investigación de los

daños causados por agentes del Estado y, sobre todo, asegurar unas próximas elecciones libres y cobijadas por reglas constitucionales.

Un tercer obstáculo en el restablecimiento de las relaciones radica en las ideas contrarias frente a la política energética. Ideas que no solo se han contrapuesto entre los líderes colombianos y venezolanos, sino también en la política doméstica de Colombia. Por supuesto que la protección del medio ambiente puede ir de la mano con la extracción de hidrocarburos y la transición energética. El dilema no es ese, sino la ausencia de claridad frente a la política que manejará el Gobierno.

---

*No se puede ser optimista frente a la reapertura de las relaciones con Venezuela hasta tanto cada uno de los obstáculos sea tratado con la seriedad que merece.*

---

Tradicionalmente, lo ambiental ha tenido un bajo perfil en las relaciones políticas de la región; sobre todo por ser un punto de tensión y conflicto (Ardila, 2002). Una agenda internacional de protección del medio ambiente debe ir de la mano

de una política bilateral que sostenga las necesidades domésticas. La dependencia de Colombia frente a los recursos venezolanos debe ser tomada con cautela; asimismo, la base de la negociación con Venezuela parte de mejorar su sistema productivo basado en hidrocarburos.

En este aspecto, Colombia no puede evitar la cuestión medioambiental —uno de los ejes de la política internacional del Gobierno Petro— y, al mismo tiempo, beneficiarse de la destrucción del medio ambiente en Venezuela. En los últimos años, mucho se ha escuchado sobre la importancia de mantener la credibilidad en los compromisos internacionales que asume Colombia. Así pues, ¿vamos a olvidarnos convenientemente de este asunto por reabrir las relaciones con Venezuela?

#### IV. Conclusión

Puede que, en la actualidad, exista un ambiente afable para las relaciones colombo-venezolanas. Sin embargo, no es aconsejable avanzar en unas negociaciones con el vecino país sin antes valorar los aspectos más críticos de su sistema político y económico. Sobre todo, en un punto en el que nuestra ignorancia frente a los procesos de toma de decisión al interior de la Casa Amarilla y el Palacio de Miraflores es, como mínimo, evidente.

En nuestra forma tradicional de ver la política exterior, consideramos que solucionar un problema específico —en este caso, restablecer las relaciones— es el punto final de la labor política y diplomática. Quizás deberíamos renovar esta idea teniendo en cuenta que la respuesta a un problema inmediato debe ser la base para atender y abordar nuevas dificultades.

Por estas razones, no se puede ser optimista frente a la reapertura de las relaciones con Venezuela hasta tanto cada uno de los obstáculos sea tratado con la seriedad que merece. Por supuesto que entablar una relación cordial y de amistad es el primer paso, pero llegar a compromisos serios tomará tiempo. Lo que sigue es afianzar la comprensión entre los dos Estados, su modelo de desarrollo, sus intereses estratégicos y los problemas que se deben enfrentar. Y ni hablar de las repercusiones de toda índole que, para los colombianos y venezolanos de a pie, tendrá la reapertura de los consulados a uno y otro lado de la frontera.

Frente a tres años de incertidumbre, se deben establecer por los menos unas bases sólidas de comprensión bilateral para enfrentar los nuevos desafíos que surgen con el restablecimiento de las relaciones. Por tanto, no se puede permitir que las cuestiones asociadas a los intereses políticos, las consideraciones domésticas y la agenda internacional distraigan el criterio central que debe mantener la diplomacia colombiana hacia Venezuela: la necesidad de establecer canales amplios de cooperación estratégica.

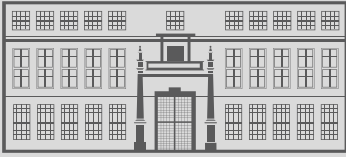
---



---

#### Referencias

- Alighieri, D. (1922). *La divina comedia*. Buenos Aires: Centro Cultural Latium. Recuperado de [http://www.traduccionliteraria.org/bibli/D/D102\\_Infierno.pdf](http://www.traduccionliteraria.org/bibli/D/D102_Infierno.pdf)
- Ardila, M. (2002). La política exterior de Colombia hacia sus vecinos: Evolución, mecanismos y retos. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Hans-Seidel-Stiftung.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2012). *Resolución A/RES/66/290*. Recuperado el 17 de noviembre de 2022, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement>
- Insight Crime. (2021a). *Las repercusiones de Apure y el enemigo interno*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/repercusiones-apure-enemigo-interno/>
- Insight Crime. (2021b). *El Ejército venezolano: derrotado y superado*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ejercito-venezolano-derrotado-superado/>
- Kissinger, H. (1969). Domestic structure and foreign policy. *Dædalus*, 95(2), 503-529.
- Kissinger, H. (2017). *China*. Penguin Random House.
- Petro, G. (2022). *Programa de Gobierno (2022-2026)*. *Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá.
- Revista Semana. (1 de septiembre de 2022). Embajador Armando Benedetti anunció que gobierno Petro retiraría denuncia contra Nicolás Maduro, que instauró gobierno Duque, en Corte Penal Internacional. Revista Semana. Recuperado el 13 de septiembre de 2022, de <https://www.semana.com/politica/articulo/embajador-armando-benedetti-dijo-que-gobierno-petro-podria-retirar-denuncia-contra-venezuela-en-la-cpi/202228/>



# LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA EN EL CÁUCASO: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR COOPERACIÓN COLOMBO-GEORGIANA

Juan David Abella Osorio\*

## Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar algunas recomendaciones de política dirigidas a impulsar una mayor cooperación entre Colombia y Georgia. El presente documento incluirá una breve descripción de la importancia de esa problemática, desarrollará algunas críticas sobre los abordajes que ha hecho Colombia frente a esta relación bilateral y recomendará el afianzamiento de las relaciones colombo-georgianas desde dos campos de acción estratégicos: la diplomacia deportiva y cultural, y el desminado humanitario. Por último, se abordarán algunas de las posibles implicaciones y consecuencias de estas recomendaciones, con el fin de presentar una reflexión analítica, propositiva, completa y meditada que facilite la toma de decisiones.

**Palabras clave:** Colombia, Georgia, política exterior, diplomacia, deporte, cultura, desminado humanitario

Recibido: septiembre 14, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

---

\* Tercer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Asuntos Institucionales ante Organismos Multilaterales, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: juan-david.abella@cancilleria.gov.co

## I. Contexto e importancia del problema

Todos los Estados, sin importar su tamaño o recursos disponibles, necesitan construir su política exterior sobre la plataforma del interés nacional. Este último concepto lo han venido utilizando ampliamente políticos y académicos desde la fundación misma de los Estados-nación modernos para señalar las aspiraciones y objetivos de las entidades soberanas en el ámbito internacional.

Por otro lado, es importante señalar que, a pesar de convertirse en un término obligatorio en cualquier texto de estudio de las relaciones internacionales, no existe en la práctica un consenso sobre la definición de interés nacional entre académicos. Por lo anterior, y en su forma más simple, el concepto se puede entender de manera genérica como las necesidades y deseos percibidos de un Estado soberano en relación con otros Estados soberanos que comprenden el entorno externo (Neuchterlein, 1976).

Morgenthau y otros teóricos realistas proponen distinguir entre intereses temporales y permanentes, intereses específicos y generales, e intereses complementarios y en conflicto (Morgenthau, 1952; Roskin, 1994). Esto se realiza en un esfuerzo teórico por catalogar el interés nacional y vincularlo al contexto de inter-

dependencia característico del sistema internacional (donde orgánicamente conviven los Estados junto con otros actores). Al respecto, mientras los intereses permanentes se mantienen en el tiempo (por ejemplo, la necesidad fundamental de sobrevivir, asegurando acceso a recursos suficientes), los temporales son aquellos elegidos por los Estados como parte de su interés nacional en un momento y un contexto determinados.

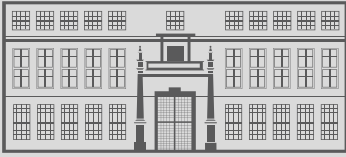
Por otra parte, los intereses de tipo general son aplicados por un Estado de manera activa sobre una gran área geográfica, un importante número de otros actores o en varios campos específicos del sistema internacional, mientras que los específicos están ligados concretamente a coyunturas en el tiempo y el espacio y, regularmente, son necesarios o funcionales para salvaguardar los intereses generales y permanentes (Nitoiu, 2009). Por otro lado, independientemente de la clasificación de los intereses nacionales que se pueda establecer, estos lógicamente no pueden formularse en un sentido que lleguen a erosionar las relaciones del Estado con otros actores o, incluso, debilitar su poder y posición dentro del sistema.

Desde otro punto de vista, en la literatura, también han alcanzado una notable visibilidad los conceptos de poder e influencia, los cuales parecen configurar una relación estrecha de dependencia mutua, pues no hay poder sin influencia y esta sin poder no es posible. En el ámbito de los Estados, la influencia es un proceso que puede planearse y realizarse, bien sea por medio de factores de poder duro (imposición de condiciones por medio de la fuerza, la amenaza o la sanción), de poder blando (incentivos y atracción por medio de elementos menos invasivos como la cultura, el arte o el deporte) e incluso de poder inteligente (combinación eficaz y estratégica de los anteriores, desplegados mediante herramientas como la diplomacia, la persuasión, la proyección militar y el prestigio) (Wilson, 2008). Además, está dirigida siempre a cambiar el comportamiento, las decisiones, las necesidades e incluso los valores del otro actor por unos más afines al interés nacional del propio Estado.

En ese sentido, y siguiendo a Ota y Ecoma (2022), cuando un Estado ha logrado identificar adecuadamente sus intereses nacionales, muchos de estos necesariamente salen del dominio interno y se despliegan de diferentes maneras en el ámbito internacional, buscando incidir en las acciones de otros actores. Debido a lo anterior, las políticas exteriores de los Estados están dirigidas tanto a proteger y promover los intereses nacionales de los países en el sistema internacional, como a validar política y económicamente ciertas iniciativas de los Gobiernos en el orden doméstico.

Así como ocurre con el interés nacional, los objetivos de la política exterior también han sido objeto de propuestas de categorización y priorización por parte de distintos académicos. Este es el caso de Holsti (1977) y Viotti y Kauppi (2009), quienes han sugerido una clasificación organizada en tres niveles según los plazos establecidos para las metas. En primer lugar, se encontrarían los objetivos de corto plazo o alcance, que pretenden garantizar la seguridad, la defensa, el progreso materia y los derechos humanos, entre otros. Estos objetivos son entonces los que un Estado considera como los más apremiantes y urgentes de abordar. En segundo lugar, están los llamados objetivos de mediano alcance, estimados como significativos, pero no necesariamente urgentes, y pueden corresponder a la administración de conflictos no resueltos, así como las acciones de prevención ante posibles factores de agudización de las diferencias. En tercer lugar, estarían las metas de largo plazo o de largo alcance que, si bien pueden ser consideradas por los Gobiernos como no inminentes, son esenciales para alcanzar proyectos de envergadura o iniciativas que requieren de un horizonte más amplio como son la construcción de una paz duradera global o de condiciones más o menos estables para que prevalezca el comercio internacional (Ota y Ecoma, 2022).

El caso de Colombia, por supuesto, no es la excepción a este análisis desde el interés nacional y la influencia internacional. Con el fin de proyectar y promover sus intereses nacionales, el país ha venido fortaleciendo y



diversificando, geográfica y temáticamente, su política exterior. En este sentido, y por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el país ha afirmado el interés por incrementar su relacionamiento e intercambio con diversas regiones y países del mundo, entre las que se incluye a Asia Central y, específicamente, a Georgia, donde se percibe gran potencial para desarrollar una agenda positiva en áreas como comercio, inversión, turismo, cultura, deporte, cooperación sur-sur, protección del medio ambiente y seguridad. Lo anterior es destacable debido no solo a la tradicional autolimitación geográfica que ha caracterizado a la política exterior de Colombia, sino también por la condición estratégica de Georgia y el Cáucaso, región que, además, constituye la puerta entre Oriente y Occidente.

Dicho esto, y con el fin de adelantar el acercamiento geográfico, el país cuenta con la denominada “Estrategia de Cooperación Sur-Sur con Eurasia”. La iniciativa fue formulada y desarrollada por la Cancillería con el objetivo de generar un mayor conocimiento de esta porción del mundo que favorezca la interlocución con algunos de los países que la componen. En este sentido, a través de dicha estrategia, Colombia no solo ha priorizado a Georgia en su relacionamiento con el Cáucaso, también ha señalado cinco áreas de cooperación con ella: desarrollo productivo, desarrollo minero-energético, gestión pública, cultura y educación.

En consecuencia, si bien los dos países establecieron vínculos diplomáticos en 1997, y en 2010 Georgia abrió su embajada en Brasil, la cual es concurrente para Colombia, y al año siguiente Colombia estableció la suya en Turquía, que acreditó ante Georgia, el nivel de relación entre ambos países sigue siendo modesto. Al respecto, mientras que la cooperación se ha desarrollado principalmente a través de la diplomacia

deportiva, esta no se ha consolidado completamente. Además, otros temas de gran potencial en los que Colombia tiene experiencia permanecen mayoritariamente desaprovechados, en especial, las áreas de desminado humanitario y el fortalecimiento institucional por medio del gobierno electrónico.

## II. La política colombiana hasta el momento

Como se mencionaba, el manejo que le ha dado Colombia a su relación binacional con Georgia se ha dirigido por dos caminos: el ámbito diplomático y formal (la “Estrategia Eurasia”), y las iniciativas de orden deportivo (y, en menor medida, las de orden cultural).

Esto aún no ha conseguido elevar la cooperación con un país que ha sido clasificado como prioridad en dicha estrategia, ni tampoco aprovechar todos los ámbitos de relacionamiento en los cuales Colombia tendría un gran potencial y que podrían contribuir a una mayor proyección internacional del país en una región

estratégica, con la cual persiste una gran brecha de información y cooperación.

Con respecto al ámbito diplomático y formal, ambos países inauguraron sus relaciones el 6 de junio de 1997. En 2010, Georgia abrió su embajada en Brasil, haciéndola concurrente para Colombia. Y, en 2011, Colombia hizo lo mismo, pero por medio de su embajada en Turquía, desde la cual también opera su representación consular en Georgia.

A nivel político, las dos naciones han dirigido su relación mediante la realización de visitas de alto nivel. Esto ha dado como resultado la firma de dos Memorandos de Entendimiento en 2013 y 2017; el primero sobre cooperación, y el segundo sobre deporte y recreación. Si bien el último encuentro oficial se realizó en 2017, donde los cancilleres de ambos países se reunieron para abordar temas más diversos como visados,

---

*Con el fin de proyectar  
y promover sus intereses  
nacionales, el país ha venido  
fortaleciendo y diversificando,  
geográfica y temáticamente, su  
política exterior.*

---

cultura, deporte y comercio, los desarrollos y progresos se han concentrado sobre todo en el área deportiva y, más secundariamente, en el área cultural.

Por otro lado, la relación bilateral se ha desarrollado principalmente a través del programa de diplomacia deportiva y, de forma minoritaria, por medio de otras acciones de orden cultural, económico y comercial. El deporte ha sido, en buena medida, la columna vertebral y la ventana de entrada de Colombia en Georgia, el cual ha favorecido un mayor acercamiento y conocimiento mutuo, que fue reforzado especialmente en 2017, cuando se realizó la primera Semana de Colombia en Tiflis, y se alcanzó un Memorando de Entendimiento en diplomacia deportiva. Gracias a este instrumento, fue posible realizar un intercambio para 12 jóvenes de la Liga de Rugby de La Guajira y Norte de Santander, los cuales pudieron participar en algunos partidos amistosos con las selecciones locales en Tiflis.

No obstante, más allá de estos episodios puntuales, la diplomacia deportiva no parece haberse aún consolidado completamente a nivel binacional. Esto es particular si se tienen en cuenta dos variables. La primera es la trascendencia que quiere asignar Colombia al deporte. Esta se inscribe en una política con un alcance mucho mayor en el marco de la diplomacia deportiva y cultural, con enfoque social de la Cancillería, cuyo fin es “fortalecer las relaciones exteriores, mediante la promoción del deporte y la cultura como caminos para la reconciliación, la inclusión social, el diálogo intercultural y la convivencia pacífica” (2022). La segunda variable es la perspectiva georgiana en la materia. Este país concibe su proyección regional e internacional no solo mediante la difusión del rugby, sino también de su herencia y riqueza cultural e inmaterial como medio para alcanzar un mayor reconocimiento y prestigio internacional.

### III. Recomendaciones de política exterior

Ante los factores mencionados que han limitado una mayor relación bilateral con Georgia y con el Cáucaso, se estima pertinente proponer las dos siguientes recomendaciones de política. Ambas permitirían, por un lado, ajustar el direccionamiento exterior sin demandar grandes cambios o generar traumas profundos en la política actual; por otro, las dos impulsarían mejoras que se consideran pertinentes frente a las metas de política exterior de Colombia enfocadas en diversificar sus relaciones con otros países y regiones. Al final se esperaría continuar posicionándose como referente en áreas como la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional.

---

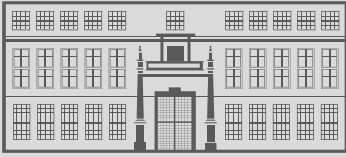
*Colombia no solo ha priorizado a Georgia en su relacionamiento con el Cáucaso, también ha señalado cinco áreas de cooperación con ella: desarrollo productivo, desarrollo minero-energético, gestión pública, cultura y educación.*

---

Por otro lado, es importante señalar aquí que las dos recomendaciones de política siguientes se dirigen a abordar lo que la literatura en la materia sugiere como las mejores prácticas. Así se busca asegurar un vínculo operativo entre intereses nacionales, poder e influencia, y desplegar el potencial de los factores propios

del poder suave, evitando el desgaste de recursos y esfuerzos (McClory, 2010). En otras palabras, el despliegue e instrumentación del poder blando por parte de Colombia también debe emprenderse por medio de una instrumentalización de los factores de poder mediante una estrategia de política exterior planificada. Esta debe garantizar el máximo impacto, dadas las condiciones y recursos disponibles, y ser implementada en canales y áreas diferentes, monitoreando los resultados según un modelo de evaluación con una línea base y criterios claros (Yavuzaslan y Çetin, 2016).

Debido a esto, las dos sugerencias siguientes se soportan en la voluntad y capacidades vigentes de Colombia. También son funcionales con los planes ya diseñados de acercamiento al Cáucaso por medio de



la “Estrategia de Cooperación Sur-Sur con Eurasia”, así como con la nueva hoja de ruta de política exterior expresada en el programa de gobierno “Colombia Potencial Mundial de la Vida” de 2022 (Petro, 2022).

#### **A. Fortalecer y consolidar la diplomacia deportiva y cultural como catalizador de una mayor relación binacional con Georgia**

Como se mencionaba previamente, los dos países han centrado su relación y cooperación bilateral en torno a la diplomacia del deporte y otras acciones culturales, económicas y comerciales, realizándose principalmente algunos intercambios relacionados con el rugby en 2017. Además, hay que incluir la difusión en 2016 del programa colombiano en Norte de Santander denominado “Más niños y niñas jugando rugby”, el cual tuvo una muy buena acogida en el país caucásico.

No obstante, la cuestión deportiva no solo no se ha explotado en su integralidad (pues solo se han realizado algunos intercambios de deportistas y otras actividades puntuales). Los elementos culturales tampoco han tenido la visibilidad e importancia que le asignan los dos países para su conocimiento e interlocución mutua. De hecho, nuestro país solo ha realizado algunos eventos episódicos en Georgia, como fue el caso de la Semana de Colombia (también en 2017). Esta solo duró cinco días y fue realizada en el Museo Nacional georgiano por medio de una exhibición de afiches y reproducciones de piezas icónicas del Museo del Oro, de igual modo hubo proyección de producciones especiales como “Magia salvaje”, “Los viajes del viento”, “El abrazo de la serpiente”, además del documental “Gabo: The Magic of Reality”.

Dicho esto, y con el fin de dinamizar y consolidar la diplomacia deportiva y cultural con Georgia, se sugiere lo siguiente. Primero, incrementar los intercambios de jóvenes deportistas entre los dos países, realizando al menos una visita anual; favorecer la construcción

de capacidades por medio de la capacitación de entrenadores entre las ligas de rugby de ambos países; explorar una posible transferencia de buenas prácticas de las políticas de deporte y juventud georgianas, que proponen una convergencia ingeniosa de esfuerzos en materia recreativa, educativa, de empleo y democratización entre los jóvenes; por último, ampliar el espectro a otras disciplinas practicadas y con un importante grado de desarrollo y profesionalización en ambos países, en especial la halterofilia (o levantamiento de pesas), el voleibol, el boxeo, la lucha libre y el judo.

Con referencia a la dimensión cultural de la relación bilateral, Colombia puede elevar su oferta avanzando en acuerdos de diplomacia cultural con Georgia, exportando su imagen y marca país. Esto puede realizarse por medio de elementos ya utilizados por la

---

*Colombia puede elevar su oferta avanzando en acuerdos de diplomacia cultural con Georgia, exportando su imagen y marca país.*

---

Cancillería con otros países como son el fomento de las industrias creativas, las cocinas interculturales, la promoción de instituciones colombianas como alternativa académica para estudiantes georgianos, la movilidad científica en doble vía, la concientización sobre

el tráfico ilícito de bienes culturales y la proyección de Colombia como destino destacado para el aprendizaje del español. Adicionalmente, y en términos prácticos, Colombia podría explorar la realización de un año Colombia-Georgia, tal y como se realizó con Francia en 2017, además de invitar a Tiflis a eventos de difusión cultural y social de mayor calado, siguiendo la experiencia exitosa realizada en el Primer Congreso de Arte Sergista, que contó con la participación de Natela Oragvelidze, docente en la Escuela de Artes y Música de la Universidad Sergio Arboleda.

#### **B. Explorar y emprender la cooperación en el área de desminado humanitario, donde se identifica una alta relación de complementariedad**

Además de los ámbitos deportivo y cultural, que han marcado la pauta hasta ahora en la relación colom-



bo-georgiana, otros campos de igual o incluso mayor potencial permanecen, en buena medida, desaprovechados por Colombia. Uno de ellos es el desminado humanitario, asociado precisamente a los temas de promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional y, por tanto, en línea de las metas de política exterior colombiana vigentes.

El desminado comprende todos aquellos esfuerzos dirigidos a la supresión de los peligros que implica la contaminación, tanto de Minas Antipersonal (MAP) como de Municiones Usadas sin Explotar (MUSE). Su propósito principal es liberar las tierras de estos artefactos explosivos; también comprende una serie de actividades técnicas tales como estudios técnicos, mapeo, limpieza, marcado, documentación, así como la comunicación con las comunidades cercanas para informar sobre estas acciones y los espacios despejados.

El desminado como actividad se vincula operativamente, no solo como parte del componente de seguridad del modelo estándar de la construcción de la paz de las Naciones Unidas. Aquel también es uno de los temas estratégicos en la preparación del posconflicto en Colombia, junto con la atención humanitaria a víctimas, el retorno seguro y el apoyo a las poblaciones desplazadas, la desmovilización y reintegración de excombatientes, y la reconstrucción de infraestructura.

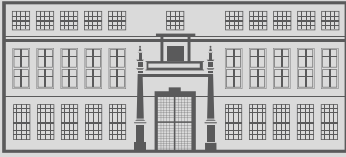
El problema de contaminación por minas no solo es compartido por ambos países, también se ha posicionado como una de las prioridades en las agendas domésticas de ambos y a nivel internacional. En el caso de Georgia, las autoridades desconocen la extensión total del fenómeno y se cree que el país tiene más de 2,3 km<sup>2</sup> de zonas contaminadas distribuidas alrededor de nueve campos de minas. Mientras los artefactos enterrados comprenden tanto minas antipersonales como antivehículos, las zonas más afectadas incluyen a Osiauri y Vaziani (ambas en zonas militares), además de la montaña Khojali, ubicada en los límites con Abjasia, país donde también se desconoce el tamaño exacto de las zonas minadas (Mine Action Review, 2022). Si bien el país ha estado trabajando con HALO para descontaminar algunas de sus zonas agrícolas

más productivas, removiendo exitosamente las minas de Shida Kartli y de las antiguas bases militares soviéticas en la región de Imereti, aún quedan al menos seis campos de minas por limpiar, entre los cuales se destaca Red Bridge, donde ya han muerto trece personas y cuatro más han resultado heridas por estos artefactos (The HALO Trust, 2021).

Colombia tampoco conoce detalladamente el alcance exacto de la contaminación por minas en su territorio. Se sospechaba hasta 2018 que al menos 28 de los 32 departamentos del país registraban la presencia de estos explosivos, lo que lo convierte en el segundo país más afectado después de Afganistán. Ahora bien, el país también es reconocido por sus capacidades y conocimiento en desminado militar y humanitario. Por medio de su Centro Internacional en Desminado (CIDES), dirigido por el Ejército, Bogotá mantiene colaboraciones con Noruega, Argentina, Croacia, Brasil, Chile, China, España, Estados Unidos y Japón.

Además, el país ya ha hecho público su ofrecimiento de profundizar la cooperación con más países. El fin es poner a su servicio la infraestructura de entrenamiento nacional para aquellas naciones que lo necesiten, apoyada además en una experiencia adquirida de más de 50 años de conflicto armado interno (Cable Noticias, 2017). En ese sentido, esta área se muestra como un campo ideal y potencial de cooperación entre los dos países, en el que uno puede conseguir un nuevo socio fiable en sus esfuerzos de desminado, mientras que el otro afianza su prestigio y reconocimiento internacional.

Operativamente, la cooperación en desminado con Georgia podría realizarse por intermedio del CIDES, tanto en la dimensión de entrenamiento como en la dimensión de remoción y desactivación de explosivos, a través de alianzas con socios como Halo o el Danish Demining Group (DDG). En el aspecto de capacitación, puede considerarse el envío de comisiones de instructores a la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario No. 1 del Ejército y la Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AE-DIM) de la Armada Nacional, o la visita de técnicos georgianos o especialistas internacionales a Colombia



para recibir capacitación en el CIDES, bajo el sistema de “formación de formadores”. Así, los instructores nacionales dejarían de ser transmisores de contenido para convertirse en asesores de los procesos de capacitación autónoma de futuros especialistas georgianos, que serán capaces de aplicar, adaptar y enseñar dichos conocimientos y habilidades en su país.

Por otro lado, en la dimensión de desminado y desactivación de elementos, ingenieros de desminado y la AEDIM, que además hayan sido capacitados en el marco de la Red PTEC (Partnership Training and Education Center) de la OTAN, apoyarían algunas tareas ya adelantadas por Halo y otras organizaciones en territorio georgiano, como son el desmontaje de minas terrestres y explosivos, y la formación en autoprotección a personas. Adicionalmente, los especialistas colombianos también podrían aportar sus conocimientos y experticia en materia de mapeo, limpieza y marcado, y en técnicas de despeje manual, mecánico y canino, las cuales son adelantadas en Colombia conforme a los Estándares Nacionales, y su monitoreo de calidad es realizado de forma externa por la Organización de Estados Americanos – OEA.

#### IV. Implicaciones de las recomendaciones de política

Es importante señalar que estas dos grandes recomendaciones de política también podrían acarrear algunas implicaciones negativas, que vale la pena discutir aquí. En relación con el fortalecimiento del deporte y la cultura, esta propuesta se vería obstaculizada principalmente tanto por factores de capacidad, así como por riesgos de apropiación cultural.

Con respecto a la capacidad, si bien es cierto que tanto Colombia como Georgia son países de ingreso medio alto, sus desafíos internos en materia de pobreza, desarrollo y corrupción, así como de violencia políti-

ca, no solo limitan sus recursos y esfuerzos disponibles frente a otros temas como la política exterior y la cooperación internacional, sino que también complican sus posibilidades de incidir en la esfera internacional de manera más creíble y consistente.

De hecho, ninguno de los dos Estados cuenta aún con una embajada o misión consular directamente en el territorio del otro, lo que complica objetivamente la realización de encuentros y eventos binacionales. Además, ambos adelantan su relacionamiento por medio de la Cooperación Sur-Sur (CSS), que se rige bajo los conceptos de equidad y confianza y, por tanto, no

---

*Ninguno de los dos Estados cuenta aún con una embajada o misión consular directamente en el territorio del otro, lo que complica objetivamente la realización de encuentros y eventos binacionales.*

---

comprende grandes compromisos financieros asumidos por una sola de las partes, sino más bien trabajo y esfuerzo colaborativo. No obstante, la realización de actividades previas tales como los intercambios de jóvenes deportistas o la semana de Colombia en Georgia (ambas coordinadas por la misión diplomática colombiana

en Turquía con el apoyo del Ministerio de Cultura de Georgia) demuestra que algunos de estos limitantes pueden ser sorteados si se articulan adecuadamente las instituciones y los actores interesados, y se dirigen y canalizan adecuadamente las voluntades y recursos entre ambos Estados.

En referencia a los riesgos de apropiación cultural, este concepto puede ser definido como el uso indebido de propiedad intelectual, conocimiento tradicional, expresiones culturales o elementos de la cultura. Incluye la adopción no autorizada de vestimentas, alimentos, idioma, bailes, medicinas tradicionales y símbolos religiosos para fines distintos al original. Sin embargo, aquella práctica no solo puede resultar irrespetuosa y ofensiva con el país de origen de las comunidades afectadas, sino que también sería singularmente dañina cuando los grupos vulnerados son parte de minorías que han sufrido formas de opresión o explotación, o cuando los elementos apropiados tienen una connotación muy sensible y simbólica, como es el caso de

los objetos sagrados o aquellos atribuidos a figuras de autoridad dentro de tales comunidades.

Sobre lo anterior, es innegable que habrá siempre un cierto grado de peligro de apropiación cultural que pueda vulnerar el patrimonio de las comunidades colombianas cuando este se expone en Georgia o en otro territorio. No obstante, estas contingencias también pueden ser prevenidas por medio de gestiones responsables de ambos países. Como prueban la Semana de Colombia en Georgia y la participación de piezas colombianas en el Festival de Cine en dicho país en 2017, cuando los elementos tradicionales son conducidos mediante exhibiciones que contextualicen el valor y el significado auténtico de estos objetos, puede limitarse ostensiblemente el riesgo de apropiación y mal uso de propiedad intelectual, generando así intercambios mucho más genuinos y enriquecedores.

En lo que respecta al desminado humanitario, si bien por sus mismas características y su ámbito de acción esta es una actividad con numerosas implicaciones y amenazas, es posible señalar dos específicas para Colombia. La primera tiene que ver con los costos elevados que implica adelantar entrenamientos en identificación y desactivación de explosivos, bien sea por medio de comisiones de técnicos enviados a Georgia o visitas en Colombia de personal georgiano para capacitarse. Frente a este aspecto, entre las alternativas disponibles para realizar la cooperación, está la de asignar partidas ya establecidas en los presupuestos de los países o acudir a otros mecanismos de financiación como son los esquemas de Cooperación Triangular. En este último, un país u organismo internacional provee los fondos necesarios, otro país (en este caso Colombia) ofrece sus conocimientos y técnicas, y el país beneficiario (Georgia) agrega algunos recursos propios.

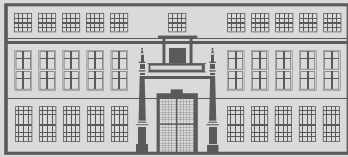
La segunda implicación consiste en los evidentes riesgos físicos y emocionales para los expertos colombianos y sus estudiantes, bien sea en territorio nacional o en comisión en el país caucásico. Aquí, la ocurrencia de accidentes con explosivos podría generar sentimientos de rechazo en la opinión pública de ambos países y, en el caso de Colombia, opiniones críticas

contra el envío de técnicos y recursos a un país lejano y poco conocido. Más aún, teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades pendientes de desminado en el propio país. Sobre este dilema, Colombia debería diseñar protocolos claros para atender las emergencias de manera ágil y apropiada. También debería informar oportuna y verazmente cualquier suceso que comprometa la seguridad de sus expertos y participantes, pero explicando (y detalladamente) el contexto y el propósito general de la cooperación en desminado y las metas que persigue el país.

---

#### Referencias

- Cable Noticias. (2017). *Colombia ofrecerá su experiencia en desminado y desactivación de explosivos*. Recuperado de <https://www.cablenoticias.tv/nacionales/colombia-ofrecera-su-experiencia-en-desminado-y-desactivacion-de-explosivos/>
- Cancillería de Colombia. (2022). *Diplomacia Deportiva y Cultural con Enfoque Social*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/diplomacy/diplomacia-deportiva-cultural-enfoque-social>
- Holsti, K. J. (1977). *International Politics: A Framework for Analysis*. Hoboken: Prentice-Hall Inc.
- McClory, J. (2010). *The new persuaders: an international ranking of soft power*. London: Institute for Government - British Library Board.
- Mine Action Review. (2022). *Georgia*. Recuperado de <https://www.mineactionreview.org/country/georgia>
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *The American Political Science Review*, 46(4), 961-988. doi:10.2307/1952108
- Neuchterlein, D. (1976). National Interest and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, 2(3), 246-266. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/20096778>
- Nitoiu, C. (2009). The European Union Brings a Balance of Power in the Black Sea Region. *Romanian Journal of European Affairs*, 9(3), 53-65.
- Ota, E. y Ecoma, C. (2022). Power and National Interest in International Relations. *European Journal of Humanities and Social Sciences*, 2(4), 23-30. Recuperado de <https://www.ej-social.org/index.php/ejsocial/article/view/268>
- Petro, G. (2022). *Programa de gobierno "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Recuperado de <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- Roskin, M. (1994). *National Interest: From Abstraction to Strategy*. Harrisburg: Strategic Studies Institute - US Army War College.
- The HALO Trust. (2021). *Georgia*. Recuperado de <https://www.halotrust.org/where-we-work/europe-and-caucasus/georgia/>
- Viotti, P. R. y Kauppi, M. V. (2009). *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*. Londres: Pearson Education Inc.
- Wilson, E. (2008). Hard Power, Soft Power, Smart Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 110-124. Recuperado de <https://www.ernestjwilson.com/uploads/Hard%20Power,%20Soft%20Power,%20Smart%20Power.pdf>
- Yavuzaslan, K. y Çetin, M. (2016). Soft Power Concept and Soft Power Indexes. En M. Huseyin Bilgin, H. Danis, E. Demir y U. Can, *Business Challenges in the Changing Economic Landscape* (págs. 395-409). New York: Springer.



# POLÍTICA EXTERIOR Y CRISIS INTERNA EN IRÁN: DESAFÍOS DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA

Jhany Marcelo Macedo Rizo\*

## Resumen

Tras más de cuarenta años de Revolución Islámica en Irán, las graduales presiones externas, especialmente desde 2017, han conducido al país a un aislamiento y una profunda crisis económica. Estas circunstancias han suscitado un creciente inconformismo social que ha sido constante durante los últimos años, exponiendo las debilidades del Gobierno, el cual ha respondido con fuerte represión y censura. Irónicamente, mientras la situación interna de Irán parece crítica, a nivel externo el régimen iraní desarrolla una política relativamente exitosa a través de guerras proxy que lo convierten en un actor crucial dentro de la “Guerra Fría” contra Arabia Saudita, que se vive en Medio Oriente, y un contrapeso fuerte frente a Israel. Dicho modelo ha sido aplicado en lugares como Irak, Siria, Líbano, Gaza y Yemen.

**Palabras clave:** Irán, Revolución Islámica, Medio Oriente, guerras proxy, JCPOA

Recibido: septiembre 14, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

Desde su establecimiento en 1979, la República Islámica de Irán ha sido un verdadero rompecabezas

para hacedores de política en todo el mundo. La Revolución Iraní se desencadenó en medio de la Guerra Fría, cuando las categorías de clasificación política estaban concentradas en la competencia binaria ideológica y no había oportunidad para enmarcar al islam dentro de una diferenciada unidad de análisis. De hecho, aún hoy en día no hay consenso sobre un modelo adecuado de islam político. Mientras tanto, después de más de cuatro décadas en el poder, el régimen iraní enfrenta una ironía. Al mismo tiempo que está sufriendo una prolongada crisis interna — que va desde la insatisfacción de los ciudadanos (y las aparejadas acciones de represión y censura) hasta la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus— con respecto al escenario internacional, Irán parece estar cumpliendo algunos de sus objetivos de política exterior en la región. Sus intervenciones en la política de Irak, su participación militar en Siria o el apoyo a milicias en el Líbano, Gaza y Yemen pueden dar cuenta de este relativo éxito.

En todo caso, tales resultados deben ser matizados, no solo por el aislamiento que las sanciones económicas han provocado o por el contrabalanceo que Arabia Saudita representa dentro de los países musulmanes, sino también por la dificultad para precisar el modelo iraní, pues no se sabe si su propósito es expandir Gobiernos basados en valores islámicos o simplemente una lucha por sobrevivir a presiones externas. En

---

\* Primer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Europa Central, Oriental y Eurasia, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: jhany.macedo@cancilleria.gov.co

cuanto a su naturaleza, tampoco se puede definir a Irán como una genuina teocracia o como un arquetipo para los movimientos de inspiración islamista en la región. Con todo, podría plantearse que el iraní es, en esencia, un gobierno pragmático, adaptado al modelo de Estado nación, con miras a proyectar la visión chií sobre el mundo islámico. De cualquier manera, los desafíos actuales de Irán son una combinación de dificultades internas y una delimitada estrategia de política exterior, elementos que serán revisados a continuación con un breve repaso de sus antecedentes.

## II. ¿Éxito externo, crisis en casa?

Pese a un intento de presidencia reformista y abierta a Occidente entre 1997 y 2005, las presiones externas que se mantuvieron sobre Irán estancaron los progresos en las condiciones económicas de la población y la extensión de derechos democráticos que se habían procurado durante esos años (Tezcür, 2013, pág. 212). Irónicamente, a mediano plazo, tal asedio internacional ayudó a mejorar la política exterior iraní en Medio Oriente. Al respecto, la administración G. W. Bush decidió incluir a Irán en el denominado “Eje del mal” —junto a Irak y Corea del Norte— en los días posteriores al 9/11, como un Estado que patrocinaba el terrorismo, no solo por su apoyo a la Hezbollah libanesa (elementos chií entrenados por la Guardia Revolucionaria iraní, luego de la invasión de Israel al Líbano en 1982), sino también por las sospechas sobre los alegados propósitos pacíficos del programa nuclear iraní, cuyo primer reactor se comenzó a construir en Irán, con participación rusa, en 2002.

La “Guerra contra el Terror” desplegada por los EE. UU. en Afganistán e Irak tuvo contradictorios efectos en los objetivos internacionales de Irán. La razón es que “eliminó de la ecuación de seguridad regional dos mayores rivales para Teherán, pavimentando el

camino para una expansión de la proyección de poder iraní, especialmente sobre Irak y el Levante árabe” (Calculli, 2019, pág. 236). Aunque tuvo mayor relevancia después de la guerra que se desató dentro de sus fronteras, Siria también se convirtió en un importante socio en el denominado “Eje de Resistencia”, liderado por Irán, que creó un corredor entre este y el Mediterráneo, la famosa “Luna Creciente Chií”, extendiendo la influencia iraní hasta las orillas de Israel. Sobre este punto,

Irán asume su acceso al Mediterráneo como una piedra angular de su política para ser considerado como una potencia regional; sin él, el estatus de Teherán está restringido a ser sólo un Estado del Golfo Pérsico. [...] U]na presencia junto al Mediterráneo, a través del gobierno de mayoría chií en Irak y el régimen de al Assad en Siria, es la lógica que guía la política de la creciente fértil de Irán. (Çagaptay, 2020, pág. 166)

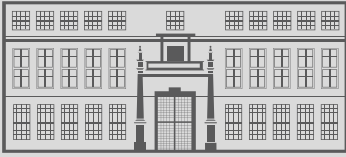
En cuanto a Israel, se constituyó como un elemento de unidad entre Irán y sus aliados y también como una amenaza existencial externa que

contribuyó a la radicalización de la política doméstica iraní. Sobre este punto, el período de Ahmadinejad estuvo marcado por una retórica nacionalista e incendiaria contra Israel y por los reclamos relativos al programa nuclear como un derecho de Irán para enfrentar el peligro representado por el arsenal nuclear israelí. En este contexto, Irán reanudó su programa en agosto de 2005, mientras que, un año después, como un intento por neutralizar ataques desde suelo libanés lanzados por Hezbollah, Israel decidió invadir nuevamente el sur del Líbano. Tras 34 días de intensos choques con las fuerzas proiraníes, las tropas israelíes se retiraron de la zona, en lo que fue considerado una victoria por Hezbollah (y, por extensión, Irán) y un evento que reforzó el discurso antisemita.

---

*El iraní es, en esencia, un gobierno pragmático, adaptado al modelo de Estado nación, con miras a proyectar la visión chií sobre el mundo islámico.*

---



En 2008, Irán anunció que empezaría a enriquecer uranio e inició una cruzada diplomática orientada a obtener apoyo internacional y nuevas oportunidades económicas, la cual excedió las áreas geográficas tradicionales de influencia y alcanzó incluso países de América Latina (Roett, 2011, pág. 146). En esos días, además de la campaña externa, Ahmadinejad desplegó otra interna, tendiente a su reelección, la cual logró oficialmente en las elecciones de 2009. Sobre estos comicios se alegaron muchas irregularidades que favorecieron la victoria del presidente en ejercicio y fueron el detonante de nuevas protestas masivas a lo largo del país. Las movilizaciones, cuya consigna fue “¿Dónde está mi voto?” empezaron como una denuncia contra el presunto fraude cometido en detrimento del candidato moderado y reformista, Mir-Hossein Mousavi, pero llevaron a un reclamo más amplio por la extensión de libertades civiles y derechos democráticos. A pesar de sus objetivos, el “Movimiento Verde”, como se le conoció al conjunto de movilizaciones de ese año en Irán, no pudo democratizar al país y “las elecciones y sus repercusiones terminaron en cambio fortaleciendo la posición de la *Sepah* (Guardia Revolucionaria)” (Axworthy, 2014, pág. 408).

Si bien la empresa internacional de Ahmadinejad tuvo sus frutos relativos, como se observó, por ejemplo, en el voto en contra de sancionar el programa nuclear de Irán, que Brasil y Turquía ejercieron dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2010, a nivel doméstico su figuración terminó abruptamente en 2013. En ese año, la elección de Rouhani como presidente trajo consigo un discurso menos beligerante y una actitud más cooperativa. Como resultado, en 2015, Irán concluyó el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA, por sus siglas en inglés) con el denominado Grupo P5 + 1, que comprende a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad

más Alemania, en virtud del cual “se comprometió a reducir sus ambiciones nucleares y a cambio las sanciones serían levantadas, lo que liberaría decenas de billones de dólares en congelados recursos públicos del petróleo y otros activos” (Milton-Edwards, 2018, pág. 180). El acuerdo fue un importante logro para Irán en el momento en que ya desplegaba una agresiva política en Medio Oriente a través de sus guerras *proxy* de “marca registrada” en diversos países de la región.

Al ya mencionado papel ejercido por Hezbollah en el Líbano, donde no solo ha fortalecido su presencia militar, dominando la mayor parte del sur del país, sino también se ha convertido en una importante fuerza política, se agrega su participación en el conflicto sirio. Después de que la Primavera Árabe alcanzó a Siria, Irán intervino con un despliegue de la Fuerza Quds a fin de proteger la población chií, fuerzas que pasaron luego a combatir directamente a rebeldes sirios para defender el régimen de Al-Ássad. Sobre el particular, las Quds “son

la extensión de la Guardia Revolucionaria fuera de Irán, desempeñan labores de apoyo a organizaciones aliadas en aquellos territorios donde Irán necesite prolongar su influencia” (Illanas García, 2020). En 2013, Hezbollah también se involucró en la guerra siria como parte del bloque pro-Irán a fin de preservar los intereses geoestratégicos de Teherán en el Levante.

A su vez, en Irak, el Gobierno de Teherán animó a milicias chií para que crearan partidos políticos y participaran en la estructura política posguerra, buscando tomar el control de las instituciones clave dentro del Estado. “Es por medio de esta estrategia que políticos (pro-Irán) han sido capaces de usar su rol dentro del gobierno iraquí para designar a oficiales clave y politizar cuerpos específicos” (Calculli, 2019, pág. 234). Al final, Irán tomó ventaja de la anarquía iraquí post-Saddam para establecer sus reglas. Es

---

*A pesar de su naturaleza suní,  
Hamás comparte con Irán su  
repulsión a Israel y la asunción  
de éste como una amenaza  
existencial.*

---

importante mencionar también que un grupo armado chií apoyado por Irán (*Hash al-Shabi*), jugó un importante papel en la guerra contra ISIS en Irak. Luego de la derrota del Estado Islámico, estas milicias pasaron a apoyar hostigamientos contra las tropas norteamericanas apostadas en ese país, mientras que la Guardia, directamente o a través de fuerzas Quds, mantiene una presencia y ascendente considerable sobre Bagdad. La influencia iraní también se ha extendido a Gaza donde Hamas ha recibido apoyo financiero y entrenamiento militar por parte de Irán. A pesar de su naturaleza suní, Hamas comparte con Irán su repulsión a Israel y la asunción de éste como una amenaza existencial. En tal sentido, ambos sostienen una pragmática y benéfica alianza.

Con relación a Yemen — otro lugar en donde las expectativas suscitadas por la Primavera Árabe terminaron en desastre—, Irán ha patrocinado las milicias rebeldes hutíes, perseguidas por las fuerzas oficiales de Hadi, respaldadas a su vez por Arabia Saudita en uno de los escenarios de la geoestratégica “Guerra Fría” entre Riad y Teherán en la región. Al respecto, las dos potencias regionales están en una competencia por consolidar su influencia en Medio Oriente, cada una desde su propia visión del islam. Mientras que Riad ha logrado establecer un bloque junto con Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Baréin (en este último caso, país al que fuerzas saudíes invadieron para apaciguar las protestas durante la Primavera Árabe), Irán despliega su “Creciente chií” involucrando a partes de Irak y Siria y a Hezbollah en el Líbano. En uno de los movimientos de geoestrategia en la zona, el bloque pro saudí rompió relaciones con Catar en 2017, bajo acusaciones de apoyo a movimientos islamistas, país a cuyo “rescate” acudieron Irán y Turquía, que se convirtió en su aliado más cercano. El bloqueo a Catar finalizó a principios de 2021,

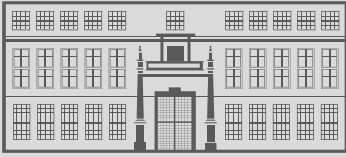
---

*A la escasez económica,  
la insatisfacción interna y la  
presión externa se agregó la crisis  
ocasionada por el Covid-19, en la  
que Irán ha sido uno de los países  
más afectados.*

---

en parte como efecto de los Acuerdos de Abraham, promovidos por los EE. UU., que normalizaron las relaciones entre Israel y varios Estados árabes (EAU, Baréin, Marruecos y Sudán). En el caso de Arabia Saudita, sostiene también una relación cercana con Israel, pese a no haber suscrito todavía acuerdos de paz con este, en un claro intento de contener la influencia iraní en la región. Adicionalmente, la monarquía saudí es muy cercana a los EE. UU., mientras que Irán se ha alienado en el eje de la resistencia, junto a Rusia, Siria y Venezuela, entre otros, manteniendo a la vez una relación cercana con Turquía. En este contexto, el programa nuclear iraní implica una preocupación no solo para los EE. UU. o Israel, por el tenso equilibrio estratégico que la posesión de armas nucleares por Irán significaría para Medio Oriente, sino también para Riad. Como lo propone Marshall, “Un Irán con armas nucleares sería la superpotencia regional por excelencia, y para contrarrestar este peligro, los saudíes probablemente tratarían de comprar armas nucleares de Pakistán (con quien tienen lazos cercanos)” (2016, pág. 172).

La administración Trump trajo consigo mayores presiones para Irán. El retiro de EE. UU. del JCPOA en 2017 implicó la reimposición de sanciones que lo han llevado a un aislamiento comercial internacional. El bloqueo ha causado una severa crisis económica interna caracterizada por una dramática devaluación de la moneda nacional, el aumento de los precios de los productos básicos y un deterioro generalizado de la calidad de vida de los iraníes. Como consecuencia, masivas protestas se llevaron a cabo en 2017 y 2018, las cuales cuestionaban la habilidad del Líder Supremo para lidiar con la situación. En noviembre de 2019, luego de incrementos en los precios del combustible, nuevas protestas tuvieron lugar. La reacción por parte del Gobierno fue el bloqueo del acceso a



Internet y una feroz represión, oficialmente negada pero denunciada por organizaciones independientes de derechos humanos y medios de comunicación (BBC, 2019). En enero de 2020, el comandante de las fuerzas Quds, Qasem Soleimani, fue asesinado por un dron americano en Irak, revitalizando las tensiones entre Teherán y Washington. En medio de la furia y de movilizaciones antiamericanas por todo el país (estratégicamente azuzadas por el Gobierno), el ejército iraní derribó un avión civil ucraniano que acababa de despegar del aeropuerto de Teherán, error que se agregó a la falta de credibilidad del Gobierno entre los opositores internos y lo desacreditó seriamente en el exterior. A la escasez económica, la insatisfacción interna y la presión externa se agregó la crisis ocasionada por el Covid-19, en la que Irán ha sido uno de los países más afectados, alcanzando más de 7,5 millones de casos confirmados y cerca de 150.000 muertes a la fecha (Johns Hopkins University, 2022). La pandemia se convirtió así en un retroceso adicional al ya malhadado régimen iraní.

A mediados de 2021, un clérigo de línea dura, que se desempeñó como jefe del aparato judicial iraní y está llamado a ser el sucesor del Ayatola Jamenei como líder supremo, fue elegido presidente. Durante el periodo de Ebrahim Raisi se han reactivado los diálogos tendientes al logro de un nuevo acuerdo nuclear, al tiempo que Irán avanza en su programa con anuncios como el enriquecimiento de uranio a un 60%, cercano al 90% requerido para producir una bomba atómica, pese a los saboteos por parte de Israel, que han llegado incluso al asesinato de científicos nucleares iraníes. En todo caso, es importante resaltar que, “aunque Israel logre golpear seriamente todos los complejos nucleares de Irán, el éxito de la operación sería puramente táctico y no estratégico, pues solo conseguiría retrasar un par de años el proyecto atómico iraní” (Cote Pabón, 2022). Finalmente, en

septiembre de 2022, la muerte de la joven Mahsa Amini en custodia de la policía, luego de ser detenida por razones relacionadas con el uso del velo, desató las mayores protestas en el país desde 1979, a las que el Gobierno ha respondido con la reiterada fórmula de censura y represión extrema.

### III. Conclusión

La República Islámica está experimentando tiempos difíciles que podrían conducir a su fin. Internamente, además de los problemas económicos referidos y de la represión, la revolución está perdiendo atractivo y volviéndose cada vez menos un elemento de referencia para la sociedad. Como Bajoghli lo afirma, “un considerable número de iraníes está cansado de la

---

*La República Islámica está experimentando tiempos difíciles que podrían conducir a su fin.*

---

propaganda del Estado y por esto, el régimen enfrenta una crisis de credibilidad” (2019, pág. 5). Tal crisis implica elementos de identidad por la falta de “identificación” que muchas personas sienten con

la República Islámica debido a que su proyecto político no es claro. También porque, a pesar de ser una pretendida teocracia apuntando a producir una sociedad más piadosa, estaría provocando el efecto contrario en realidad.

Los factores externos, más allá de los aparentes logros referentes a la extensión de la influencia de Irán en el Medio Oriente, son también críticos para el Gobierno iraní. A medida que las sanciones económicas se endurecen y el aislamiento comercial se incrementa, la disputa regional con Arabia Saudita consume más recursos y las tensiones con los EE. UU. se vuelven una amenaza palpable. Por último, resulta válido plantear dos interrogantes sobre el futuro inmediato de Irán: primero, si la situación actual provocará reformas democráticas reales en Irán, al menos como un intento pragmático del Gobierno por sostenerse, a manera de adaptación a circunstancias de crisis. Segundo, si un conflicto directo con los EE. UU., Ara-



bia Saudita o Israel es probable, aun con el logro de un nuevo acuerdo nuclear. En ambos casos (apertura democrática o guerra con sus contrarios), su ocurrencia puede ser bien el detonante para la caída del régimen o bien su último recurso para sobrevivir aun a costa de una mayor radicalización.

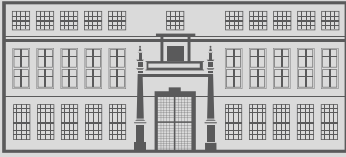
---



---

#### Referencias

- Axworthy, M. (2014). *Revolutionary Iran. A History of the Islamic Republic*. Londres: Penguin.
- Bajoghli, N. (2019). *Iran Reframed: Anxieties of Power in the Islamic Republic*. Palo Alto: Stanford University Press.
- BBC. (2019). Iran protests: Videos reveal crackdown regime tried to hide from world. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50562584>
- Çagaptay, S. (2020). *Erdogan's Empire. Turkey and the Politics of the Middle East*. Londres: I. B. Tauris.
- Calculli, M. (2019). Middle East Security: The Politics of Violence After the 2003 Iraq War. En L. Fawcett (Ed.), *International Relations of the Middle East (Fifth ed.)* (págs. 226-248). Oxford: Oxford University Press.
- Cote Pabón, S. (5 de julio de 2022). Guerra directa contra Irán sería insostenible para Israel. *Periódico UNAL*. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/guerra-directa-contra-iran-seria-insostenible-para-israel/>
- Illanas García, L. (2020). *Actores y factores que operan en Irak*. Recuperado el 10 de febrero de 2020, de Atalayar: <https://coronavirus.jhu.edu/region/iran>
- Johns Hopkins University. (2022). *Coronavirus Resource Center. World Countries: Iran*. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/region/iran>
- Marshall, T. (2016). *Prisoners of Geography. Ten maps that tell you everything you need to know about global politics*. Londres: Elliot and Thompson.
- Milton-Edwards, B. (2018). *Contemporary politics in the Middle East* (Fourth ed.). Cambridge, England; Malden, Massachusetts: Polity Press.
- Roett, R. (2011). *The New Brazil*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Tezcür, G. (2013). Democratic Struggles and Authoritarian Responses in Iran in Comparative Perspective. En S. Heydemann y R. Leenders, *Middle East Authoritarianisms Governance, Contestation, and Regime Resilience in Syria and Iran* (págs. 200-221). Palo Alto: Stanford University Press.



# LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR Y OBLIGACIONES ERGA OMNES PARTES EN LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Juan José Quintana Aranguren\*

## Resumen

El problema consiste en determinar si, para acudir a la Corte Internacional de Justicia, se requiere que un Estado posea una legitimación específica. Es decir, que demuestre que tiene un interés jurídico preciso en la cuestión que se somete al conocimiento de la Corte. Se trata de precisar si, además de poseer acceso, o sea una capacidad genérica para ser parte en casos (*legitimatío ad processum*), un Estado que lleva determinado asunto al conocimiento de la Corte debe demostrar que posee también una titularidad legal para someterle la pretensión específica a que se refiere dicho asunto (*legitimatío ad causam*).

**Palabras clave:** Corte Internacional de Justicia, legitimación para actuar, obligaciones *erga omnes partes*

Recibido: septiembre 15, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

La reciente sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en la fase de jurisdicción en el caso de

los rohinyá (Gambia vs. Myanmar), arroja importantes luces sobre un problema poco estudiado de los litigios ante ese tribunal, el de la “legitimación para actuar” o *standing* ante la Corte (Corte Internacional de Justicia, 2022; Quintana, 2015, págs. 14-24).

Por definición, parecería que es un problema que únicamente se presenta en casos que se someten mediante demanda. En un caso sometido mediante compromiso, se puede entender que el compromiso mismo implica que cada uno de los Estados parte en él posee dicho interés jurídico y, sobre todo, que la existencia de ese interés es reconocida por la contraparte. En consecuencia, es altamente improbable que, en un caso de este tipo, surja el presente debate.

Aunque ni el Estatuto de la Corte ni sus reglamentos dicen algo al respecto, y la cuestión no se ha presentado con frecuencia, la jurisprudencia parece inclinarse por la idea de que un demandante debe poseer efectivamente algún tipo de derecho o interés jurídico directo en el asunto sometido a la Corte como precondition para poder invocar su competencia para conocerlo. Esto se expresa en el axioma clásico *pas d'intérêt, pas d'action*. La mayoría de la doctrina

---

\* Embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante la República Oriental del Uruguay, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: [juan.quintana@cancilleria.gov.co](mailto:juan.quintana@cancilleria.gov.co)

especializada se inclina también por considerar que, para poder llevar determinado tema a la consideración de la Corte, un Estado debe poseer un interés directo o un derecho subjetivo involucrado en el fondo del caso (Rosenne, 2016, pág. 1213; Amerasinghe, 2003, pág. 228; Matscher, 1992, págs. 595-596; Benzing, 2006, pág. 376).

Una aproximación doctrinal radicalmente diferente es aquella que planteó el juez Morelli en una opinión separada en el caso Camerún septentrional, en el sentido de que el concepto de “interés jurídico” no tiene un papel que jugar en los litigios internacionales, debido a que, en ellos, es más importante el concepto técnico de “controversia internacional” (Permanent Court of International Justice, 1924, pág. 11; Quintana, 2021, págs. 106-114).<sup>1</sup> Como uno de los presupuestos básicos para que la Corte pueda tener competencia en un caso dado es que exista una controversia entre dos o más Estados. El juez Morelli adujo que basta con que un Estado demuestre que dicha controversia existe y que lo involucra para que quede automáticamente legitimado para impetrar una acción judicial con respecto a la misma. Para una crítica a la postura del juez Morelli véase la opinión disidente del juez De Castro en el caso Nuclear Tests (Australia vs. France) (Corte Internacional de Justicia, 1974, págs. 384-387).

## II. El caso Sudoeste Africano y el caso Barcelona Traction

Hay dos casos clásicos ante la CIJ que son referentes indispensables en cualquier discusión relativa a

la legitimación para actuar. El primero fue el caso Sudoeste Africano, recordado en los anales de la jurisprudencia de La Haya por la enorme carga política que tuvo para los países en desarrollo. Fue llevado a la Corte en 1960 por Etiopía y Liberia contra Sudáfrica, y se refería a la continuación del mandato sobre el territorio de lo que luego se convertiría en Namibia. Sudáfrica impugnó la competencia de la Corte y, en una ajustada decisión de 1962 (8 votos contra 7), la Corte afirmó su competencia y admitió la demanda. Como una de las excepciones preliminares planteadas por el demandado apuntaba a que los demandantes carecían de un interés jurídico lo suficientemente individualizado para presentar sus pretensiones ante

la Corte, se entendió que el tema de la legitimidad para actuar había quedado resuelto mediante la mencionada providencia (Corte Internacional de Justicia, 1962, pág. 319).

Sin embargo, cuando el caso pasó a la fase de fondo, la composición de la Corte cambió y, tras 4 años de intenso litigio, la Corte emitió una segunda sentencia, en la cual

concluyó que, después de todo, Liberia y Etiopía no habían demostrado poseer un interés legítimo suficiente que les permitiera citar a Sudáfrica ante la Corte y, por tanto, rechazó la demanda (Corte Internacional de Justicia, 1966, pág. 6). La decisión despertó una oleada de críticas, especialmente en países del mundo en desarrollo, pues se consideró que la Corte había producido *de facto* una revisión de la sentencia de 1962, sin seguir los procedimientos del Estatuto de la Corte. Además, la decisión fue adoptada sin una clara mayoría, puesto que se presentó un empate de votos y fue necesario recurrir al voto ponderado del presidente, el juez Spender de Australia.<sup>2</sup>

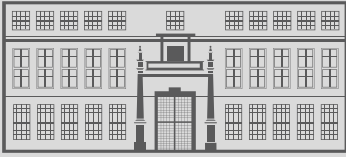
El segundo caso es Barcelona Traction, fallado en 1970, luego de que la Corte sufriera un clarísimo des-

---

*La jurisprudencia parece inclinarse por la idea de que un demandante debe poseer efectivamente algún tipo de derecho o interés jurídico directo en el asunto sometido a la Corte como precondition para poder invocar su competencia para conocerlo.*

---

<sup>1</sup> La definición clásica de controversia en el derecho internacional fue descrita por la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Mavrommatis concessions*.



prestigio como resultado de la segunda decisión en Sudoeste Africano. Era un clásico asunto sobre protección diplomática entre España y Bélgica, que poco o nada tenía que ver con el tema de la legitimación para actuar. Sin embargo, la Corte aprovechó la ocasión que se le presentó para hacer un pronunciamiento que habría de tener enormes repercusiones para el futuro del derecho internacional y que fue interpretado generalmente como un deliberado *revirement* de la decisión de 1966. En el que es probablemente uno de sus *dicta* más citados, la Corte sostuvo:

Debe trazarse una distinción esencial entre las obligaciones de un Estado frente a la comunidad internacional en su conjunto y aquellas que surgen *vis-à-vis* otro Estado en el campo de la protección diplomática. Por su propia naturaleza, las primeras le conciernen a todos los Estados. En vista de la importancia de los derechos involucrados, debe considerarse que todos los Estados tienen un interés jurídico en su protección: ellas son obligaciones *erga omnes*. (Corte Internacional de Justicia, 1970, pág. 32, par. 33)

Este pronunciamiento se refería al derecho sustantivo, es decir, a la naturaleza de las obligaciones cuya violación da lugar a un contencioso internacional. Pero, al enunciar allí que sobre las obligaciones *erga omnes* todos los Estados tienen un interés jurídico, la Corte estaba deliberadamente abriendo la puerta a una especie de *actio popularis* en el derecho internacional, algo que ella misma había dicho, con aparente firmeza, que no existía, justamente en su controvertida de-

decisión de 1966 en el caso Sudoeste Africano (Corte Internacional de Justicia, 1966, pág. 47, par. 88).

Una observación final sobre estos precedentes es que, en ese asunto, la discusión se centró en dos hechos: si la Corte había errado al considerar que el tema de la legitimación para actuar era de fondo y no de procedimiento, y si había sido resuelto o no con fuerza de *res judicata* en la decisión de 1962, incluso, si Liberia y Etiopía poseían efectivamente o no el interés jurídico que se requería para iniciar una acción judicial

en contra de Sudáfrica. Pero la necesidad de que dicho interés jurídico existiera, como presupuesto para iniciar un litigio, nunca fue cuestionada *per se*, lo cual justifica la apreciación hecha anteriormente, en el sentido de que, al nivel de la jurisprudencia de la CIJ, parece haber unanimidad en

que el interés jurídico sí constituye un requisito para iniciar un proceso ante la Corte.

### III. La doctrina de la Comisión de Derecho Internacional y la jurisprudencia de la CIJ en el caso Habré (Bélgica vs. Senegal)

Hasta ahora no ha habido lugar a que un Estado demande a otro ante la Corte invocando el incumplimiento de obligaciones *erga omnes*. La influencia del *dictum* de Barcelona Traction se ha hecho sentir más bien en otras esferas del derecho internacional, como la codificación del derecho de la responsabilidad internacional del Estado.<sup>3</sup> En los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre el tema, aprobados en su versión definitiva en 2001 y que se considera generalmente que recogen el contenido del derecho internacional consuetudinario apli-

<sup>2</sup> Las decisiones adoptadas por la Corte con el voto ponderado del presidente han sido tradicionalmente muy cuestionadas. Solo en cuatro ocasiones esto ha sucedido en los casi 80 años de funcionamiento de la CIJ, la última de ellas en el litigio sobre delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas entre Nicaragua y Colombia en 2016.

<sup>3</sup> Para los alcances del término "Estado lesionado" ver el artículo 42 de la resolución sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001.

cable, se consagra como principio fundamental que el Estado legitimado para invocar la responsabilidad internacional de otro es el llamado “Estado lesionado”, aquel que ha sufrido un perjuicio directo como resultado de una acción u omisión del otro Estado. Pero para darle cabida al concepto de obligaciones *erga omnes*, la CDI recurrió al concepto análogo de normas imperativas de derecho internacional general o normas de *jus cogens*. Según el artículo 48 del proyecto, cuando está en juego la violación grave de una norma de *jus cogens* cualquier Estado miembro de la comunidad internacional tiene legitimación para invocar la responsabilidad del Estado que la comete. Esto representa, claramente, la puesta en práctica de lo que la Corte enunció en el caso Barcelona Traction y la consagración de una modalidad especial de *actio popularis* en el derecho internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2001).

También pertinente es el caso Habré (Bélgica vs. Senegal), en el cual estaba en juego el cumplimiento por Senegal de la obligación de procesar o extraditar a un expresidente de Chad en cumplimiento de la Convención contra la Tortura de 1984. Durante el proceso, surgió como cuestión de admisibilidad de la demanda el punto acerca de si Bélgica estaba legitimada para citar a Senegal ante la Corte, frente al hecho de que ninguna de las víctimas involucradas tenía la nacionalidad belga. La Corte tuvo que decidir si la condición de Estado parte en esa Convención era suficiente para que un Estado planteara una pretensión ante la Corte, relativa a la cesación de presuntas violaciones de esta, cometidas por otro Estado parte.

En una sentencia de 2012, la Corte resaltó el carácter especial de los tratados de derechos humanos, cuya *raison d'être* reposa en la noción de un “interés común” y, luego de citar el *obiter* de 1970 sobre obliga-

ciones *erga omnes*, acuñó el novel concepto de “obligaciones *erga omnes partes*”, al concluir:

Los Estados parte en la Convención tienen un interés común en asegurar, en vista de sus valores compartidos, que se impidan actos de tortura y que, si ocurren, sus autores no gocen de impunidad. La obligación de un Estado parte de conducir una investigación preliminar sobre los hechos y de someter el caso a sus autoridades competentes para el procesamiento son desencadenadas por la presencia del supuesto perpetrador en su territorio, con independencia de la nacionalidad del sospechoso o de las víctimas, o del lugar en el cual ocurrieron los supuestos delitos.

---

*Cuando un Estado es parte en un tratado de derechos humanos, debe entenderse que tiene un interés jurídico legítimo en el cumplimiento por todas las demás partes de las obligaciones previstas en ese instrumento, ya que se trata de obligaciones erga omnes partes.*

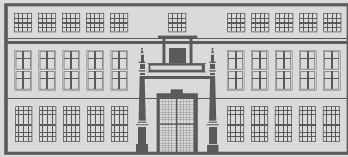
---

Todos los restantes Estados parte tienen un interés común en el cumplimiento de estas obligaciones por el Estado en cuyo territorio está presente el supuesto perpetrador. Ese interés común implica que las obligaciones en cuestión se deben por cualquier Estado parte a todos los restantes Estados parte en la Convención.

Todos los Estados parte “tienen un interés legal” en la protección de los derechos involucrados. [...] Estas obligaciones pueden ser definidas como “obligaciones *erga omnes partes*”, en el sentido de que cada Estado parte tiene un interés en el cumplimiento de ellas en cualquier caso concreto. (Corte Internacional de Justicia, 2012, pág. 449, par. 68)<sup>4</sup>

#### IV. La controversia entre Gambia y Myanmar ante la CIJ y el estado de la cuestión

El caso objeto del presente comentario fue sometido a la Corte mediante una demanda presentada por



Gambia el 11 de noviembre de 2019, por supuestas violaciones por Myanmar de la Convención contra el Genocidio de 1948, en lo que respecta al tratamiento que ese Gobierno le viene dando a la población rohinyá. Como base de competencia, Gambia invoca el artículo IX de la Convención de 1948, el cual confiere jurisdicción a la Corte para ocuparse de las controversias relativas a la interpretación, aplicación o cumplimiento de la Convención que puedan surgir entre Estados parte en la misma.

Una de las excepciones preliminares presentadas por Myanmar se dirigía precisamente a demostrar que Gambia no poseía ningún interés especial en cuestión alguna relativa al tratamiento del pueblo rohinyá en Myanmar y, por tanto, no podía incoar un proceso contra ese país. Se trataba de un tema de admisibilidad, más que de competencia, ya que Gambia impugnaba la competencia de la Corte sobre otros fundamentos, pero concedía que, incluso si la Corte hallaba que era competente, la demanda debía todavía declararse inadmisibile, debido a la falta de legitimación para actuar por parte del demandante. La Corte rechazó todas las excepciones planteadas por Myanmar y afirmó su competencia en el caso, además de encontrar admisible la demanda de Gambia. El caso pasa ahora, por lo tanto, a la fase de fondo.

Con respecto al problema de la legitimación para actuar, la Corte resaltó la especial naturaleza de las obligaciones que asumen los Estados a la luz de un tratado como la Convención sobre el Genocidio, reiterando que la *raison d'être* del instrumento es la noción de un “interés común” (Corte Internacional de Justicia, 1951, pág. 23) y, después de citar los casos Habré y Barcelona Traction, sostuvo:

El interés común en el cumplimiento de las obligaciones pertinentes bajo la Convención

sobre el Genocidio implica que cualquier Estado parte, sin distinción alguna, está legitimado para invocar la responsabilidad de otro Estado parte por una supuesta violación de sus obligaciones *erga omnes partes*. La responsabilidad por una supuesta violación de obligaciones *erga omnes partes* bajo la Convención sobre el Genocidio puede ser invocada a través de la incoación de procesos ante la Corte, sin importar si puede demostrarse un interés especial. Si se exigiera un interés especial para ese fin, en muchas situaciones ningún Estado estaría en posición de plantear una reclamación. (Corte Internacional de Justicia, 2022, pág. 36)

Por tanto, en el caso de los rohinyá, la CIJ confirmó en forma inequívoca el precedente del caso Habré en lo que respecta a la legitimidad para actuar sobre la base de un tratado internacional, el cual pasa a convertirse en doctrina judicial aceptada y aplicable con respecto a ese tema. Según dicha doctrina, cuando un Estado es parte en un tratado de derechos humanos, debe entenderse que tiene un interés jurídico legítimo en el cumplimiento por todas las demás partes de las obligaciones previstas en ese instrumento, ya que se trata de obligaciones *erga omnes partes*.

Ahora bien, como la prohibición de la tortura o del genocidio constituyen no solamente normas bien arraigadas de derecho internacional consuetudinario, sino que además son normas de *jus cogens* o derecho imperativo, cuando lo que está en juego es la violación de una de estas normas puede pensarse que cualquier Estado posee, a la luz del derecho consuetudinario y sin necesidad de tratado alguno ni de vinculación directa con el caso de que se trate, un interés jurídico en el cumplimiento por los demás Estados de las obligaciones previstas en ellas, que tienen además el carácter de obligaciones *erga omnes*. Esto, a su vez, le confiere legitimación a todo Estado para actuar al respecto ante la CIJ, es decir, *standing*.

<sup>4</sup> La decisión sobre este punto fue adoptada por 14 votos contra 2. Votaron en contra la juez Xue (China) y el juez ad hoc de Senegal, Sur.

## V. Conclusión

En consecuencia, en la medida en que exista una base de competencia válida y eficaz entre dicho Estado y un Estado infractor de tales obligaciones, el primero podría demandar al otro ante la Corte para que responda por cualquier incumplimiento de estas. Queda por ver si un caso de esta naturaleza se presentará algún día ante la CIJ.

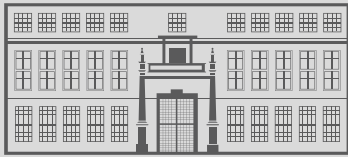
---



---

### Referencias

- Amerasinghe, C. (2003). *Jurisdiction of international tribunals*. The Hague: Kluwer Law International.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2001). *Responsabilidad del Estado por hechos internacionales ilícitos*, A/RES/56/83. Recuperado de <https://www.dipublico.org/4076/responsabilidad-del-estado-por-hechos-internacionalmente-ilicitos-ag5683/>
- Benzing, M. (2006). Community Interests in the Procedure of International Courts and Tribunals. *LPICT*, 5.
- Corte Internacional de Justicia. (1951). *ICJ Reports*.
- Corte Internacional de Justicia. (1962). *ICJ Reports*. The Hague.
- Corte Internacional de Justicia. (1966). *ICJ Reports*. The Hague.
- Corte Internacional de Justicia. (1970). *ICJ Reports*. The Hague.
- Corte Internacional de Justicia. (1974). *Nuclear Tests (Australia v. France), Dissenting Opinion of Judge De Castro*, *ICJ Reports* 1974.
- Corte Internacional de Justicia. (2012). *ICJ Reports*.
- Corte Internacional de Justicia. (2022). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Judgment of 22 July 2022*.
- Corte Internacional de Justicia. (2022). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar). Judgment of 22 July 2022*. Recuperado de <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20220722-JUD-01-00-EN.pdf>
- Matscher, F. (1992). Standing before International Courts and Tribunals. En R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (vol. 4).
- Permanent Court of International Justice. (1924). *Mavrommatis Palestine Concessions (Jurisdiction)*, *Judgment No. 2*, 30 August 1924, *PCIJ A 2*.
- Quintana, J. (2015). *Litigation at the International Court of Justice-Practice and Procedure*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Quintana, J. (2021). *Diccionario Jurídico de la Corte Internacional de Justicia*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Rosenne, S. (2016). *Rosenne's Law and Practice of the International Court: 1920-2015* (Fifth ed., vol. 3). M. Shaw (Ed.) Leiden: Brill Nijhoff.



# ¿COLOMBIA REQUIERE UN VICEMINISTERIO DE ASUNTOS MIGRATORIOS Y CONSULARES?

Margarita Eliana Manjarrez Herrera\*

## Resumen

La autora analiza la evolución y estado actual de los procesos migratorios en Colombia, así como los servicios consulares a los migrantes colombianos, señalando la forma en que el Estado los ha manejado, desde lo práctico, lo normativo y lo institucional. Al mismo tiempo, ilustra sobre las limitaciones de la estructura institucional en donde se elaboran y ejecutan tales políticas públicas para responder a la pregunta que plantea en el título: ¿Requiere Colombia un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares? La cuestión se resuelve positivamente planteando la necesidad de una reforma estructural que permitiría a Colombia responder a la dinámica migratoria con una institucionalidad articulada y coordinada desde el propuesto Viceministerio.

**Palabras clave:** migración, migrantes, política migratoria, crisis migratoria, servicios consulares, diáspora, Cancillería de Colombia, Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares

Recibido: septiembre 15, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

---

\* Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria ante el Gobierno del Estado de Israel, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: margarita.manjarrez@cancilleria.gov.co

## I. Introducción

Los migrantes son personas que, por diferentes circunstancias, se establecen de manera temporal o permanente en un país distinto al suyo (OIM, 2006). Según reporte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2020, había aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, equivalentes al 3,6% de la población mundial (OIM, 2020).

En Colombia, la política migratoria y su implementación a cargo de la Cancillería tiene una dimensión amplia y compleja que desborda la capacidad de la entidad en su estructura y recursos actuales, por lo cual es necesario crear un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares. Entender esta afirmación pasa por explicar la evolución y estado actual de esa política.

## II. La política migratoria colombiana

Colombia fue durante muchos años emisora de migrantes, principalmente por el conflicto armado y la situación económica (OIM, 2020, pág. 119). La primera gran oleada de migrantes se dio en 1960 y 1970 hacia Venezuela y luego a Estados Unidos, la segunda, en los 80, hacia Venezuela, y ya, en los 90, la migración se diversificó a destinos como España.



Además, miles de víctimas viven en el exterior (UARIV, 2022).<sup>1</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba para 2012 en 4.7 millones el número de los colombianos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2013), concentrados en Estados Unidos, Venezuela, España y Ecuador. En el Censo General de Población de 2005, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) estimaba el número de colombianos en el exterior en 2.3 millones (DANE, 2007). Luego del censo de 2018 no se ha hecho una proyección exacta, pero nadie calcula la cifra menor a cinco millones de personas.

Así, el hecho que orientó la política migratoria durante décadas fue la atención de la población colombiana allende las fronteras. En efecto, se promulgaron las leyes 1448 de 2011 (Ley de Víctimas),<sup>2</sup> 1465 de 2011 (Sistema Nacional de Migraciones) y 1565 de 2012 (Ley de Retorno) e igualmente con instrumentos como el CONPES 3603 sobre Política Integral Migratoria del 2009, que resumía “los lineamientos, estrategias y programas del Gobierno Nacional con el fin de potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y los extranjeros que viven en el país” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2009).

Colombia había tenido una política migratoria dispersa en varias entidades y basada principalmente en los siguientes aspectos:

- la vinculación de los colombianos en el exterior con el país;

1. La Unidad para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas (UARIV) indica que existen más de 25920 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), principalmente, en países como Ecuador, Venezuela, Canadá, España y los Estados Unidos.

- la provisión de servicios y trámites consulares;
- el apoyo para la integración del colombiano en el país de acogida;
- y, a partir de 2011, la socialización y orientación para víctimas del conflicto armado.

---

*La política migratoria y su implementación tiene una dimensión que desborda la capacidad de la entidad en su estructura y recursos actuales.*

---

La implementación ha correspondido sobre todo a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano (DIMCS) y sus coordinaciones, dependiente de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores. La DIMCS tiene

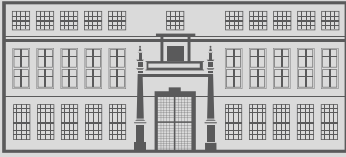
todo el portafolio de trámites y servicios del ministerio, desde la expedición de documentos de viaje, apostilla y legalización, hasta la asistencia consular, programas para la vinculación de las comunidades colombianas (Colombia Nos Une) y atención a retornados (Decreto 869 de 2016). Además de ese universo de funciones, define la posición del país y participa, en representación del Estado, en los foros o mecanismos en los que se tratan los asuntos migratorios.

A nivel multilateral:

- Sistema de Naciones Unidas;<sup>3</sup>
- Organización Internacional para las Migraciones – OIM;

2. A este respecto se nota que la Cancillería aún debe fortalecer sus capacidades técnicas, financieras y humanas para garantizar que las víctimas que se encuentran en el exterior sean informadas, orientadas y asistidas frente a sus derechos y las medidas contempladas en materia de atención y reparación integral, pues por virtud de la Ley 1448 de 2011, a través de los consulados, debe recibir las declaraciones en el exterior y acompañar a las víctimas del conflicto armado que realizan sus trámites ante diferentes entidades del Estado. Este acompañamiento es un mandato que la Cancillería debe desarrollar desde la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio Ciudadano.

3. Aquí pueden incluirse el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) de 2018, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (A/RES/54/158) de 1990, etc.



- Comité Andino de Autoridades de Migración – CAAM;
- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones;
- Conferencia Regional sobre Migraciones;
- Alianza del Pacífico (Grupo de Trabajo de Movimiento de Personas y Facilitación para el Tránsito Migratorio – GMP);
- Mercosur (Foro Especializado Migratorio y Grupo de Asuntos Jurídicos y Consulares);
- Organización de Estados Americanos (Comisión de Asuntos Migratorios – CAM);
- Grupo de Trabajo sobre Migración – OCDE.
- Proceso de Quito.<sup>4</sup>

A nivel bilateral:

- Gabinetes Binacionales;
- Mecanismos de consulta sobre temas migratorios y consulares con otros países;
- Reuniones bilaterales sobre temas migratorios y consulares.

### III. Cambios en la dinámica migratoria

Con las mejoras en materia de seguridad y apertura económica, Colombia comenzó a atraer más inversión y turismo, a su vez, en los últimos seis años aumentó la migración por la crisis venezolana (OIM, 2010, pág. 18). Así, el enfoque principal de la respuesta migratoria de Colombia en la última década pasó de estar en la emigración de colombianos, a la llegada masiva de migrantes, especialmente de Venezuela (incluyendo colombianos retornados). Según Migra-

ción Colombia, a febrero de 2022, se encontraban en el país 2.4 millones de venezolanos, en situación regular, irregular y en proceso de titularidad del Estatuto Temporal de Protección (Asociación Diplomática y Consular de Colombia, 2021). Además, Colombia se convirtió en la principal ruta de tránsito hacia el sur o norte del continente. Por ejemplo, migrantes de África y Haití recorren las rutas hacia el norte pasando por Colombia.

La política migratoria no comprende solo regulaciones administrativas, sino que también cubre la garantía de los derechos de los migrantes, en tránsito o permanencia, frente a los cuales Colombia tiene obligaciones internacionales.<sup>5</sup> Adicionalmente, el artículo 100 de la Constitución indica que los extranjeros gozan de los mismos derechos de los nacionales en territorio colombiano, por lo cual el tema migratorio comporta una visión integral y coordinada por la consideración de que es un fenómeno multidimensional que tiene como centro los derechos de los migrantes.

A los desafíos en materia de documentación y regularización, trámite y estudio de solicitudes de refugio, atención a necesidades, provisión de servicios y garantía de derechos, se suman otros en materia de seguridad. Estos requieren prevención y combate a organizaciones criminales que se lucran de delitos como la trata de personas y el tráfico de migrantes, de los que son víctimas colombianos y extranjeros.

En este contexto, la Cancillería, específicamente la DIMCS, tiene una capacidad limitada en la atención a los colombianos en el exterior, a los extranjeros en Colombia y a los retornados colombianos. También tiene un margen estrecho en la formulación y diseño de la política migratoria y consular para representar al Estado en los foros y mecanismos bilaterales y multilaterales y para lograr la coordinación interinstitucional en siete comisiones y comités.<sup>6</sup>

---

4. Instancia que buscó armonizar a nivel regional la respuesta a la crisis migratoria venezolana.

---

5. Por ejemplo, a través de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Estado colombiano se comprometió a adoptar medidas en beneficio de las personas que, en su condición de migrantes, se encuentran en territorio colombiano.

#### IV. Avances: más y mejores servicios

En el cuatrienio 2018-2022, una de las propuestas del expresidente Iván Duque fue la “inclusión de los colombianos en el exterior con mejores servicios consulares y facilidades para participar en la economía y la política nacionales” (Duque y Ramírez, 2018, pág. 48), y en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, quedó consignado que el fenómeno migratorio “amerita un tratamiento específico y la adopción de una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 120). A su vez, el CONPES 3950/2018, *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*, resaltó la importancia de integrar a “los migrantes a las actividades productivas y económicas del país” (pág. 101).

Si bien la coyuntura migratoria venezolana es fundamental en la motivación de la propuesta de tener la política integral migratoria en cabeza de un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares (VAMC), no se limita solo a esta crisis. Es necesario que, en la formulación de la política, se tengan en cuenta iniciativas previas, como el CONPES 3950, que definió por primera vez, de manera concreta, estrategias de atención, además de propender por articular la institucionalidad y definir las líneas de acción para la atención de migrantes venezolanos. Antes, la respuesta institu-

cional había sido bastante reactiva. El CONPES evidenció la necesidad de ajustar el rumbo para propiciar una respuesta coordinada entre los diferentes actores, reveló la debilidad institucional para afrontar fenómenos migratorios, recomendó la “urgencia de fortalecer las capacidades del Estado nacional y su articulación con los territorios para gestionar de manera exitosa el fenómeno” (CONPES, 2018, pág. 74) y señaló lo oportuno de “fortalecer con recurso humano, físico y financiero a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores” (CONPES, 2018, pág. 77). Para materializar lo dispuesto, la DIMCS, desde agosto 2018, diseñó el programa “Más y mejores servicios”, que se desarrolló bajo los siguientes dos ejes del PND y los subdividió en varias líneas de trabajo:<sup>7</sup>

- **Primer eje.** Colombianos en el exterior, orientado a servicios y apoyo.
- **Segundo eje.** Legalidad y seguridad, orientado a la política migratoria.

Paralelamente, para atender la migración procedente de Venezuela, se implementaron acciones a nivel nacional (atención médica, humanitaria, regularización, inserción laboral), regional (apoyo entre los países más afectados por la crisis, intercambio de buenas prácticas y armonización de la respuesta) y multilateral/internacional (consecución de recursos de cooperación y acompañamiento internacional).<sup>8</sup>

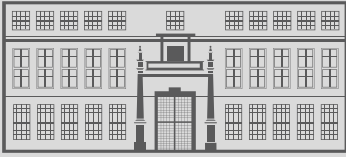
---

*La política migratoria no comprende solo regulaciones administrativas, sino que también cubre la garantía de los derechos de los migrantes, en tránsito o permanencia, frente a los cuales Colombia tiene obligaciones internacionales.*

---

6. Estas comisiones y comités son Comisión Nacional Intersectorial de Migración, Comisión Intersectorial para el Retorno, Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – CONARE, Comité de Asistencia a Conacionales en el Exterior, Comité Evaluador de Casos - Fondo Especial para las Migraciones, Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes y Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

7. Las líneas de trabajo son las siguientes: facilitación del acceso a servicios y trámites para colombianos en el exterior; mayores espacios de participación ciudadana en el exterior para el diseño de estrategias, programas y actividades de apoyo al migrante colombiano para integrarse en el país de residencia, mantener sus vínculos afectivos y económicos con Colombia, etc.; ampliación y mejora de la oferta de servicios; fortalecimiento de la asistencia a connacionales en el exterior; planteamiento de las reformas legales necesarias en política migratoria.



## V. ¿Por qué un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares?

Lo migratorio y consular agrupa muchos temas y tareas que desbordan la estructura de la DIMCS, establecida en el Decreto 869 de 2016, limitada en términos logísticos, presupuestales, humanos y por su nivel jerárquico. La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y sus once Grupos Internos de Trabajo —GIT—<sup>9</sup>, junto a los ciento cinco (105) consulados que supervisa,<sup>10</sup> tiene a su cargo la gestión de todos los temas migratorios, consulares y de servicio al ciudadano.

Mientras algunas dependencias, en la propia Cancillería, impactan la política migratoria y no se encuentran bajo la DIMCS, como el Grupo de Nacionalidad, el Grupo de Determinación de la Condición de Refugiado y, a nivel externo, otras entidades participan en la planeación o ejecución de la política migratoria, como la Gerencia para la Frontera, que estuvo adscrita a la Presidencia de la República,<sup>11</sup> la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, las mesas migratorias departamentales, los asesores y consejeros en asuntos migratorios de alcaldías y gobernaciones, etc. Esto da cuenta de una política migratoria, dispersa en varios actores y entidades, que dificulta el logro de uno de los objetivos buscados cuando la DIMCS preparó el proyecto de Ley Integral Migratoria, luego presentada al Congreso de la República en el 2019.

Para concebir un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares (VAMC) se parte de dos hechos. El

primero es que los migrantes requieren de la protección del Estado en el lugar en que se encuentran, lo cual genera retos de coordinación interinstitucional y armonización. El segundo es que la política migratoria de Colombia se basa en la defensa, protección y garantía de los derechos de los migrantes, por lo cual ha de velar por la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar, bajo condiciones de libertad y seguridad, con acompañamiento y protección del Estado, y bajo el respeto a la normativa migratoria de los Estados de destino. Así, se debe buscar que el principio de la libre movilidad, bajo una perspectiva de derechos humanos, sea observado en los procesos migratorios.

El programa del actual Gobierno “Colombia, potencia mundial de la vida” busca lograr un gran pacto social. Esto implica la defensa y realización de principios consagrados en la Constitución, entre otros, con una agenda internacional para la dignificación de la diáspora colombiana en el mundo (Petro, 2022).

En consecuencia, por las limitaciones de la DIMCS y para cumplir los objetivos del Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que formula, orienta, ejecuta y evalúa la política migratoria, necesita un VAMC que gerencie, desde un alto nivel estatal, los asuntos migratorios, y planee, integre, coordine, ejecute y supervise los asuntos migratorios y consulares, con el objetivo de convertir la migración en oportunidad de desarrollo y crecimiento económico para el país, a la vez que se optimice la atención de los colombianos en el exterior. Además, el VAMC facilitaría la interlo-

---

*Lo migratorio y consular  
agrupa muchos temas y tareas  
que desbordan la estructura  
de la DIMCS, establecida en el  
Decreto 869 de 2016, limitada en  
términos logísticos, presupuestales,  
humanos y por su nivel jerárquico.*

---

8. Por ejemplo, el llamado “Proceso de Quito” fundado en 2018.

9. Estos son: Asuntos Migratorios, Apoyo Jurídico, Asistencia a connacionales, Asuntos Consulares y Cooperación Judicial, Visas e inmigración, Apostilla y Legalización, Pasaportes, CIAC, Colombia Nos Une, Estadística Consulares y Análisis de la Información.

10. Sin contar los 15 consulados en Venezuela cuyo personal fue expulsado en febrero de 2019. Sus funciones fueron suplidas parcialmente por 4 puntos de atención consular instalados en la frontera a cargo de la DIMCS.

11. Esta Oficina para la atención e integración socioeconómica de la población migrante, conocida como “Gerencia de Frontera” fue suprimida hace pocas semanas.

cución y el desarrollo de programas con cooperantes y organizaciones internacionales, que hoy se entienden con diversas entidades e instancias tanto a nivel central y nacional como regional, departamental y municipal.<sup>12</sup>

## VI. Materializar la propuesta

Normativamente, se requiere la expedición de un nuevo decreto de estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores que modifique el Decreto 869 de 2016 y cree el VAMC con sus respectivas direcciones, además de la resolución que reglamente sus grupos internos de trabajo.

Intentos anteriores no fructificaron, bien fuera por el panorama fiscal, coyunturas no propicias, etc. Una idea que propendió por la creación de un VAMC se alineaba con uno de los objetivos del Sistema Nacional de Migraciones (SNM), relacionado con “presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores inquietudes, diagnósticos y propuestas para el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre la Nación y los colombianos en el exterior, entre ellos la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo”, numeral 2 del artículo 4 de la Ley 1465 de 2015, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.”

También el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó un objetivo orientado a diseñar una “Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los

colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada” y, entre las estrategias para materializarlo, crear el VAMC: “El MRE tramitará la elevación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano a la categoría de Viceministerio, para ejecutar políticas de manera eficaz, junto con tres direcciones especializadas: Asuntos Migratorios, Asuntos Consulares y de Trámites y Servicios” (Gobierno de Colombia, 2018, pág. 130).

## VII. Funciones generales del Viceministerio

La normativa debe conservar los aspectos generales del Decreto 869 de 2016, adecuando la estructura del Ministerio con un VAMC, bajo el despacho del ministro de Relaciones Exteriores.<sup>13</sup> Deberá tener la responsabilidad de los temas a ese nivel viceministerial (posición de Estado frente a lo migratorio y formulación de la política migratoria y consular) y a través de sus direcciones y grupos internos de trabajo.

A continuación, se incluye una propuesta de funciones generales para el Viceministerio, además de las establecidas en la Constitución y en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998. También asumiría

las funciones actuales de la DIMCS en las instancias nacionales de coordinación interinstitucional y las de los grupos internos de Refugio y Nacionalidad.

- 1) Asesorar al ministro en la formulación, dirección, ejecución y seguimiento de la política exterior de Colombia en materia migratoria

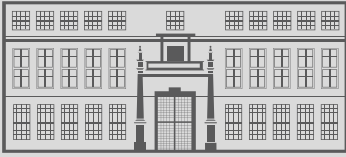
---

*Se requiere la expedición de un nuevo decreto de estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores que modifique el Decreto 869 de 2016 y cree el VAMC con sus respectivas direcciones, además de la resolución que reglamente sus grupos internos de trabajo.*

---

12. Por ejemplo, la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, liderada por la OIM. De hecho, en no pocas ocasiones ocurre que parte de la institucionalidad desconoce proyectos y programas que otros desarrollan en materia migratoria.

13. La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano actualmente depende de la Secretaría General.



- y consular y asistirlo en la coordinación de las relaciones con otras entidades del Estado, con los organismos internacionales y misiones diplomáticas y consulares acreditados en Colombia, en los temas de su competencia.
- 2) Divulgar, orientar e instruir, según sea el caso, el contenido y el alcance de la política exterior colombiana en materia de asuntos migratorios y consulares.
  - 3) Analizar y conceptuar, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, sobre los proyectos de ley presentados por el Gobierno o de iniciativa parlamentaria en temas de su competencia.
  - 4) Apoyar al ministro en la preparación de la posición nacional frente a temas migratorios y defenderla en las reuniones, foros y organismos multilaterales.
  - 5) Apoyar al ministro en la preparación de la posición nacional frente a temas migratorios y consulares que se discutan en el marco de las relaciones bilaterales.
  - 6) Apoyar al ministro, en coordinación con la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, en la formulación, dirección, ejecución y seguimiento de la política exterior de Colombia en materia de integración y desarrollo fronterizo, que tenga incidencia en la política migratoria del país.
  - 7) Intervenir, en coordinación con la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y las entidades públicas pertinentes, en la preparación, negociación y adhesión a los instrumentos internacionales en materia de política migratoria y consular.
  - 8) Mantener informadas a las dependencias y a las misiones diplomáticas y consulares sobre el desarrollo de los temas de su competencia para una mejor coordinación y ejecución de la política exterior.
  - 9) Presidir la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.
  - 10) Promover la gestión y/o ejecución de planes, programas y proyectos de inversión o reinversión en los temas de su competencia, según los lineamientos que defina el ministro.
  - 11) Proponer directrices de política exterior en los asuntos de su competencia, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial, y velar por su ejecución.
  - 12) Realizar el seguimiento y evaluación de las medidas y posiciones que se adopten en foros u organismos multilaterales sobre política migratoria y consular.
  - 13) Realizar el seguimiento y evaluación de las medidas y posiciones que se adopten en el marco de las relaciones bilaterales sobre política migratoria y consular.
  - 14) Solicitar a las misiones diplomáticas y consulares informes sobre el estado de ejecución de las directrices de política migratoria y la gestión consular.
  - 15) Suministrar al ministro de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Secretaría General, los elementos técnicos y conceptuales en la formulación de planes, programas y proyectos de la gestión migratoria y consular.
  - 16) Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
  - 17) Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

No menos importante es anotar que, en consonancia con el párrafo segundo del artículo 6° del Decreto-Ley 274 de 2000, el cargo de viceministro de Asuntos Migratorios y Consulares tendría que ser destinado a un funcionario de carrera diplomática y consular, como hoy ocurre con la DIMCS, escalafonado en el rango de embajador o ministro plenipotenciario. De hecho, el programa de gobierno del presidente Gustavo Petro dispone que se trabajará por “un servicio diplomático profesional y comprometido con la agenda de paz, el cambio climático y la protección de los nacionales en el exterior” (Petro, 2022).

### VIII. Conclusión

Colombia debe consolidar políticas e instituciones que respondan al ritmo de los cambios internos y los que se perfilan en la arena internacional en los procesos migratorios. Un Viceministerio de Asuntos Migratorios y Consulares adecuaría aspectos en los que el país ha desarrollado capacidades en el tratamiento del tema migratorio, articularía la institucionalidad, la sociedad civil y la cooperación internacional desde un nivel alto de la administración, se modernizaría la estructura de la Cancillería ajustándola a la realidad migratoria, al tiempo que observa coherencia con los objetivos del Pacto Global para la Migración Segura, Ordenada y Regular. A su vez, un VAMC afianzaría las iniciativas gubernamentales para la atención a los migrantes en Colombia y para los servicios consulares; así se acerca el Estado a los colombianos en el exterior y se garantizan los derechos de todos. La actual diversidad y dispersión de actores en la planeación, gestión y ejecución impide tener una política pública óptima que garantice la coordinación interinstitucional, cumpla los objetivos del actual Gobierno y optimice el uso de recursos y el presupuesto.

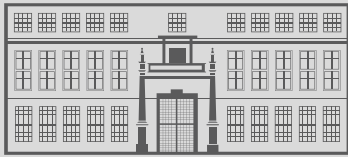
---



---

### Referencias

- Asociación Diplomática y Consular de Colombia. (2021). *La respuesta de Colombia a la crisis migratoria venezolana: el Estatuto Temporal de Protección*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://blogs.elspectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/la-respuesta-colombia-la-crisis-migratoria-venezolana-estatuto-temporal-proteccion>
- CONPES. (2018). *Documento CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3950.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Documento CONPES 3603 sobre Política Integral Migratoria*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>
- DANE. (2007). *Colombia. Estimación de la Migración 1973-2005*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/conciliacenso/6Migracion1973\\_2005.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/conciliacenso/6Migracion1973_2005.pdf)
- Duque, I. y Ramírez, M. (2018). *203 Propuestas*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/06/propuestas-de-gobierno-de-ivan-duque.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior*. Recuperado el 12 de noviembre de 2022, de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>
- OIM. (2006). *Los términos clave de migración*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion#Migraci%C3%B3n>
- OIM. (2010). *Perfil migratorio de Colombia*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estrategica/Transparencia/estudio\\_oim\\_con\\_el\\_apoyo\\_de\\_colombia\\_nos\\_une\\_y\\_otras\\_entidades.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/Transparencia/estudio_oim_con_el_apoyo_de_colombia_nos_une_y_otras_entidades.pdf)
- OIM. (2020). *World Migration Report 2020*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>
- Petro, G. (2022). *Agenda internacional para la lucha contra el cambio climático y la paz*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://gustavopetro.co/agenda-internacional/>
- Petro, G. (2022). *Programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Recuperado de <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- UARIV. (2022). *Víctimas en el exterior*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/victimas-en-el-exterior/8942>



# COLOMBIA HACIA UNA DIPLOMACIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Fabio Esteban Pedraza Torres\*

## Resumen

En un contexto global en transformación y cada vez más interdependiente, los múltiples riesgos globales amenazan la consecución de los 17 ODS y la implementación de la Agenda 2030, que Colombia promovió desde su concepción. Por tanto, la transición política en Colombia debe aprovecharse con el fin de implementar una estrategia diplomática para el desarrollo sostenible que nos permita actuar con determinación para contribuir de manera ambiciosa como país a nivel bilateral y multilateral a las respuestas colectivas que estos desafíos comunes nos imponen. Con este compromiso permanente con la hoja de ruta global, nuestro país ampliaría los beneficios para la agenda nacional de desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, paz, biodiversidad, cambio climático, transición energética

Recibido: septiembre 16, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

---

\* Primer secretario de Relaciones Exteriores ante el Gobierno de la República de Austria, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: fabioesteban.pedraza@cancilleria.gov.co

## I. Introducción

El mundo vive un contexto geopolítico en estado de transformación, marcado por la pandemia del COVID-19, con sus respectivas consecuencias sanitarias y económicas que han profundizado la desigualdad, el calentamiento global y los efectos perversos del cambio climático, y la creciente e inevitable rivalidad entre las potencias (Molano-Rojas, 2022; Mearsheimer, 2021). A esto se suma la agresión de Rusia a Ucrania, un nuevo conflicto militar en Europa que ha puesto en estado de alerta a la OTAN y ha revivido la amenaza nuclear en la escena internacional (Oliker, 2022). Esta guerra, además de causar un desastre humanitario, ha desencadenado una crisis energética, que se venía gestando previamente por la fuerte demanda de petróleo y gas, con el restablecimiento de las rutas comerciales y la recuperación económica postpandemia, y se agudizó con las sanciones a Rusia, principal proveedor de energía de Europa (Zorrilla, 2022).

El impacto del conflicto es mayor si se tiene en cuenta que Rusia y Ucrania son importantes proveedores globales de productos básicos (OECD, 2022). Esta situación, que amenaza la seguridad alimentaria de las economías más pobres del mundo y las interrup-



ciones en la cadena de suministro adicionales a las originadas por la política china de “COVID cero”, está frenando la recuperación económica y dando lugar a una considerable inflación global,<sup>1</sup> algo que no se veía desde 1970 y que puede conducir a una recesión económica mundial en 2023 (OECD, 2022).

América Latina no es ajena a este escenario, pues atraviesa no solo una crisis de expectativas, sino también de gobernanza, que aumenta el nivel de incertidumbre para la región y plantea desafíos políticos, económicos y sociales para los gobiernos recién elegidos, como el de Colombia, y para el intenso ciclo electoral que vivirá la región entre 2022 y 2024 (Centro de Estudios Internacionales UC, 2022).

Sin duda, este panorama internacional limita y afecta la implementación de la Agenda 2030, convirtiéndose en una amenaza para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y para atender de manera efectiva la emergencia climática global. Así lo manifestó el secretario general de la ONU en su intervención el 13 de julio de 2022, en el marco del Foro Político de Alto Nivel (HLPF) (Guterres, 2022), foro anual en el que todos los países revisan e informan sobre el progreso hacia el logro de los ODS.

Con este telón de fondo y un cúmulo de desafíos, desde el pasado 7 de agosto, el Gobierno de Colombia está en proceso de definir los lineamientos y prioridades de su política exterior que, de acuerdo

con el programa de gobierno, estará enfocada temáticamente en la consolidación de la paz, la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la transición energética (López-Portillo, 2022). Todo esto con el fin de convertir al país en una “potencia mundial de la vida” (Petro, 2022).

## II. Diplomacia para el desarrollo sostenible

Precisamente, esta propuesta es una oportunidad para Colombia, ya que aquellos cuatro temas son transversales a los 17 ODS, núcleo central de la Agenda 2030, que es la hoja de ruta global y nacional para avanzar hacia el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental (Santos, 2022).<sup>2</sup> Adicionalmente, los ODS,

que tienen un carácter universal, son considerados como un hito de la política exterior colombiana, pues nuestro país jugó un papel fundamental en las negociaciones al haber sido su principal promotor (COLCIENCIAS, 2017). En su momento, Paula Caballero, entonces directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales, junto a su equipo de trabajo de la Cancillería, impulsamos esta propuesta en diferentes escenarios hasta convertirla en realidad. De igual manera, Colombia viene ejerciendo un rol, cada vez más protagónico, en la lucha contra el cambio climático, por sus condiciones naturales y sus metas ambiciosas.

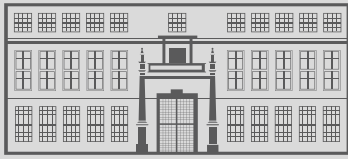
Teniendo en cuenta esta convergencia, entre los ejes temáticos, sobre los cuales versará la agenda internacional de Colombia entre 2022 y 2026, así como nuestro liderazgo en el proceso de negociación de los ODS que dieron origen a la Agenda 2030, resulta oportuno y conveniente la formulación de una “diplomacia para el desarrollo sostenible”, de manera

---

*Colombia viene ejerciendo un rol, cada vez más protagónico, en la lucha contra el cambio climático, por sus condiciones naturales y sus metas ambiciosas.*

---

<sup>1</sup> La guerra en Ucrania es una gran crisis humanitaria con conmociones económicas asociadas que amenazan la recuperación posterior a la pandemia. El informe de la OCDE citado destaca las implicaciones y los riesgos para el crecimiento, la inflación y los niveles de vida a partir de los precios más altos de las materias primas y las posibles interrupciones en el suministro de energía y alimentos, y analiza los desafíos de política asociados.



que se consolide ese liderazgo en la esfera internacional y beneficie la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional.

A continuación, se proponen unos ejes temáticos y líneas de acción, que se podrían tomar en cuenta, para implementar esta estrategia diplomática en escenarios multilaterales.

#### a) Consolidación de la paz

Los ODS son una herramienta para la creación de sociedades inclusivas y justas, condiciones necesarias en la construcción de una paz estable y duradera (CEPAL, 2018). De igual forma, es importante recordar que los ODS están en el centro del Acuerdo y son claves para forjar condiciones sociales y económicas para la no repetición. Adicionalmente, cabe resaltar que la internacionalización de la paz cambió la imagen de Colombia en el exterior (Lowe, 2021).

En ese orden de ideas, el apoyo de la comunidad internacional resulta fundamental para alcanzar el presente propósito. Por esta razón, es necesario que, además de los apoyos bilaterales que se están gestando, Colombia se postule y sea elegida como miembro de la Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU (PBC), para los periodos 2023-2024 y 2025-2026, principal órgano asesor intergubernamental que ofrece apoyo a los esfuerzos para lograr la paz en países afectados por conflictos.<sup>3</sup> Esto en virtud

---

*Colombia debe ser elegida  
para presidir la Comisión de  
Estupefacientes de las Naciones  
Unidas (CND) en el 2023.*

---

3. La Comisión (Peacebuilding Commission) fue establecida mediante las resoluciones A/RES/60/180 y S/RES/1645, ambas de 2005, de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, respectivamente. Está compuesta por 31 Estados Miembros, que son elegidos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. También pertenecen a ella los países que más contribuyen a financiar el sistema de las Naciones Unidas y los que más contingentes militares aportan.

del rol consultivo que tiene la PBC para el Consejo Económico y Social, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad; el último está encargado del seguimiento periódico a los progresos en la implementación del Acuerdo. También porque la PBC viene desarrollando estrategias y planes de acción enfocados en el empoderamiento de las mujeres y de los jóvenes, el respeto de los derechos humanos, la igualdad de género y la erradicación de la pobreza para la prevención y solución de los conflictos, bajo el principio fundamental de los ODS: “garantizar que nadie se quede atrás.”<sup>4</sup>

#### b) Protección de la biodiversidad

Colombia es el país más biodiverso del mundo por km<sup>2</sup>, sin duda un activo estratégico de la nación (Gómez-S, y otros, 2021). Por esta razón resulta prioritario conservar y proteger la biodiversidad (INVE-MAR, 2022). Sin embargo, la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas son unos de los principales riesgos que enfrenta el planeta (WEF, 2022). Por eso, debemos usar nuestra riqueza natural para posicionarnos a nivel internacional e incidir en las decisiones que se adopten particularmente en algunos foros relevantes para la agenda ambiental, en los cuales el liderazgo de Colombia es reconocido.

En ese sentido, resulta prioritario participar en la COP15 sobre biodiversidad que se celebrará en Montreal en diciembre de 2022 y donde se adop-

4. El enfoque continuo de la PBC en este asunto es consistente con el acuerdo alcanzado en la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás y priorizar a las poblaciones marginadas y excluidas. Así lo establece la Resolución A/RES/70/26 sobre el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12 de mayo de 2016.

5. El 30 de agosto de 2021, Colombia fue anfitrión de la reunión preparatoria de la COP15, en la cual se reafirmó el compromiso político con el Marco Global sobre Biodiversidad y se acordó una declaración conjunta que promueve la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

tará un nuevo marco global para la biodiversidad.<sup>5</sup> Colombia debe ser vocal e impulsar la adopción de objetivos ambiciosos que sean medibles y realistas, y de un sistema de monitoreo que garantice la efectiva implementación.<sup>6</sup> Estos objetivos deben incluir el cambio hacia patrones de producción y consumo más sostenibles, la conservación y uso sostenible de por menos el 30% de ecosistemas terrestres y marinos al 2030 y una estrategia de financiación para mejorar las capacidades de los países más vulnerables.<sup>7</sup>

Por otra parte, Colombia debe ser elegida para presidir la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND) en el 2023.<sup>8</sup> Esta Comisión es la encargada de debatir la situación mundial sobre el problema mundial de las drogas, y allí convergen las múltiples visiones y enfoques que existen para abordar todo lo relacionado con las drogas y sus implicaciones sociales, de salud pública y de derechos humanos. A pesar de que el problema mundial de las drogas es un tema de la mayor importancia para la realidad colombiana, Colombia ha presidido la CND tan solo una vez, en 1987, desde su creación en 1946.

Desde la presidencia de la CND, uno de los enfoques podría ser el impacto del problema mundial de las drogas en el medio ambiente para visibilizar esta problemática. Se podría organizar eventos paralelos, con énfasis en la deforestación y contaminación, producto del problema mundial de las drogas y su impacto en la pérdida de biodiversidad, junto con países vulnerables y de ideas afines como los Estados parte de la CAN (Bolivia, Ecuador y Perú). Estos aprobaron, en 2020, la Carta Ambiental Andina, con la cual pueden desarrollar acciones conjuntas para

hacer frente a los problemas derivados del cambio climático y con quienes se comparte los efectos del problema mundial de las drogas.

Precisamente, el Informe Mundial sobre las Drogas 2022, publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), incluyó por primera vez un estudio en el que se proporciona una visión global del estado actual de la investigación sobre los efectos directos e indirectos de los cultivos ilícitos, la fabricación de drogas y las políticas de drogas sobre el medio ambiente. El fin era ayudar a los Estados miembros a anticipar y abordar los desafíos ambientales y a mitigar los riesgos. De acuerdo con el informe, el cultivo de coca en los países andinos ocurre en áreas ambientales protegidas, donde los ecosistemas son particularmente frágiles, como los parques nacionales y las reservas forestales (UNODC, 2022a). Infortunadamente, los cultivos ilícitos están causando deforestación y pérdida de hábitat para muchas especies, algunas de ellas endémicas.

Otra línea de acción debe ser la lucha contra los delitos ambientales. Esto como componente fundamental de la respuesta a la crisis climática y la pérdida de la biodiversidad. Aquí se debe impulsar la negociación de un protocolo adicional en el marco de la Convención de Palermo sobre el tráfico ilícito de especies de fauna y flora silvestre del año 2000 (UNODC, 2004). También debe promoverse un proyecto de resolución en la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ), que sea robusto para combatir los delitos que acaban con la biodiversidad. Igualmente, se debe fortalecer la cooperación internacional en el seguimiento al informe alarmante de la Plataforma IPBES de la ONU

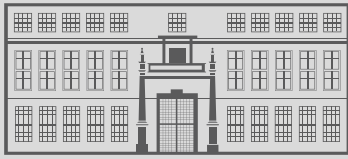
---

6. La segunda parte de la 15 Conferencia de las Partes (COP) del Convenio sobre la diversidad biológica de las Naciones Unidas se llevará a cabo del 5 al 17 de diciembre de 2022 en Montreal, sede de la Secretaría del Convenio, debido a las normas sanitarias y los repetidos confinamientos aplicados en China, que preside la COP15. La primera parte se llevó a cabo en Kunming en formato híbrido del 11 al 15 de octubre de 2021.

---

7. Colombia es parte de la Coalición por la Alta Ambición para la Naturaleza y las Personas, la Alianza Global por los Océanos y el Pacto de Líderes por la Naturaleza que promueven este objetivo del 30% mediante distintas figuras de conservación.

8. Colombia ejerció la Segunda Vicepresidencia (2021) y, actualmente, la Primera Vicepresidencia (2022) de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), y las elecciones se llevarán a cabo en diciembre de 2022.



y la Declaración de Kioto de 2021 (IPBES, 2019, pág. 24; UNODC, 2021);<sup>9</sup> el tema se podría trabajar con países como Francia, Angola, Kenia y Perú, que han impulsado esta agenda en el marco de UNODC.

Igualmente, se debe aprovechar la nueva Oficina para la Región Andina y el Cono Sur de UNODC en Colombia (UNODC, 2022b).<sup>10</sup> Así se podrán intercambiar mejores prácticas e información con los países que cubre, y fomentar la cooperación por medio de iniciativas regionales para combatir los delitos ambientales.

### c) Lucha contra el cambio climático

Los riesgos vinculados al cambio climático representan tres de las principales amenazas que enfrentará el mundo en la próxima década y, en general, representan el principal desafío a corto y largo plazo (WEF, 2022).<sup>11</sup>

Frente a los efectos del cambio climático, Colombia se encuentra entre los cuarenta países más vulnerables, a pesar de que solo representa cerca del 0.6% de todas las emisiones globales de GEI (UNEP, 2022).<sup>12</sup>

---

---

*Colombia debe postularse como candidata para ser la sede de la COP30 en 2025, año en que la región de América Latina y el Caribe debe hospedar este evento.*

---

---

Por consiguiente, se han planteado metas ambiciosas como la reducción de la deforestación al 0% y de emisiones de GEI en un 51% para el 2030 y la carbono neutralidad del país a 2050. Estos elementos, y por ser Colombia un puente entre las diferentes perspecti-

vas de América Latina, la han convertido en un actor clave en el sur global. Colombia está comprometida con el Acuerdo de París y sus objetivos a largo plazo, por tanto, resulta fundamental seguir liderando la posición ambiciosa de los países AILAC para el logro de consensos entre las diferentes regiones.<sup>13</sup> Teniendo en cuenta que ejercemos la presidencia *pro tempore* de AILAC en el segundo semestre de 2022, esto nos permitiría incidir en los resultados de la COP27 en Sharm el-Sheikh en materia de adaptación, mitigación y financiamiento, y tener un rol mucho más visible.<sup>14</sup>

Como complemento a las metas ambiciosas en las negociaciones, en el marco del GRULAC, Colombia debe postular a funcionarios diplomáticos y técnicos para que hagan parte de los diferentes comités y mesas directivas de la gobernanza internacional ambiental. Desde allí, ellos pueden impulsar nuestra posición y promover nuestros intereses. Un ejemplo es la Vice-

---

9. Según el informe de la Plataforma Intergubernamental sobre la Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), más de medio millón de especies terrestres carecen de hábitat suficiente para sobrevivir a largo plazo y corren el riesgo de extinguirse, muchas de ellas en pocas décadas, a menos que se restauren sus hábitats. Por su parte, en la Declaración de Kioto, adoptada por el 14º Congreso sobre Prevención del Delito de la ONU en marzo del 2021, los Estados decidieron prevenir y combatir los delitos que afectan al medioambiente, haciendo el mejor uso posible de los instrumentos internacionales pertinentes y fortaleciendo la legislación, cooperación internacional, construcción de capacidades, respuestas de justicia penal y esfuerzos de ejecución de la ley.

10. El 7 de febrero de 2022, en el marco de su visita a Colombia para el lanzamiento de la Visión Estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025, la directora ejecutiva y el presidente anunciaron que la Oficina de UNODC en Colombia se convertirá en oficina regional.

11. El fracaso de la acción climática, los fenómenos meteorológicos extremos, la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas fueron considerados los tres primeros de los 10 principales riesgos mundiales, por su gravedad en los próximos 10 años en la Encuesta Anual de Percepción de Riesgos Globales (GRPS) realizada por el Foro Económico Mundial (WEF) para su Informe de Riesgos Globales 2022.

12. El último reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) evidencia que hay una probabilidad superior al 50% de alcanzar los 1,5°C o pasar este límite entre el 2021 y el 2040. Colombia presentó en diciembre de 2020 la actualización de su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) y, en el marco de la COP 26 en Glasgow, su Estrategia Climática de Largo Plazo E2050, las cuales, en conjunto, trazan la hoja de ruta de la acción climática del país para alcanzar los objetivos establecidos a mediano y largo plazo: reducción del 51% de emisiones respecto a 2030, y la carbono neutralidad del país a 2050.

13. La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) está integrada por Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Perú y Paraguay. El grupo se ha caracterizado por sus posiciones ambiciosas en materia de cambio climático y por ser un actor propositivo que tiende puentes para el logro de entendimientos entre las regiones.

14. La próxima Conferencia de las Partes (COP27) se celebrará del 6 al 18 de noviembre de 2022 en Sharm el-Sheikh, Egipto. La COP28 se celebrará del 6 al 17 de noviembre de 2023 en Dubái, Emiratos Árabes Unidos y, para la COP29, aunque aún no se ha definido, se sabe que Australia junto con las islas del Pacífico están haciendo gestiones diplomáticas para lograrlo.

presidencia de la Sexta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 2024, para la cual Colombia fue elegida en marzo de este año (Radio Nacional, 2022).<sup>15</sup>

Adicionalmente, teniendo en cuenta su liderazgo en la adopción de la Agenda 2030, en las negociaciones de cambio climático y su compromiso con la agenda ambiental, Colombia debe postularse como candidata para ser la sede de la COP30 en 2025, año en que la región de América Latina y el Caribe debe hospedar este evento.<sup>16</sup> El presente objetivo se podría lograr estableciendo una alianza con los países del Caribe y los países andinos, con quienes compartimos condiciones y vulnerabilidades similares, también con los países de AILAC, pues tenemos la misma posición para enfrentar el cambio climático. Igualmente, se podría designar un “embajador para el cambio climático” con experiencia diplomática y técnica, encargado de liderar las negociaciones y gestionar esta candidatura.

#### d) Transición energética

Las crisis climática, energética y macroeconómica implican que los países deban acelerar su transición

---

*Se debe visibilizar el potencial nacional y aprovechar más los espacios e iniciativas multilaterales que promueven la sostenibilidad y facilitan esta transición energética.*

---

energética (WEF, 2021).<sup>17</sup> Las condiciones actuales del mercado como volatilidad, escasez de suministro y subida de los precios representan una oportunidad para impulsar la regulación, inversión y el consumo en energías renovables (WEF, 2022). En ese

contexto, Colombia tiene un gran potencial para el desarrollo de energías renovables y, en los últimos años, ha aumentado significativamente la capacidad instalada en energía eólica, solar, hidrógeno, geotermia y biocombustibles (Ministerio de Minas y Energía, 2021).<sup>18</sup> Estas condiciones deben impulsarse para diversificar la matriz energética y facilitar la transición que, además, permite avanzar en la lucha contra el cambio climático.<sup>19</sup>

En virtud de lo anterior, se debe visibilizar el potencial nacional y aprovechar más los espacios e iniciativas multilaterales que promueven la sostenibilidad y facilitan esta transición energética. El propósito podría lograrse por medio de escenarios como IRENA, ONUDI y OIEA, entre otros, con los cuales se puede conseguir cooperación y transferencia de conocimiento para ejecutar proyectos en Colombia.<sup>20</sup> También se debe comprometer a la banca multilateral para canalizar inversión y acceder a la tecnología.<sup>21</sup>

En materia de hidrógeno, Colombia expidió una hoja de ruta en 2021 y puede impulsar proyectos con ONUDI, como el Programa Mundial para Fomentar la Aplicación del Hidrógeno Verde en la Industria, inaugurado en 2021, y ampliar los proyectos en el marco del Programa Global de Parques Eco-Industriales para el Desarrollo Industrial Soste-

15. Colombia fue elegida en representación del GRULAC para ser uno de los 8 vicepresidentes de la UNEA 6, que se realizará del 26 de febrero al 1 de marzo de 2024 en Nairobi, Kenia. La UNEA es el máximo órgano de toma de decisiones sobre asuntos ambientales en el sistema de las Naciones Unidas.

16. La candidatura debe presentarse ante la mesa directiva de la Conferencia de las Partes y gestionarse bilateralmente al más alto nivel.

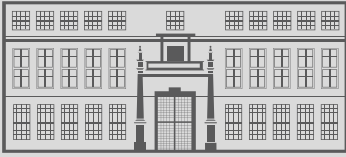
17. Según el ranking del Índice de transición energética 2021 del Foro Económico Mundial, Colombia es la tercera economía en América Latina y el Caribe, y ocupa el puesto 29 entre 115 países en el mundo en su preparación para la transición energética segura, sostenible, asequible y fiable. En este índice, Uruguay es el primero en nuestra región (13), seguido de Costa Rica (26).

18. Colombia es el sexto país del mundo con mayor recurso hídrico renovable, con 2.360 km<sup>3</sup> de agua al año. En los últimos cuatro años, Colombia multiplicó por 28 la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energías renovables.

19. En julio de 2019, se adoptó el CONPES 3934 sobre Política de Crecimiento Verde y, en junio de 2021, se sancionó la Ley 2099 sobre Transición Energética.

20. Por ejemplo, Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

21. Por ejemplo, el Banco Mundial, BID o CAF.



nible, y así avanzar hacia la descarbonización en el sector industrial y de transporte.

IRENA tiene un portafolio para la facilitación de proyectos, múltiples iniciativas y programas de cooperación para acelerar el despliegue de energías renovables, uno de ellos denominado “Marco de Colaboración”, el cual facilita el desarrollo de modelos de negocio con expertos y consecución de apoyo financiero con el sector privado (2022). Con el OIEA (2020), se puede avanzar hacia el desarrollo de la energía nucleoelectrica como tecnología alternativa para la transición energética a través de capacitación y financiación de estudios,<sup>22</sup> conforme a lo establecido en el CONPES 4075 sobre la Política de Transición Energética del 29 de marzo de 2022 (CONPES, 2022, pág. 70).

### III. Conclusión

En conclusión, resulta fundamental formular una estrategia transversal a todos los ODS, que sea una “diplomacia para el desarrollo sostenible”, de manera que se consolide el liderazgo de Colombia en la implementación de la Agenda 2030 a nivel internacional. La estrategia diplomática puede y debe incluir muchos más ejes, líneas de acción y escenarios multilaterales de los aquí expuestos, con el fin de posicionar de manera integral los intereses de Colombia en el amplio espectro temático que ofrecen las instancias multilaterales. Sin embargo, para ser eficiente, la estrategia debe acompañarse de una mayor articulación interinstitucional por la amplia gama de sectores que estos ejes involucran, para proyectar de manera coordinada y coherente la política exterior, y así lograr que sus resultados beneficien la agenda nacional de desarrollo sostenible y la implementación de las prioridades programáticas del Gobierno nacional.

22. La energía nucleoelectrica ha recibido amplio reconocimiento en muchos países porque ofrece un suministro estable y fiable de energía, su importante papel en la reducción de las emisiones de GEI y la mitigación del cambio climático.

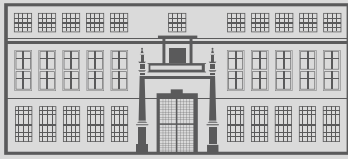
---

---

### Referencias

- Centro de Estudios Internacionales UC. (2022). *Riesgo Político América Latina 2022*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/publicaciones/publicaciones-ceiuc/4751-riesgo-politico-americ-latina-2022#:~:text=Desde%20la%20erosi%C3%B3n%20de%20la,y%20el%20desaf%C3%ADo%20de%20una>
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una Oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- COLCIENCIAS. (2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/cte\\_i\\_y\\_ods\\_-\\_documento\\_de\\_trabajo.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/cte_i_y_ods_-_documento_de_trabajo.pdf)
- CONPES. (2022). *Documento CONPES 4075. Política de transición energética*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%204075%20DE%202022.pdf>
- Gómez-S, R., Chaves, M., Ramírez, W., Santamaría, M., Andrade, G. y Solano, C. (2021). *Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Colombia*. Bogotá: Instituto Humboldt. Recuperado de <https://natura.org.co/publicaciones/evaluacion-nacional-de-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos-de-colombia/>
- Guterres, A. (2022). *Secretary-General's remarks at the opening of the 2022 High-level Segment of ECOSOC, Ministerial Segment of High-Level Political Forum*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-07-13/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-2022-high-level-segment-of-ecosoc-ministerial-segment-of-high-level-political-forum>
- INVEMAR. (2022). *Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros de Colombia, 2021*. Santa Marta: INVEMAR. Recuperado de [http://www.invemar.org.co/documents/235216/0/IEER-2021\\_Vr-Final\\_Baja.pdf/d1fca8a4-4950-41ac-9d9e-10607a8acdd5](http://www.invemar.org.co/documents/235216/0/IEER-2021_Vr-Final_Baja.pdf/d1fca8a4-4950-41ac-9d9e-10607a8acdd5)
- IPBES. (2019). *El informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers\\_es.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf)
- IRENA. (2022). *International Renewable Energy Agency*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.irena.org/>
- López-Portillo, R. (2022). Los cuatro ejes de la política exterior de Gustavo Petro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <https://revistafal.com/los-cuatro-ejes-de-la-politica-exterior-de-gustavo-petro/>
- Lowe, L. (2021). La agenda ambiental de la política exterior colombiana: entre la retórica y la acción. En E. Pastrana y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (págs. 635-666). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Mearsheimer, J. (2021). The Inevitable Rivalry. *Foreign Affairs*, 100(6), 48-58.
- Ministerio de Minas y Energía. (2021). *Hoja de ruta del hidrógeno en Colombia*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www.minenergia.gov.co/static/ruta-hidrogeno/src/document/Hoja%20Ruta%20Hidrogeno%20Colombia\\_2810.pdf](https://www.minenergia.gov.co/static/ruta-hidrogeno/src/document/Hoja%20Ruta%20Hidrogeno%20Colombia_2810.pdf)

- 
- Molano-Rojas, A. (2022). Tres tareas. *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-15-2022-tres-tareas>
- OECD. (2022). *The Price of War*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.oecd.org/economic-outlook/june-2022/>
- OIEA. (2020). *La energía nucleoelectrónica y la transición a una energía limpia*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.iaea.org/sites/default/files/cleanenergyes.pdf>
- Oliker, O. (2022). Putin's Nuclear Bluff: How the West Can Make Sure Russia's Threats Stay Hollow. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.crisis-group.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/putins-nuclear-bluff-how-west-can-make-sure-russias-threats-stay-hollow>
- Petro, G. (2022). *Programa de gobierno "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Recuperado de <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- Radio Nacional. (2022). *Colombia será vicepresidente en próxima cumbre de ONU sobre medio ambiente*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.radionacional.co/actualidad/medio-ambiente/cumbre-medio-ambiente-onu-colombia-sera-vicepresidente>
- Santos, J. (2022). *Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/palabras-del-presidente-la-republica-juan-manuel-santos-la-cumbre-desarrollo>
- UNEP. (2022). *Sexto informe de evaluación del IPCC: Cambio Climático 2022*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.unep.org/es/resources/informe/sexta-informe-de-evaluacion-del-ipcc-cambio-climatico-2022>
- UNODC. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Sus Protocolos*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- UNODC. (2021). *Declaración de Kioto*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/Kyoto\\_Declaration\\_booklet/21-02818\\_Kyoto\\_Declaration\\_eBook\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/Kyoto_Declaration_booklet/21-02818_Kyoto_Declaration_eBook_S.pdf)
- UNODC. (2022a). *World Drug Report 2022*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>
- UNODC. (2022b). *UNODC presenta en Colombia su estrategia contra las drogas y el delito para América Latina*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.unodc.org/colombia/es/unodc-presenta-en-colombia-su-estrategia-contra-las-drogas-y-el-delito-para-america-latina.html>
- WEF. (2021). *Fostering Effective Energy Transition 2021 Edition*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.weforum.org/reports/fostering-effective-energy-transition-2021>
- WEF. (2022). *Global Risks Report 2022*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf)
- Zorrilla, D. (2022). La crisis energética mundial. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <https://revistafal.com/la-crisis-energetica-mundial/>



# CANDELARIO OBESO: POETA AFROCOLOMBIANO Y CÓNsul DE COLOMBIA EN EL SIGLO XIX

José Luis Fernández Chavarría\*

## Resumen

El poeta Candelario Obeso es una de las figuras más destacadas dentro de la literatura del Romanticismo en Colombia a finales del siglo XIX. El rescate de su obra ha sido posible por diversas razones, entre ellas el cambio de paradigma narrativo de la historia y sus protagonistas de los últimos cincuenta años en nuestro país. Desde diferentes instituciones del orden nacional, se preserva parte de su legado, siendo una de ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual existen fondos documentales que tienen diversas fuentes y documentación para reconstruir una parte de la vida de este poeta y su paso por la diplomacia colombiana. De este modo, el presente escrito es un intento por mostrar parte de la documentación que evidencia la labor de este ciudadano colombiano en la Cancillería, y cómo una nueva hermenéutica histórica nos puede ayudar a construir otras narrativas del devenir de Colombia y las relaciones de sus habitantes.

**Palabras clave:** afrocolombianidad, historia diplomática, literatura, Romanticismo, cultura colombiana

Recibido: septiembre 18, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

Dentro de la historiografía en Colombia, es común considerar que, durante gran parte de la historia nacional, algunos espacios y funciones han sido privados para individuos que no pertenecen a los sectores hegemónicos de la sociedad. Por tanto, se ha llegado a considerar que gran parte de otros agentes sociales como las mujeres, los afrocolombianos o los indígenas han sido invisibilizados o dejados de lado por las formas convencionales de escribir la historia en el país.

No obstante, una de las oportunidades que nos ofrece la disciplina histórica es acceder a nuevas corrientes historiográficas que, por medio de nuevos análisis y hermenéutica de las fuentes, nos llevan a replantear la historia y los mitos fundacionales de las naciones. En este orden de ideas, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en medio de sus archivos, contiene una gran riqueza de pensamientos que hablan sobre la construcción nacional desde varias miradas globales y un devenir histórico diferente desde sus habitantes.

Por ende, la Cancillería colombiana, en dicha dimensión, ha sido un lugar de interacción y campo del saber para el trabajo y producción de diversos intelectuales, políticos y escritores colombianos, delineando otras manifestaciones y nutriendo, desde influencias transnacionales, la construcción de una cultura nacional (Bourdieu, 2002/5). Tal es el caso

---

\* Asesor, G.I.T. Archivo, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: jose.fernandez@cancilleria.gov.co



del poeta afrocolombiano Candelario Obeso que, a pesar de no haber pertenecido a las élites de su época, hizo parte de los escritores del Romanticismo que pasaron por la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores y que dejaron importantes obras literarias, que nos transmiten otro tipo de narrativas en la sociedad colombiana de la segunda mitad del siglo XIX (Jáuregui, 1999).



Figura 1. Candelario Obeso, poeta afrocolombiano (Biblioteca Luis Ángel Arango, 1984).

## II. Trayectoria de Candelario Obeso y su llegada a la diplomacia colombiana

Nacido en Mompox el 12 de enero de 1849, fue el hijo de un abogado y una mujer sencilla que velaron porque su hijo accediera a una buena educación y que, por ello, lo condujeron a viajar a la ciudad de Bogotá. Sin embargo, su situación económica no fue la mejor y, debido a varios problemas financieros, no pudo completar sus estudios en las instituciones académicas que lo acogieron, como lo fueron el Colegio Militar y la Universidad Nacional de Colombia (Castellanos, 2011, pág. 399).

*A pesar de no haber pertenecido a las élites de su época, hizo parte de los escritores del Romanticismo que pasaron por la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores y que dejaron importantes obras literarias.*

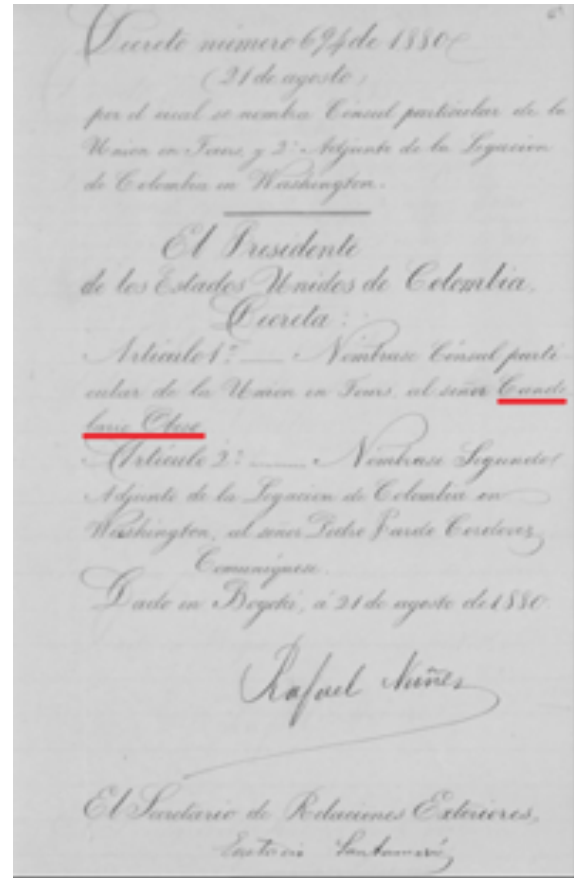
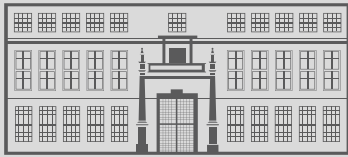


Figura 2. Nombramiento del poeta Candelario Obeso como cónsul en Tours (Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1880).

En el período inicial, no terminó sus estudios y regresó al Caribe colombiano para trabajar como tesorero de la población de Magangué. Esta etapa del poeta se ve también caracterizada por el inicio de su

primer amor —Zenaida—, quien fue la mujer que lo acompañaría la mayor parte de su vida (Castellanos, 2011, págs. 400-405).

Tiempo después retornaría a Bogotá para terminar sus estudios, por lo cual tuvo contacto con diversas corrientes políticas y con una importan-



te cantidad de intelectuales de la ciudad. Personalidades como Manuel Murillo Toro, Miguel Antonio Caro, Rafael Núñez, Felipe Pérez y Antonio José Restrepo hicieron parte de su formación literaria y campo social, potenciándolo como escritor y reconociendo su valor para la construcción cultural del país (Castellanos, 2011, pág. 409). Este tipo de relaciones que Candelario estableció en Bogotá le valieron la amistad de importantes políticos y, debido a sus cualidades como prosista y letrado de la época, fue nombrado por el presidente Rafael Núñez como cónsul en Francia.

La posibilidad de realizar este viaje fue un reconocimiento al poeta, que llegó a Francia por el puerto de Le Havre y de ahí se dirigió en ferrocarril a París. Esta última ciudad fue un lugar muy recurrente en sus poemas y le sirvió para contrastar el ideal del Romanticismo y a tener una experiencia vivencial en ella.

*La madre, entrando.  
¿Hasta cuándo pretendes  
desvelarte esta noche, majadera?  
Tú estás aquí abatida,  
y él llevando en París alegre vida.  
Por más que te molestes,  
nunca me cansaré de aconsejarte;  
es noble la ternura,  
bueno es querer, mas no hasta la locura*

(Castellanos, 2011, pág. 61).

Paralelamente, con base en una documentación digitalizada y remitida a la Cancillería por el Archivo General de la Nación (AGN), se ha podido constatar que el dinero recibido por Candelario Obeso por un año de servicio, como cónsul de los Estados Unidos de Colombia, fue correspondiente a 960 pesos, más 240 pesos por viáticos de ida y 220 pesos de escritorio por seis meses, lo que en total sumó la cantidad de 1.420 pesos para la época.

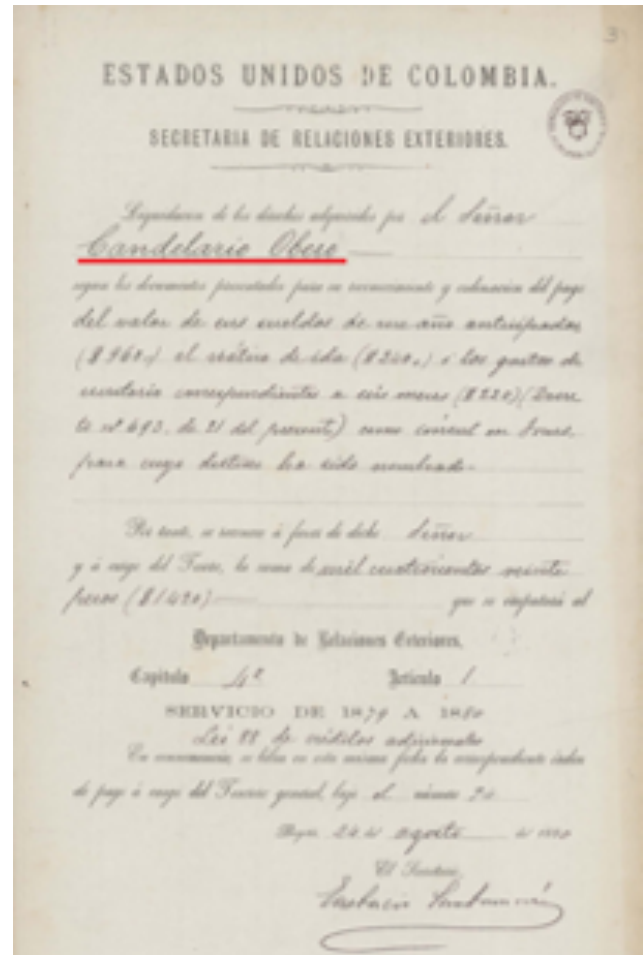


Figura 3. Dinero recibido por Candelario Obeso como cónsul de Tours (Archivo General de la Nación, 1880).

Esta cifra parece que no era una gran cantidad para emprender el viaje diplomático durante la época a Francia, debido a que el poeta Candelario Obeso, en una carta al secretario de Relaciones Exteriores de Colombia del 18 de abril de 1881, le expresaba que dicha cantidad no había sido suficiente para los viajes de ida y vuelta.

Por lo que, tras haber recurrido a préstamos con sus amigos y citando el Código Judicial, el poeta demandaba una especie de retroactivo por los

gastos de su comisión que, finalmente, le fueron pagados con un saldo a favor de 27,15 pesos. Lo cual probablemente no era una cifra despreciable para la economía del país en ese momento, si se toma en cuenta que el valor de un bulto de café en el exterior era de 21,6 pesos el kilo en 1880 (Ocampo, 1981, pág. 149).

La situación de Candelario Obeso muestra que era recurrente, para el ejercicio de la diplomacia colombiana durante el siglo XIX, buscar personas que dispusieran de un capital privado cuantioso para ejercer sus funciones diplomáticas o consulares, debido a que el Estado colombiano no contaba con los recursos suficientes para el sostenimiento completo de algunas misiones en el exterior.

Esto a la vez repercutió en la conciencia del poeta que, al regresar de Francia, cambió su imagen romántica sobre París, y esta experiencia significó una transformación en sus paradigmas literarios atados al Romanticismo, como también otros escritores, ligados a esta misma corriente, lo sintieron a lo largo de sus vidas (Rodríguez, 2018).

### III. Candelario Obeso y su desmitificación del Romanticismo

La desmitificación del ideal romántico que largamente acompañó a varios escritores del Romanticismo no fue ajena para Candelario Obeso. Debido a su precaria situación financiera, no pudo tener la mejor de las experiencias en Francia, y buena parte de su posterior obra manifiesta haber vivido muchas carencias durante su estadía allí (Castellanos, 2011, pág. 340).

En el poema *Lucha de la vida*, Candelario Obeso reflejaba gran parte de las emociones que había tenido

en Europa y que, a su regreso a Bogotá, reflejaban un desencuentro con la misma narrativa que había creado su preconcepción en el Romanticismo (Castellanos, 2011, págs. 392-393).

*Ser así como son otros.  
Voy á vender estos trastos  
y luégo a París. Supongo  
que no me moriré de hambre.  
Yo el francés chapurro un poco*  
(Castellanos, 2011, pág. 82).

Esta dimensión le fue difícil afrontar al poeta y lo reflejó cada vez más en su narrativa. La delicada situación financiera y emocional que atravesaba, más sus enfermedades como la disentería, lo condujeron a escribir recurrentemente sobre el suicidio en sus obras y a plantearlo como una solución a sus adversidades (Castellanos, 2011, pág. 412).

Finalmente, dicha desesperanza se apoderó de él y buscó darle término a su vida por mano propia con un disparo a los treinta y cinco años, por lo que, tras tres días de agonía, falleció el 3 de julio de 1884 en Bogotá. Durante su sepelio, diversas figuras intelectuales y las cámaras legislativas en Colombia le rindieron homenajes, reconociendo su aporte a las letras de la nación y que, aún hoy en día, representan un importante patrimonio para la cultura literaria en este país.

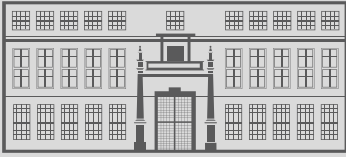
### IV. Conclusiones

El rescate de una parte de la historia de Candelario Obeso nos puede remitir a diversos fenómenos de la historiografía colombiana en la segunda mitad del siglo XIX. Uno de ellos puede ser la dualidad de un

---

*La situación de Candelario Obeso muestra que era recurrente buscar personas que dispusieran de un capital privado cuantioso para ejercer sus funciones diplomáticas o consulares.*

---



individuo que, como diplomático, fue simultáneamente un escritor afrocolombiano del Romanticismo viajando a Francia. Tal vez debido a su potencial intelectual, el talento para la escritura y las relaciones creadas en Bogotá durante ese período, podemos entender su posibilidad de ingreso a la labor consular de Colombia.

Por tanto, este reconocimiento cultural por parte de algunos sectores sociales de la élite política de la época nos puede remitir a otras narrativas, y a una variedad más amplia de vínculos que se pudieron haber establecido entre los ciudadanos de la nación colombiana de entonces. Posiblemente, en una sociedad donde se comenzaba a desarrollar un nuevo campo y crear obras literarias para el orden nacional, el talento de Candelario Obeso fue altamente valorado para el servicio consular en el exterior.

No obstante, las condiciones materiales de una nación aún en construcción seguramente privaron al poeta de una experiencia más enriquecedora en Francia. A su regreso al país, debió afrontar que su oficio como escritor aún no gozara de las mejores condiciones financieras y materiales, por lo que la posibilidad de la ruina y el desencuentro emocional desembocaron en el trágico desenlace de su vida terrenal.

---

#### Referencias

- Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores. (1880). C. 67266, T. 25, f. 61. Recuperado el 15 de noviembre de 2022.
- Archivo General de la Nación. (1880). Archivos Oficiales, Ministerio de Relaciones Exteriores, T. 8, C. 504, C. 377, f. 3, f. 4-9. Recuperado el 15 de noviembre de 2022.
- Biblioteca Luis Ángel Arango. (1984). *Estampilla, Candelario Obeso Escritor, Estampilla Unitaria, Multicolor, Catálogo 1658, Colombia, Registro FE010685, Ordinario, Scott 936*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.banrepcultural.org/coleccion-de-estampillas/estampilla/candelario-obeso-escritor-fe010685>
- Bourdieu, P. (2002/5). Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la Recherche en Science Sociales*(145), 3-8. doi:10.3917/ars.145.0003
- Castellanos, E. (2011). *Candelario Obeso. Una apuesta pedagógica, estética y social*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP.
- Jáuregui, C. (1999). Candelario Obeso: entre la espada del romanticismo y la pared del Proyecto Nacional. *Revista Iberoamericana*, 188-189, 567-590.
- Ocampo, J. (1981). El mercado mundial del café y el surgimiento de Colombia como un país cafetero. *Revista Desarrollo y Sociedad*(5), 127-156. doi:10.13043/dys.5.5
- Rodríguez, B. (2018). *Melancólicos y solitarios: la voz de la tristeza en el Romanticismo*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de <https://www.cervantesvirtual.com/obra/melancolicos-y-solitarios-la-voz-de-la-tristeza-en-el-romanticismo-877531/>

# ACTORES, MÉTODOS Y ÁMBITOS: LA CONSTANTE Y SIEMPRE PRESENTE NECESIDAD DE ADAPTACIÓN EN LA PRÁCTICA DIPLOMÁTICA

Andrés Ordóñez Buitrago\*

## Resumen

Ser diplomático hoy no es lo mismo que serlo hace unas décadas. Aunque la práctica diplomática está en constante transformación, el vertiginoso ritmo de los cambios del sistema internacional permite identificar al menos tres niveles de una nueva diplomacia. Primero, el surgimiento de nuevos actores, diferentes a los Estados, en la escena diplomática. Segundo, cambios significativos en los métodos o instrumentos de la diplomacia, pasando de la tradicional negociación interestatal a medios novedosos como la diplomacia digital o la diplomacia pública. Tercero, la multiplicación de asuntos o temas en la agenda internacional que son el objeto de las relaciones internacionales. En lugar de proponer un diagnóstico, el texto invita a reflexionar sobre las implicaciones que estos cambios tienen sobre el quehacer diplomático y la necesidad que de ellos se deriva de adaptar nuestro servicio exterior a las realidades cambiantes del mundo contemporáneo.

**Palabras clave:** práctica diplomática, diplomacia, transformación, cambio

Recibido: septiembre 18, 2022

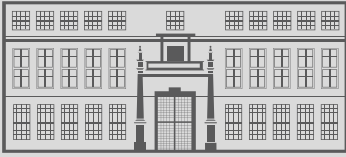
Aceptado: noviembre 11, 2022

## I. Introducción

La diplomacia como práctica social, lejos de ser inmutable, ha sufrido con el paso del tiempo profundas transformaciones. Desde el establecimiento de las embajadas residentes en la Italia renacentista, al auge en el siglo XX de las organizaciones multilaterales y las cumbres o la revolución digital en curso, la práctica diplomática nunca ha cesado de evolucionar para hacer frente a circunstancias profundamente cambiantes. En la literatura académica, se suele debatir sobre si dichos cambios han transformado realmente la naturaleza de la diplomacia o de su práctica. Algunos afirman que lo que ha ocurrido es más bien un “redescubrimiento del valor de los principios, procedimientos e instituciones asociadas con la diplomacia tradicional” (Berridge, 2011, pág. 1). Sin embargo, la tendencia general de este debate suele orientarse a que importantes acontecimientos, a nivel nacional, internacional y social, han impactado e incluso transformado la práctica diplomática, hasta el punto de que algunos trazan una división entre la diplomacia antigua y la nueva diplomacia (Cooper, Heine y Thakur, 2013; Stanzel, 2018, pág. 62; Roberts, 2017; Hocking, Jan, Riordan y Sharp, 2012). Sir Ivor Roberts, reconocido diplomático británico, afirma que, “si estos cambios no han negado el papel del diplomático tradicional, . . . ciertamente lo han transformado” (2017, pág. 20).

---

\* Segundo secretario de Relaciones Exteriores, Consulado de Colombia en Bilbao (España), Cancillería de Colombia. Correo electrónico: andres.ordonez@cancilleria.gov.co



En un entorno internacional, cada vez más complejo y en rápida evolución, el servicio exterior se encuentra en una posición difícil. Tiene que responder a nuevas circunstancias y desafíos, que requieren un enfoque más flexible, coordinado y amplio, mientras cumple en este nuevo contexto su objetivo tradicional y esencial: promover y defender los intereses nacionales. Este texto pretende mostrar cómo la adaptabilidad de los servicios diplomáticos está siendo puesta a prueba por la reciente aparición, en el escenario internacional, de nuevos actores, métodos y ámbitos de la práctica diplomática. Como resultado, es aún más urgente que nunca lograr mayor flexibilidad y estrecha coordinación por parte de los ministerios de Relaciones Exteriores, no solo para gestionar la complejidad, sino también para mantener la relevancia de los diplomáticos en el mundo actual.

## II. Los nuevos actores en la escena diplomática

De forma simultánea con el vertiginoso aumento en el número de Estados en el siglo pasado, las últimas décadas han sido testigos de la aparición de nuevos tipos de actores diplomáticos, que son cada vez más importantes y agregan complejidad al escenario internacional. La proliferación de nuevos actores no solo significa que han surgido tipos innovadores de relaciones entre ellos, sino también que los Estados han perdido el monopolio de las relaciones internacionales (Sending, Pouliot y Neumann, 2011; Roberts, 2017). El escenario internacional está cada vez más congestionado, con diferentes actores compitiendo por el espacio (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

La lista de nuevos actores que intentan influir en los Estados y la comunidad internacional es larga. Las ONG son hoy indiscutiblemente importantes en las relaciones exteriores. Su capacidad de definir agendas es a veces “mayor que la de muchos gobiernos”

(Cooper, Heine y Thakur, 2013, pág. 11), involucrándose y participando en prácticamente todas las conferencias internacionales sobre todos los temas. En el sector privado, también hay nuevos actores con influencia internacional: empresas multinacionales, bancos, agencias de calificación crediticia, empresas de tecnología, industria de defensa y armamento, medios de comunicación, etc. Su papel, aunque destacado, no suele ser tan visible como el de la sociedad civil, a excepción de algunos foros internacionales, donde su presencia está institucionalizada, como el Comité Asesor de Negocios e Industria (BIAC) de la OCDE, la estructura tripartita de la OIT, el Foro del Sector Privado de la OEA o el Pacto Global de la ONU.

La creciente importancia del Foro Económico Mundial también es diciente, sin mencionar las relaciones poco conocidas entre actores privados internacionales — como los filántropos — y los Estados.

La interacción en el ámbito internacional entre la amplia categoría de actores no estatales y los Estados se ha denominado “diplomacia de segunda vía” (*track two diplomacy*) o “para-diplomacia” (Roberts, 2017). Es fundamental reconocer que ellos tienen una agenda propia y persiguen sus propios intereses. Este es el punto de partida para el relacionamiento diplomático con dichos actores, ya que, en algunos casos, pueden, queriéndolo o no, actuar en apoyo y complemento de la política exterior de un Estado, o bien puede ocurrir que la socaven (Cooper, Heine y Thakur, 2013). Por tanto, el desafío principal para los Estados es ser capaces de “aprovechar y utilizar diferentes tipos de actores para promover intereses particulares en diferentes contextos” (Sending, Pouliot y Neumann, 2011, pág. 536).

Otros nuevos actores para destacar por su efecto desestabilizador son los grupos violentos, ilegales o armados. Hoy, algunas de las amenazas más apremiantes a

la seguridad nacional e internacional provienen no de otros Estados como otrora, sino de grupos terroristas o armados, delincuencia organizada transnacional, piratería, etc. No solo los Estados deben abordar estos fenómenos en sus relaciones bilaterales y en su accionar multilateral, sino que también, en algunas circunstancias, pueden involucrarse y negociar directamente con dichos grupos, por ejemplo, para lograr el acceso de ayuda humanitaria, evacuar población civil o rescatar a sus nacionales en el exterior (Roberts, 2017).

El surgimiento de nuevos actores que desafían la conducción tradicional de las relaciones internacionales también ocurre en el plano interno. Gobiernos locales han creado sus propias oficinas de relaciones internacionales para gestionar su relacionamiento con actores externos, a menudo sin pasar por el conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores (Kennan, 1997). Además, es bastante común que otras entidades gubernamentales se relacionen directamente con sus contrapartes extranjeras, lo que resulta en que ciertos aspectos de la relación bilateral queden fuera del control y conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores (Sending, Pouliot y Neumann, 2011, pág. 536).

Debido a la amplitud y profundidad de las interacciones globales actuales, afirmar que todas las relaciones del Gobierno con actores externos deben canalizarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores es, en la práctica, inviable. Pero tampoco puede pasarse por alto su papel central y de coordinación en la conducción de las relaciones exteriores de un Estado. En una red tan compleja de relaciones entre diferentes actores (nacionales e internacionales, estatales y no estatales), los Ministerios de Relaciones Exteriores deben seguir en el centro para así mantener la consistencia y coherencia de la política exterior en los diferentes escenarios en los que esta se ejecuta (Rana, 2011).

### III. Los nuevos métodos: hacia la diplomacia pública y digital

Pasando ahora a los métodos o herramientas con las que cuentan los servicios diplomáticos para cumplir con su función, es inevitable mencionar que, en el trasfondo de estos desarrollos, está el uso acelerado de las tecnologías digitales que impactan los flujos de información y los patrones de comunicación en todos los aspectos de la vida, incluyendo, por supuesto, las relaciones internacionales. Ya en 1997, el célebre diplomático estadounidense de la Guerra Fría, George Kennan (1997), señalaba acertadamente que era “extremadamente difícil predecir el futuro de la diplomacia o prescribir su conducta” (pág. 211), debido a los avances tecnológicos que estaban (y aún están) en marcha. El uso de tecnologías digitales en contextos diplomáticos forma parte de la llamada “diplomacia digital” y abarca una gran variedad de nuevas técnicas, herramientas o métodos, que van desde las páginas web, redes sociales y plataformas de comunicación como correo electrónico, mensajería instantánea, video y teleconferencia, hasta desarrollos más

avanzados como la inteligencia artificial, *big data*, o el uso de tecnología *blockchain*.

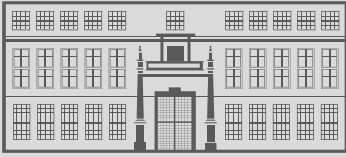
Hoy, los medios digitales son instrumentos indispensables en la caja de herramientas de todo diplomático y sin ellos ningún servicio exterior puede funcionar. Si bien abren oportunidades sin precedentes y

permiten “lograr objetivos diplomáticos a través de nuevos medios para nuevas audiencias” (Gould-Davies, 2013, pág. 1464), también plantean desafíos apremiantes que exigen ser considerados parte de la ecuación. Por ejemplo, las comunicaciones instantáneas implican mayor presión y menor tiempo de respuesta en la toma de decisiones de política exterior. Asimismo, la cantidad de información rápidamente disponible es, en sí misma, un desafío, dada la necesidad de procesarla y utilizarla de manera responsable

---

*La proliferación de nuevos actores no solo significa que han surgido tipos innovadores de relaciones entre ellos, sino también que los Estados han perdido el monopolio de las relaciones internacionales.*

---



y, sobre todo, en línea con los intereses nacionales y objetivos de política exterior (Stanzel, 2018).

La diplomacia digital ofrece oportunidades notablemente en el ámbito de la diplomacia pública, como involucrar e interactuar en línea con audiencias nacionales y extranjeras, posicionar o llamar la atención sobre ciertos temas y fomentar las relaciones y la comprensión de la opinión pública en el país anfitrión (Roberts, 2017). Por esto es hoy “un arma importante en el arsenal de un diplomático” (Roberts, 2017, pág. 556), pero también requiere de conocimientos y habilidades específicas, así como un cambio hacia una forma de pensar y actuar con mayor flexibilidad, sensibilidad e inmediatez. Este cambio de paradigma exige, en consecuencia, la adaptación de los servicios diplomáticos en cuanto a la formación y entrenamiento de sus funcionarios (por ejemplo, en los cursos de formación y ascenso) e incluso también en lo referente a su estructura orgánica, como lo han hecho otros países con una dependencia específica para la diplomacia pública y digital que permita dirigir y articular mejor estos esfuerzos.

#### IV. La diversificación de temas de la agenda internacional

El tercer y último aspecto donde se advierten tendencias de cambio —y, por tanto, la necesidad de adecuación de las estructuras diplomáticas— es el relativo a los ámbitos o la materia de la diplomacia. Hasta hace poco tiempo, la principal preocupación de los diplomáticos era la guerra y la paz (*high politics*). Hoy, con fronteras borrosas entre lo nacional e internacional (“*intermestics*”), la diplomacia tanto bilateral como multilateral tiene aristas en todos los ámbitos, superando con creces el ámbito disciplinar de las relaciones internacionales.

Los derechos humanos y el desarrollo entraron recientemente en el escenario internacional, pero ahora juegan un papel central como dos de los tres pilares de la ONU y áreas de trabajo clave de las embajadas en todo el mundo. La lista de “nuevos” temas internacionales es interminable: migración, crimen transnacional, terrorismo, pandemias, salud global, cambio climático, desertificación, desechos peligrosos, socorro y prevención de desastres, energía nuclear y proliferación, telecomunicaciones, piratería, comercio de armas, refugiados, pobreza, empoderamiento de la mujer, orientación sexual e identidad de género, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, propiedad intelectual y un muy largo etcétera.

---

*Las relaciones internacionales se han vuelto más complejas y se exige que los diplomáticos estén, por lo menos, familiarizados con una multiplicidad de temas y problemáticas en cuya discusión o solución están involucrados.*

---

En ese contexto, las relaciones internacionales se han vuelto más complejas y, frecuentemente, al involucrar elementos altamente técnicos, se exige que los diplomáticos estén, por lo menos, familiarizados con una multiplicidad de temas y problemáticas en cuya discusión o solución están involucrados (Roberts,

2017). Esto demanda de su parte mayor versatilidad, actualización constante y apertura para trabajar de la mano de expertos y técnicos. Asimismo, la naturaleza interdisciplinaria de los asuntos globales exige una mayor apertura a otras áreas del conocimiento y su aplicación a las relaciones internacionales.

#### V. Conclusión

Es innegable que el mundo de hoy es sustancialmente diferente al de hace unas décadas y que se ha vuelto más desafiante, complejo y exigente (Cooper, Heine y Thakur, 2013). Este texto ha explorado tres aspectos para analizar el alcance y la amplitud de los cambios transformadores en la práctica de la diplomacia: la aparición de nuevos tipos de actores que desafían la naturaleza del sistema internacional que alguna vez



estuvo centrada en el Estado, la aparición de nuevos métodos o herramientas para las interacciones digitales y su aplicación a las relaciones diplomáticas, y el surgimiento de temas nuevos y más complejos en la agenda global.

Como resultado de este nuevo entorno, el papel de la diplomacia —o al menos de la diplomacia tradicional— ha sido cuestionado, y algunos argumentan que está quedando atrapada “en la continua disputa entre nuevas demandas técnicas y oportunidades, junto con las expectativas de nuevos actores y públicos, así como los cambios sociales internos” (Stanzel, 2018, pág. 11). Manejar un entorno tan complejo no es tarea fácil para los Ministerios de Relaciones Exteriores y los diplomáticos en general. Esta coyuntura crítica debe ser una invitación a repensar su papel en el mundo de hoy, adaptar su estructura, fortalecer sus capacidades y adquirir nuevas habilidades para gestionar las relaciones complejas y entrelazadas que caracterizan el mundo contemporáneo (Rana, 2011). La necesidad de constante adaptación se encuentra en el corazón de lo que Sir Ivor Roberts llama “el desafío y la satisfacción de ser un diplomático” (Roberts, 2017, pág. 33).

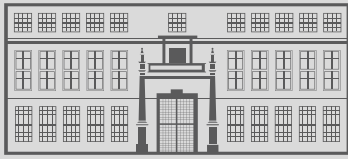
---



---

#### Referencias

- Berridge, G. (2011). The Counter-Revolution in Diplomacy. En G. Berridge, *Diplomacy and other essays* (págs. 1-15). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9780230309029\_1
- Cooper, A., Heine, J. y Thakur, R. (2013). Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine y R. Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (págs. 1-31). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199588862.013.0001
- Gould-Davies, N. (2013). The intimate dance of diplomacy: in praise of practice. *International Affairs*, 89(6), 1459-1467. doi:10.1111/1468-2346.12084
- Hocking, B., Jan, M., Riordan, S. y Sharp, P. (2012). *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*. The Hague: The Netherlands Institute of International Relations.
- Kennan, G. (1997). Diplomacy without Diplomats? *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/united-states/diplomacy-without-diplomats>
- Rana, K. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. London: Continuum.
- Roberts, I. (2017). *Satow's Diplomatic Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Sending, O., Pouliot, V. y Neumann, I. (2011). The Future of Diplomacy: Changing Practices, Evolving Relationships. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 66(3), 527-542. doi:10.1177/002070201106600301
- Stanzel, V. (2018). *New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de SWP Research Paper 11: [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2018RP11\\_sze.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2018RP11_sze.pdf)



# COLOMBIA: 44 AÑOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR, PENSADA PARA NO DEJAR A NADIE ATRÁS

Lina Marcela Puentes Grueso\*

Sharon Ahcar Cabarcas\*\*

Geraldine Cuervo Ceballos\*\*\*

Maríacamila Hernández Rubio\*\*\*\*

Sergio Federico Rodríguez Falla\*\*\*\*\*

Diana Alexandra Medina Cetina\*\*\*\*\*

## Resumen

Colombia ha desarrollado un papel activo en el sur global bajo la modalidad de oferente y demandante de Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CT). Este rol, después de 44 años, se ha convertido en una herramienta de la política exterior que le permite a Colombia insertarse en América Latina y el Caribe, Asia y África. A través de la CSS, Colombia ha implementado soluciones colaborativas a desafíos del desarrollo que tienen los países, en línea con sus prioridades nacionales y locales. Igualmente, ha explorado la cooperación triangular, un tipo de cooperación internacional que combina la cooperación tradicional o vertical, es decir, de un país desarrollado o un organismo u organización internacional, con la cooperación

horizontal o Sur-Sur para brindar cooperación a un tercer país. Este artículo analiza brevemente el papel desempeñado por Colombia en la CSS, su liderazgo a través del tiempo y los desafíos comunes que atraviesa el sur global.

**Palabras clave:** Cooperación Sur-Sur, Cooperación Triangular, desarrollo sostenible, intercambio de experiencias, buenas prácticas, transferencia de conocimientos

Recibido: septiembre 20, 2022

Aceptado: noviembre 11, 2022

---

\* Asesora, G.I.T. Cooperación Sur-Sur y Triangular, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: lina.puentes@cancilleria.gov.co

\*\* Tercer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Cooperación Sur-Sur y Triangular, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: sharon.ahcar@cancilleria.gov.co

\*\*\* Estudiante-contratista, Academia Diplomática, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: geraldine.cuervo@cancilleria.gov.co

---

\*\*\*\* Primer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Cooperación Sur-Sur y Triangular, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: mariacamila.hernandez@cancilleria.gov.co

\*\*\*\*\* Tercer secretario de Relaciones Exteriores, G.I.T. Cooperación Sur-Sur y Triangular, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: sergio.rodriguez@cancilleria.gov.co

\*\*\*\*\* Asesora, G.I.T. Cooperación Sur-Sur y Triangular, Cancillería de Colombia. Correo electrónico: diana.medina@cancilleria.gov.co

## I. Introducción

Desde una perspectiva geopolítica y desde el ámbito de la política exterior, la Cooperación Sur-Sur para Colombia ha sido un instrumento valioso para lograr un posicionamiento reconocido como potencia media regional en el hemisferio, codeándose con países como Brasil, México, Chile y Argentina. Sobre la base de esta cooperación, se ha acercado a socios importantes en Asia-Pacífico, además de China, profundizando el relacionamiento bilateral con países como Singapur, India, Indonesia y Tailandia, así como a espacios multilaterales regionales como la Alianza del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC (y sus alianzas con India y China), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) y la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), entre otros.

Hay que destacar igualmente la activa participación del país en diferentes espacios de discusión, investigación y desarrollo de metodologías e instrumentos. Esto con miras al logro de una contribución de impacto y de un alto valor agregado de la CSS y CT al cumplimiento de los compromisos planteados en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Además, debe resaltarse la disposición del país a actuar frente a los nuevos desafíos dejados por la postpandemia y los, cada vez más frecuentes, episodios de desastres naturales ocasionados por el cambio climático.

## II. Colombia en la escena global de Cooperación Sur-Sur. La Exposición Global de Desarrollo Sur-Sur y el Foro Global de Directores

El 12 de septiembre de 2022 se celebró en Bangkok la conmemoración del Día Internacional de la Co-

operación Sur-Sur, declarado a partir de la Resolución 58/220 de 2003 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, desde 2008 se evoca anualmente a la Cooperación Sur-Sur y Triangular con una Exposición Global de Desarrollo Sur-Sur (o *Global South-South Development Expo – GSSD*) y el Foro Global de Directores (*South-South Cooperation Directors General Forum for Sustainable Development – DG Forum*), espacios organizados por la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), con el apoyo de agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas y el país anfitrión de turno.

---

*La Cooperación Sur-Sur para Colombia ha sido un instrumento valioso para lograr un posicionamiento reconocido como potencia media regional en el hemisferio.*

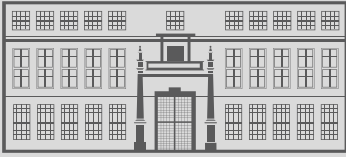
---

Este año, Colombia se sumó a la celebración de los países del sur global. El lema, además de enfatizar la contribución de esta modalidad de cooperación a la recuperación sostenible postpandemia, exaltó las potencialidades complementarias de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la

Cooperación Norte-Sur para continuar con el cumplimiento de las metas acordadas en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En particular, se adujo a la naturaleza solidaria del sur global como motor del desarrollo y de las alianzas estratégicas.

Colombia ha asumido un rol activo en este escenario. Así, se ha consolidado como un país referente de buenas prácticas y casos exitosos de soluciones de política pública para el fortalecimiento institucional, nacional y territorial en diferentes sectores prioritarios tales como seguridad alimentaria, cambio climático, educación, salud, paz y resolución de conflictos y seguridad. El ecosistema institucional para la cooperación internacional que ha venido consolidando el país en las últimas dos décadas, en el marco de su política exterior, también ha sido objeto de reconocimiento.

El mensaje llevado por los distintos representantes colombianos a la GSSD y al DG Forum fue claro: Co-



Colombia le ha dado prioridad al desarrollo de la CSS y CT, como un lineamiento de su política exterior, y ha acondicionado el diseño de su arquitectura institucional de cooperación al desarrollo, creando unidades especializadas y profesionalizadas con capacidad para responder de manera articulada a los flujos de demanda y oferta de conocimientos, buenas prácticas y experiencias de manera articulada y asertiva (Cancillería de Colombia, 2022).

### III. Un poco de historia. Surgimiento de la Cooperación Sur-Sur y aportes de la política exterior de Colombia

El 12 de septiembre de 1978, en Buenos Aires, marcó una fecha clave para la Cooperación Sur-Sur. 138 Estados, entre estos Colombia, manifestaron su consenso para implementar el “Plan de Acción para Promover y Realizar Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo”, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, que dio relevancia a las capacidades nacionales de los países y sus potenciales aportes al desarrollo en un contexto internacional de descolonización, un orden económico con realce de la autosuficiencia nacional y un mundo cada vez más interdependiente (Asamblea General Naciones Unidas, 1978).

Bajo este contexto, la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD) adquiere una dimensión de importancia crítica al establecer el medio para diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo. El fin es que se puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico.

Asimismo, los Estados coincidieron en que la cooperación técnica “debe basarse en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, cualquiera que sea su dimensión, su nivel de desarrollo y su sistema social y económico” (Asamblea General Naciones Unidas, 1978). Estos elementos siguen vigentes ahora más que nunca y guían a la CSS y CT que Colombia demanda y oferta. 44 años después, las recomendaciones acordadas en dicho documento siguen vigentes y han permitido fortalecer la capacidad institucional de Colombia y la profesionalización de la Cooperación Sur-Sur, orientando los esfuerzos y recursos para que la cooperación técnica responda a las necesida-

des identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo y a los intereses de política exterior.

En 2019, Colombia reafirmó su interés y compromiso con la CSS y CT como catalizador para la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en el marco de la

Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Esta recoge los planteamientos de Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. En este camino, inicialmente Colombia se perfilaba como un país receptor de cooperación técnica, apoyándose y adaptando experiencias exitosas implementadas por otros países para afrontar problemáticas comunes de desarrollo.

No obstante, a medida que Colombia aplicaba recomendaciones internacionales, como el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación, las instituciones rectoras y la normativa en cooperación, se ganó mayor capacidad en identificación de experiencias exitosas y conocimiento propios, que hoy se reflejan en el rol dual como demandante y oferente de coo-

---

*La cooperación internacional que oferta y demanda Colombia está orientada a la implementación de los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo.*

---

peración a los países del sur global, así como la Cooperación Col-Col entre los territorios (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2020).

De tal forma que la cooperación internacional que oferta y demanda Colombia está orientada a la implementación de los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo y, a su vez, se ha perfilado como una herramienta eficaz de la política exterior del país para profundizar el relacionamiento, especialmente con socios en América Latina y el Caribe, así como con África y Asia.

Con este propósito, el Ministerio de Relaciones Exteriores, de la mano de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), creada mediante Decreto 4152 de 2011, han tenido un rol activo en la presente tarea (2011). El hecho se ha materializado en la negociación y suscripción, en las décadas de los 70 y 80, del grueso de los acuerdos para implementar la cooperación técnica, científica y cultural entre Colombia y los socios latinoamericanos y del Caribe, bajo el esquema de Comisiones Mixtas con Argentina, Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, México, Panamá, Paraguay, Uruguay, entre otros.

La negociación de tratados continuó en la década de los 90 y del 2000, abriendo el espacio para negociar e implementar programas de cooperación con Chile, Jamaica, Perú, República Dominicana y socios, en otras latitudes como Indonesia, Malasia y Marruecos. Bajo dichos esquemas, Colombia cuenta con dieciséis Programas de Cooperación vigentes que han aportado al desarrollo de capacidades nacionales propias y de los países socios, posicionándose como oferente de conocimiento, experiencias exitosas y tecnología en diferentes sectores del desarrollo.

En consecuencia, la Cooperación Sur-Sur ha permitido fortalecer el relacionamiento en tal medida que, incluso durante la pandemia de Covid-19, las

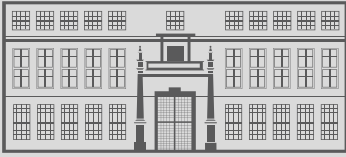
agencias de cooperación y entidades afines migraron el grueso de las actividades a modalidad virtual para continuar con la ejecución de los proyectos. Asimismo, se ha convertido en un vehículo eficaz para proyectar los intereses geopolíticos de la política exterior. Su materialización requiere el trabajo técnico para la formulación e implementación de proyectos de cooperación a través de la profesionalización de las entidades y de su recurso humano. No hay que olvidar que la CSS y CT ha sido clave para el desarrollo de agendas positivas, profundizando el relacionamiento con América Latina y el Caribe, Asia y África, así como fortaleciendo la integración regional en esquemas como la Comunidad Andina, CAN, la Alianza del Pacífico y el Proyecto Mesoamérica.

Asimismo, parte del posicionamiento de Colombia como socio cooperante al nivel multilateral ha incluido la participación en los escenarios organizados por la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), aportando a la construcción y desarrollo de los marcos que la rigen, las resoluciones expedidas y, en especial, en los comités de alto nivel, ocupando la Vicepresidencia del Bureau, desde mayo de 2016 hasta junio de 2021.

#### IV. Desafíos y debates actuales

A pesar de los avances y logros alcanzados desde 1978, persisten múltiples desafíos a los que se enfrenta Colombia y los países del sur global para alcanzar una cooperación exitosa y sostenible. En distintos escenarios, se han identificado las brechas y las necesidades de los países para gestionar mejor la Cooperación Sur-Sur y Triangular, lo cual podemos desarrollar en los siguientes aspectos:

- **Planificación de la cooperación, ciclos administrativos y velocidades institucionales diferentes.** Los diferentes ciclos administrativos y tiempos de respuesta en las instituciones de cada país hacen que las iniciativas se detengan



en diferentes momentos del año. Igualmente, influyen en la ejecución si los países receptores cuentan con estructuras institucionalizadas de cooperación internacional. El hecho de que cuenten con agencias de cooperación o direcciones de cooperación internacional varía la manera que se trabaja con cada cooperante.

- **Falta de indicadores y medición.** La inexistencia de consensos en las formas de medir resultados y la falta de indicadores para la medición de la Cooperación Sur-Sur y Triangular dificulta la forma de trabajar con cada cooperante y no permite conocer el impacto real de los resultados de las iniciativas, proyectos y programas. Este es uno de los retos a nivel global que tiene UNOSSC. Hay avances a niveles regionales, como los realizados en la SEGIB en el caso de Iberoamérica. Aun así, no logra suplir todos los vacíos de información.
- **Distintas narrativas y conceptos de desarrollo en los países del sur global.** Cada país y cada región se basa en nociones y conceptos distintos de lo que es el desarrollo. Algunos países con niveles altos de desarrollo aún se miran como países en desarrollo, por ejemplo. Por otro lado, está el debatido concepto de desarrollo en transición, mediante el cual se incluirían muchos más aspectos al desarrollo que el simple valor económico.

Los retos enfrentados por los países a raíz de la pandemia del Covid-19 también se convirtieron en casos de

éxito y demostraron nuevas formas de ejecutar actividades y lograr metas en los proyectos y programas de cooperación técnica y científica alrededor del mundo en desarrollo. En el caso de los desafíos podríamos mencionar, por ejemplo:

- **Niveles de conectividad e infraestructura.** Los países mejor conectados pudieron retomar y continuar más rápido las iniciativas, proyectos y programas. Quedó en evidencia que aquellos sin la infraestructura para conectar sus regiones tendrían que parar completamente la ejecución de sus actividades. Dentro de Colombia, el problema se evidenció muy de cerca. Los proyectos en ciudades grandes pudieron adaptarse y avanzar con actividades virtuales. En cambio, proyectos de agricultura en zonas rurales apartadas como el Amazonas debieron suspenderse y cancelarse.
- **Dificultad para realizar un seguimiento a la ejecución de proyectos en territorio.** Sin conectividad no fue posible realizar seguimiento fácilmente a los proyectos en territorio. De igual forma, las prioridades de las entidades cambiaron durante la pandemia y los reportes que realizaban las entidades fueron muy esporádicos en algunos casos durante 2020 y 2021.
- **La cooperación en ciencia, tecnología e innovación.** Esta debe priorizarse desde la Cooperación Sur-Sur y Triangular, a partir de una perspectiva integral y multisectorial para contribuir al bienestar humano y medioambiental, con especial énfasis en los sectores como salud y cambio climático. De esta manera, se contribuye a agilizar las acciones encamina-

---

*Los retos enfrentados por los países a raíz de la pandemia del Covid-19 también se convirtieron en casos de éxito y demostraron nuevas formas de ejecutar actividades y lograr metas en los proyectos y programas de cooperación técnica y científica alrededor del mundo en desarrollo.*

---

das a la prevención y la mitigación de eventos catastróficos, como los ya acontecidos.

- **Mayor diálogo interregional.** Es importante intensificar el diálogo entre los organismos regionales latinoamericanos, iberoamericanos, africanos y asiáticos para alcanzar cohesión, consenso y compromisos con el fin de no dejar a nadie atrás.

## V. Consideraciones finales

El 12 de septiembre de 1978 en Buenos Aires, Colombia concretó sus primeros pasos como receptor y oferente de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Un espacio consolidado a través del reconocimiento de desafíos comunes, de las fortalezas y debilidades institucionales y de la voluntad de los Estados en implementar capacidades multidimensionales que les brindara desarrollo a sus países.

Este escenario ha permitido estrechar los vínculos de Colombia con socios en América Latina y el Caribe, África y Asia, así como mecanismos regionales del sur global, para perfilarse como oferente de buenas prácticas, experiencias exitosas y de aprendizaje, desde una visión de la cooperación al desarrollo horizontal, solidaria y transparente.

Colombia conmemoró 44 años del Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur, un día para evocar la solidaridad de los países en desarrollo, las lecciones aprendidas en los diversos espacios de CSST y los avances en el cumplimiento de la Agenda 2030 hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero también para evidenciar el camino que aún debemos recorrer. Los retos de la CSST en Colombia se exacerbaron tras la pandemia de Covid-19 y pusieron de manifiesto los desafíos en la coordinación institucional, el monitoreo de las actividades de cooperación, la medición de los instrumentos, la inversión de recursos y la ejecución de los proyectos. A pesar de los múltiples desafíos y las diferencias económicas, políticas, sociales y culturales de los países del sur global, no hay que dejar a nadie atrás.

---



---

### Referencias

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2011). *Decreto No. 4152 de 2011*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.apccolombia.gov.co/normativa/decreto-no-4152-de-2011>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2020). *Cooperación Col-Col*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-col-col>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1978). *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 33° período de sesiones, Resolución 33/134 de 1978*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.un.org/es/documents/ag/res/33/ares33.htm>
- Cancillería de Colombia. (2022). *Colombia conmemora el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 15 de noviembre de 2022, de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-conmemora-dia-internacional-cooperacion-sur-sur>

# Manual de recepción de manuscritos

## Publicación: “Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior” Ministerio de Relaciones Exteriores

### Tipo de texto:

Artículo o ensayo libre en materia de política exterior colombiana, asuntos globales y política internacional, que recoja aportes doctrinales y documentos de análisis sobre temas coyunturales o de prospectiva, a partir de la experticia de los autores en los diferentes temas de la actualidad nacional.

### Características técnicas:

1. Extensión máxima: 2500 palabras
2. Formato: Word
3. Tipo de letra: Times New Roman
4. Tamaño de la letra: 12 puntos
5. Interlineado: 1.5
6. Tamaño de la página: 21.5 x 28 cm (tamaño carta)
7. Márgenes: Laterales de 3 cm y superior e inferior de 2.5 cm
8. Idioma: Español o inglés.

### Estructura:

1. *Título*: Da una idea precisa del tema del texto.
2. *Autor(es)*: Nombre completo, cargo, Dirección o dependencia.
3. *Resumen y palabras clave*: Incluye una síntesis del contenido de las secciones del texto. Asimismo, el autor identificará entre 4 y 6 palabras clave que describan el contenido del texto y aclaren la temática.
4. *Introducción*: Presenta el tema que se va a abordar de tal forma que logre captar la atención del lector.
5. *Desarrollo*: Explica el tema presentado con los argumentos y las razones que apoyan la tesis planteada. Se puede utilizar subtítulos para facilitar la comprensión del texto. También, puede in-

corporar diagramas, ilustraciones y/o fotografías que complemente el texto presentado, siempre y cuando se dé crédito a la fuente. Por la corta extensión que se solicita en los artículos, se sugiere limitar al mínimo necesario las notas y referencias bibliográficas.

6. *Conclusión*: Sintetiza las ideas principales del texto. Breve y concisa.

### Recomendaciones de escritura:

1. Redactar el texto con un lenguaje claro y explicar los términos técnicos o especializados dentro del escrito.
2. En caso de usarse fuentes, deben ser citadas de forma precisa.
3. Presentar las ideas de forma ordenada y fluida a través de oraciones breves y relacionadas entre sí.
4. Usar subtítulos si beneficia la comunicación eficaz del texto.
5. El autor se hace responsable por el contenido del texto.
6. Los textos enviados deben ser originales y no publicados.

### Normas de citación y referenciación:

En caso de usar referencias bibliográficas, se deberá seguir el formato de las Normas APA, 7<sup>a</sup> edición (2019). La guía puede ser consultada en: <https://nor-mas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

### Envío de manuscritos:

Los textos deben entregarse a través de la página web: <https://www.bitacoradesancarlos.cancilleria.gov.co/index.php/bsc>





## MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

### Presentación

Bitácora de San Carlos es la revista semestral de las personas vinculadas al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Fue fundada en 2022 por iniciativa de la vicepresidente y ministra de Relaciones Exteriores, Marta Lucía Ramírez Blanco. Ocasionalmente, también se invita a participar a diplomáticos extranjeros o académicos. Su edición y administración están a cargo de un equipo de varias dependencias del Ministerio, entre ellas el Despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores y la Academia Diplomática.

La cobertura temática de la revista se sitúa dentro de las ciencias sociales, en general, y los temas globales o internacionales en particular. Además, la revista promueve un enfoque interdisciplinar y publica trabajos, en español e inglés, donde las relaciones internacionales se estudien desde la historia, la economía, la ciencia política, el derecho, la sociología, la filosofía, entre otros campos. Todo el material publicado es de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja, ni en todo ni en parte, la posición oficial del Gobierno de Colombia.

La Bitácora de San Carlos está dirigida al público en general y demás interesados en estos temas.

Título: Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior

Título abreviado: Bit. S. Car.

ISSN: 2954-7466

Periodicidad: Semestral

Editorial: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Correspondencia: Palacio de San Carlos. Calle 10 # 5-51, Bogotá D. C.

Página web: <https://www.bitacoradesancarlos.cancilleria.gov.co/index.php/bsc>

Correo electrónico: [bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co](mailto:bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co)

Bogotá D. C., 15 de diciembre de 2022