



Pregunta nº 2: ¿Cuáles serían sus recomendaciones de política exterior para que Colombia, sin renunciar a su soberanía, aborde los desafíos y oportunidades que plantea la globalización, fortalezca sus instituciones democráticas y contribuya a la eficacia del multilateralismo?

Acreditación de las lenguas indígenas transfronterizas como lenguas de uso diplomático en el Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular: un paso inicial para el fortalecimiento del multilateralismo a través de la participación de las comunidades indígenas en la política exterior

1. Recomendaciones

- **Principal:** estudiar la posibilidad de admitir las lenguas indígenas transfronterizas de Colombia como válidas en la acreditación del requisito del dominio de una segunda lengua de uso diplomático, para los miembros de estas comunidades que quieran participar en el Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular -en adelante el concurso-.
- **Supletoria:** en ausencia de la primera, desde la Academia Diplomática de la Cancillería, elevar una solicitud de consulta al Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil- para que otorgue un concepto a favor o en contra de la medida y así obtener mayor respaldo jurídico.

2. Resumen ejecutivo

La participación de los miembros de las comunidades indígenas en la Carrera Diplomática y Consular -en adelante la carrera- y en la ejecución de la política exterior es precaria. Las principales dificultades para su concurrencia en el concurso de méritos son, uno, aportar un título de pregrado y, dos, acreditar el dominio de una segunda lengua de uso diplomático.

Ajustar la interpretación de lo que se entiende como «lengua de uso diplomático» para incluir en ellas a las lenguas indígenas transfronterizas será una recomendación y acción positiva para eliminar una de las dos barreras de acceso.

El cambio de interpretación puede ser beneficioso para el Estado y su política exterior puesto que puede fomentar la participación indígena desde adentro y con ello fortalecerse temáticamente en el escenario multilateral. La medida también se alinearía con el enfoque de política exterior fronteriza que propone el nuevo gobierno electo y alimentaría el trabajo de varias Direcciones y oficinas de la Cancillería.

3. Desarrollo del *policy paper*

3.1 Estado del problema

Las comunidades indígenas tienen casi nula participación en la carrera diplomática y consular del país y, por ende, nula intervención como funcionarios públicos en la planeación y ejecución de la política exterior desde la entidad. Se resalta como único caso al embajador José Fernando Bermúdez Cendales, quien es miembro de carrera perteneciente al Cabildo Muisca de Oriente (Cancillería, 2021).

El Decreto Ley 274 de 2000 es la norma que rige la carrera y en su artículo 20 establece los requisitos que todo aspirante debe cumplir para participar en el concurso. Ser colombiano de nacimiento, poseer un título universitario y acreditar el uso de una segunda lengua de uso diplomático son los presupuestos mínimos de postulación.

Las principales barreras de acceso al concurso para los miembros de las comunidades indígenas son dos: la primera, el aportar un título universitario-. Según el Departamento Nacional de Estadísticas -DANE- (2019), sólo el 13.5% de la población indígena entre 18 y 24 años ingresa a la educación superior pero sólo el 0,4% se gradúa.

La segunda es el requisito de acreditar el dominio de una segunda lengua de uso diplomático. La cantidad de miembros de comunidades indígenas que hablan idiomas como el inglés o el francés es tan ínfima que no hay un registro oficial (Cuasialpud, 2015).



Imagen tomada del portal web de la Cancillería de Colombia

3.2 Desarrollo de las recomendaciones

a. Las lenguas indígenas transfronterizas como lenguas de uso diplomático

En el año 2013, la Oficina Asesora Jurídica Interna de la entidad emitió un concepto no vinculante sobre el alcance del artículo 20 del Decreto 274 de 2000, relativo a cuáles son los otros idiomas diferentes al español válidos para participar en el concurso. Para el área asesora, eran admitidas sólo las lenguas de uso oficial de la Organización de Naciones Unidas -ONU- o de la Organización de Estados Americanos -OEA-.

No obstante, pensar en que la diplomacia se hace y se habla únicamente en estas lenguas es una visión limitada del mismo ejercicio diplomático (Arévalo, 2017). Esto porque la diplomacia no es sólo una práctica estatal, sino humana a su vez, que se hace entre Estados, dentro de los Estados, entre organizaciones internacionales, pero también entre comunidades en las zonas de fronteras (De Rodrich, 2010).

Se puede hacer diplomacia en lenguas indígenas y es por esta razón que la academia le reconoce a las lenguas indígenas transfronterizas una función diferenciadora en la política exterior de los Estados en materias como asuntos fronterizos, diplomacia cultural, cooperación y paz (Denegri, 2022).

Antecedentes de uso diplomático de lenguas indígenas se encuentran tanto en periodos pre coloniales -acuerdos de paz y amistad-, así como en el mismo proceso colonial, donde no todo el territorio se anexó por la fuerza (Corntassel, 2007).

Si bien no hay una medida similar en otros países respecto de las lenguas originarias y el acceso a las carreras diplomáticas, **países como Perú y Bolivia** sí han incluidos políticas de preservación de lenguas indígenas dentro de su política exterior fronteriza. La evidencia quedó plasmada en los dos últimos Gabinete Binacionales Perú – Bolivia, en los cuales se comprometieron a impulsar la cooperación para conservación de las 5 lenguas transfronterizas que comparten (Universidad Andina Simón Bolívar, 2021).



Imagen tomada del portal www.ifad.org – Derechos de autor Franceso Cabras

En el caso de Colombia, esta cuenta con 65 lenguas indígenas (UNICEF, 2009), de las cuales tienen connotación transfronteriza y compartida: 12 con Venezuela, 9 con Brasil, 5 con Perú, 5 con Ecuador y 2 con Panamá (Instituto Caro y Cuervo, 2021). Se destacan algunas como la wayuu, puinave, tariano, ticuna, yagua, awa, quichua, cofán, uitoto y embera.

b. Aporte a la eficacia del multilateralismo



Imagen tomada del portal Gaia Amazonas

La eficacia en el escenario multilateral se puede alcanzar, entre otras, mediante el empoderamiento e la intervención activa de los Estados y así conseguir resultados prácticos y reales (Caamaño, 2014). En esa línea, fomentar la participación de las comunidades indígenas en la ejecución de la política exterior contribuiría a este empoderamiento temático y beneficiaría el papel de Colombia en el escenario regional y multilateral.

Con este tipo de medidas, el Estado colombiano puede, por ejemplo, adquirir más relevancia en órganos como la ONU y sus organismos especializados:

A manera ilustrativa, puede ampliar su influencia en el Consejo Económico y Social de la ONU -ECOSOC- a través de una más consolidada participación en el «Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas» -órgano asesor del ECOSOC-. Como dato relevante y espacio de oportunidad, Colombia cuenta con un miembro dentro del Foro; se trata de Darío José Mejía, líder de la Organización Nacional Indígena -ONIC- (ONU, 2022).

La misma orientación puede aplicarse al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas -EMRIP-, órgano perteneciente a la Consejo de Derechos Humanos de la ONU, donde, a diferencia del Foro del ECOSOC, Colombia no tiene nominados ni elegidos (ONU, 2022).

A nivel regional e intergubernamental, el aumento de la presencia de miembros de comunidades indígenas en la carrera robustecería el protagonismo de Colombia en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA-; específicamente, en dos áreas de trabajo naturales del organismo: **Pueblos Indígenas y Conocimiento** (OTCA, 2022).

En el marco de los mecanismos de integración, el trabajo de las comunidades indígenas desde la entidad -y desde la carrera- puede contribuir a los objetivos de algunos de ellos. Su participación será clave para adelantar programas de integración fronteriza como lo determina el artículo 3º del Acuerdo de Cartagena respecto de la Comunidad Andina (CAN, 1969).

Finalmente, los resultados de las medidas podrían contribuir al desarrollo de nuevas formas de cooperación cultural, como lo señala Aguilar (2020), específicamente para el caso de los países que participan en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO-.

Perú adquirió gran relevancia en estos temas como desarrollo, medio ambiente, Derechos Humanos, paz, asuntos fronterizos, diplomacia cultural y cooperación luego de incluir el tema de las lenguas originarias y participación de sus comunidades indígenas en su política exterior (Denegri, 2022).

c. Aporte a las instituciones democráticas – Constitución Política y bloque de constitucionalidad



Imagen tomada del portal Surcos www.surcosdigital.com

Las recomendaciones propuestas yacerán como un espaldarazo al Estado Social de Derecho y a su espíritu democrático.

Las medidas serán una expresión del respeto por la Constitución Política toda vez que: primero, su fin está orientado al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, acatando los **artículos 7º y 8º** de la carta; y segundo, es compatible con el **artículo 9º**, dado que es una acción en pro del respeto a la autodeterminación de los pueblos.

También es una medida que se ajusta con instrumentos internacionales ratificados por Colombia, específicamente, con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, ratificado por Colombia el 7 de agosto mediante la Ley 21 de 1991 y hace parte del bloque de constitucionalidad del ordenamiento jurídico.

d. Reconocimiento de la medida como acción afirmativa y como garantía estatal del derecho de libre autodeterminación de los pueblos indígenas

Entendida la acción afirmativa como un «método de análisis y actuación del Estado para garantizar los derechos de distintos grupos desde una mirada de grupo socioeconómico, etnia e identidad cultural» (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) y el ejercicio del derecho a la libre determinación como la posibilidad de participar en la construcción y funcionamiento de las instituciones de gobierno bajo las que viven (Tremolada, 2020), la finalidad de la recomendación podría ser una expresión de ambos conceptos.

La anterior afirmación se puede sustentar por las siguientes razones: aplicar la recomendación principal se convertiría en un mecanismo específico del Estado para fomentar y facilitar la participación de las comunidades indígenas en ciertas decisiones que les afecten -en este caso, en materia de política exterior y fronteras-.

Sería también una materialización del otro de los postulados del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias. En este caso, fortalecer su cultura a través de la lengua y su presencia activa dentro del Estado.

Dicho de otra forma, la medida resaltaría la importancia de la participación de grupos vulnerables en el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas que puedan destacar y preservar elementos culturales fundamentales (Figueroa, I & Franco, N, 2020).

Como lo menciona Soraya Pérez (2018), citada por Eric Tremolada (2019), el cumplimiento de los derechos de las comunidades indígenas fomenta el desarrollo de políticas públicas afirmativas con enfoque diferencial. Este sería sólo un ejemplo aplicado a una problemática específica.



Imagen tomada del portal web de la Cancillería de Colombia

4. Afinidad de la medida con los lineamientos de política exterior del nuevo gobierno y primeros acercamientos con las comunidades

La recomendación, sobre todo en los asuntos de frontera, es una oportunidad de abordaje del plan de gobierno del presidente electo de Colombia. A saber, el punto 4.4 del programa de Gobierno de la fórmula Gustavo Petro y Francia Márquez «Colombia Potencia Mundial de la Vida» menciona lo siguiente:

Las fronteras con nuestros vecinos y hermanos serán lo que nos une y no lo que nos separa, por lo tanto, buscaremos confluir y crear una convivencia pacífica, armónica, cooperativa respetuosa de la vida, para hacer de las fronteras territorios de diversidad y prosperidad, y avanzar en agendas regionales de desarrollo capacidades y potencialidades regionales. (Petro & Márquez, 2022, p. 48).

Por otro lado, sólo en el año 2021, la Academia Diplomática realizó dos reuniones con representantes indígenas (Cancillería, 2021); evidencia clara de que el concurso no sólo está en el radar de las comunidades, sino que ven a la carrera como un espacio de participación y ejercicio de sus derechos e intereses a través del Estado.

Diálogo sobre la Carrera Diplomática y Convocatoria del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular 2023 con Representantes de la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana



Imagen tomada del portal web de la Cancillería de Colombia

5. Áreas de trabajo de Cancillería beneficiadas temáticamente con la finalidad de la medida

- **Dirección de Soberanía y Desarrollo Fronterizo y Dirección de América**, en lo que respecta al trabajo en las fronteras (como las Comisiones Binacionales Fronterizas -COMBIFRON con los países limítrofes) y los Gabinetes Binacionales.
- **Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano**. Por ejemplo, con el desarrollo, análisis y estudio de la migración pendular indígena, entendida como un tipo de migración estacional entre los territorios étnicos dentro del país y los sitios de trabajo u otras actividades fuera de este o viceversa (Camargo, 2011).
- **Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales** en materia de grupos étnicos, lengua, juventud y niñez. También en candidaturas al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas dentro del ECOSOC.
- **Dirección de Asuntos Culturales y Dirección de Cooperación** en asuntos de diplomacia indígena cultural.
- **Dirección de la Academia Diplomática**, en cuestiones del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular.

6. Críticas a las recomendaciones

- Las recomendaciones son insuficientes por sí solas para incrementar la participación de las comunidades indígenas en la carrera y en la política exterior de Colombia. Se debe reconocer que el mayor obstáculo para el ingreso a la carrera es el acceso a la educación superior.

Es posible que aún con la validación de las lenguas originarias como requisito, la participación de las comunidades en la política exterior siga siendo casi nula. No obstante, constituyen un primer paso dentro de las competencias de la Cancillería.

- La medida podría generar un riesgo de que el concurso pueda ser demandado mediante el medio de control de nulidad simple en la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, la recomendación no es una medida restrictiva sino incluyente, apoyada en un marco constitucional y legal que no afectaría los derechos de los demás concursantes. Los resultados y puntajes del concurso serán siendo asignados con base en el desempeño de las pruebas de conocimiento.

Asimismo, este riesgo podría reducirse al adoptarse la segunda recomendación en el sentido de pedir un concepto al Consejo de Estado -Sala de Consulta y Servicio Civil- y, una vez con este, si resulta ser favorable, contar con mayor respaldo jurídico para tomar la decisión.

7. Referencias

Aguilar, J. (2020). Análisis de la política cultural exterior peruana entre los años 2003-2020 [Tesis de bachiller, Universidad de Piura]. Repositorio Institucional PIRHUA. Recuperado de <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/4716>

Arévalo, G. A. (2017). La diplomacia indígena: un enfoque transdiplomático. *Si Somos Americanos*, 17(1), 141-169.

Caamaño, L. (2014). La eficacia del multilateralismo en las Relaciones Internacionales. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1, 1-16.

Camargo, A. (2011). Migración indígena y la construcción de un territorio de circulación transnacional en México. *Trace. Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, (60), 69-84.

Cancillería de Colombia. (2013). Concepto 1 de 2013. Relativo al alcance del artículo 20 del Decreto 274 de 2000, Relativo al conocimiento de otros idiomas diferentes al Español, como uno de los requisitos de inscripción al concurso de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/concepto_minrelaciones_0000001_2013.htm

Cancillería de Colombia. (2021). Academia Diplomática presentó a representantes de las comunidades Indígenas y directivos de la ONIC la Convocatoria del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular 2023. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/academia-diplomatica-presento-representantes-comunidades-indigenas-directivos-onic-convocatoria>

Cancillería de Colombia. (2021). Diálogo sobre la Carrera Diplomática y Convocatoria del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular 2023 con Representantes

de la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/dialogo-carrera-diplomatica-convocatoria-concurso-ingreso-carrera-diplomatica-consular-2023>

Comunidad Andina (CAN). (1969). Acuerdo de Cartagena. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DBASICO1.pdf>

Congreso de Colombia. (6 de marzo de 1991). *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.* [Ley 21 de 1991]. DO: 39.720

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Corntassel, J. (2007). Towards a new partnership? Indigenous political mobilization and cooptation during the first UN indigenous decade (1995-2004). *Human Rights Quarterly*, 29 (1), 137-166.

Cuasialpud, R. E. (2015). Indígenas bilingües: implicaciones del inglés como programa de segunda lengua en la Universidad Nacional de Colombia.

Denegri, E. F. (2022). Diplomacia cultural: la inclusión de las lenguas originarias como parte de la política exterior peruana. *Boletín de la Academia Peruana de la Lengua*, (71), 331-369.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Población Indígena de Colombia. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. *Bogotá: Gobierno de Colombia*, 2019.

De Rodrich, L. P. (2010). La Diplomacia Ciudadana de las universidades de frontera. *Diálogos de la comunicación*, (79), 5.

Figuroa, I., & Franco Novoa, N. M. (2020). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Estudios Políticos*, (57), 71-90.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2009). *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Cochabamba, Bolivia.*

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2013). Concepto Enfoque Diferencial. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/DispForm.aspx?ID=21>

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2022). Miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/miembros-del-foro-permanente.html>

Organización de Naciones Unidas (ONU). (2022). Miembros en la actualidad del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/hrc-subsiaries/expert-mechanism-on-indigenous-peoples/current-experts-expert-mechanism-rights-indigenous-peoples>

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). (2022). Áreas de Trabajo. Recuperado de <http://otca.org/areas-de-trabajo/>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 27 Junio 1989, C169. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Pérez, S. (2018). La otredad indígena en los procesos constituyentes en Colombia 1991, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009. (Tesis doctoral defendida y aprobada el 28 de marzo de 2019).

Petro, G & Márquez, F. (2021). Programa de gobierno “Colombia, potencia mundial de la vida”. Petro Presidente 2022-2026. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>

Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. [Decreto Ley 274 de 2000]. DO: 43.906

Tremolada, E (Ed.). (2020). Gobernanza, cooperación internacional y valores democráticos comunes (Vol. 7). Universidad Externado de Colombia.

Universidad Andina Simón Bolívar. (2021). VI Gabinete Binacional Perú – Bolivia. Recuperado de <https://www.uasb.edu.bo/uasb-en-la-prensa/vi-gabinete-binacional-peru-bolivia-esta-es-la-declaracion-conjunta-que-hace-referencia-a-la-universidad-andina-simon-bolivar/>

Medición de caracteres: 14.954 desde el título hasta el final antes de las referencias.

