

# BITÁCORA DE SAN CARLOS

## NOTAS DE POLÍTICA EXTERIOR

Número 1 | Julio 2022

### UNA INVITACIÓN A PRESENTAR LO QUE SABE Y PIENSA

*Marta Lucía Ramírez*

#### CLAROSCUROS DEL MULTILATERALISMO

*María Carmelina Londoño Lázaro*

#### ISRAEL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS A 74 AÑOS DE SU INDEPENDENCIA

*Margarita Eliana Manjarrez Herrera*

#### VATICANO Y EL ARTE DE LA DIPLOMACIA

*Néstor Pongutá Puerto*

#### OPORTUNIDADES EN EL FUTURO DE LAS RELACIONES SINO-COLOMBIANAS

*Andrés Felipe Vidal Silva*

#### DERRIBEMOS MITOS

*Felipe García Echeverri*

#### EN LAS DROGAS: UN RELATO DE SUSTANCIAS, DELIBERACIONES INTERNACIONALES Y ENCRUCIJADAS COLOMBIANAS

*Carlos Andrés Padrón Barrios*

#### EL CONGRESO ANFICTIÓNICO DE PANAMÁ COMO LA PRIMERA INICIATIVA MULTILATERAL AMERICANA LIDERADA POR COLOMBIA

*Alejandro Torres Peña*

#### EL CARIBE NO HISPANOPARLANTE: UN SOCIO ESTRATÉGICO QUE NOS UNE

*Martha Cecilia Pinilla Perdomo*

#### ¿QUÉ VIENE AHORA? PROPUESTAS PARA ENFOCAR LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA HACIA EL SIGLO XXI

*Carlos Armando Colmenares Castro*

#### ENTRE EL PRAGMATISMO Y LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL: UNA REFLEXIÓN SOBRE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA EN COLOMBIA

*Alejandro Morales Henao*

#### PROPUESTA PARA DESCONGESTIONAR Y AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN COLOMBIA

*Rafael Quintero Cubides*

#### NOTA BIOGRÁFICA

#### EL DIPOMÁTICO QUE SACUDIÓ AL MUNDO DE SU LETARGO

*Dixon Orlando Moya Acosta*

#### NOTA BREVE

#### MIGRACIÓN, DESAFÍO QUE ENTRAÑA GRANDES OPORTUNIDADES

*Carlos Córdoba*

#### RESEÑAS

HATHAWAY, O. & SHAPIRO S. (2018).  
THE INTERNATIONALISTS AND THEIR PLAN TO  
OUTLAW WAR. NEW YORK: PENGUIN BOOKS

*Juan José Quintana Aranguren*

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2021).  
DICCIONARIO DE LA DIPLOMACIA MODERNA

*Andrés Molano Rojas*



El futuro  
es de todos

Cancillería  
de Colombia



Vicepresidente y Ministra de Relaciones Exteriores  
MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCÓN

Viceministro de Relaciones Exteriores  
FRANCISCO JAVIER ECHEVERRI LARA

Viceministra de Asuntos Multilaterales  
MARÍA CARMELINA LONDOÑO LÁZARO

Secretario General  
LUIS GABRIEL FERNÁNDEZ FRANCO

**Comité editorial:**

FRANCISCO JOSÉ COY GRANADOS - Coordinador  
JUAN JOSÉ QUINTANA ARANGUREN  
MARTHA IRMA ALARCÓN LÓPEZ  
LUIS ARMANDO SOTO BOUTIN  
ANDRÉS MOLANO ROJAS  
PIERRE GERSTLE  
ALEJANDRO MORALES HENAO  
CARLOS ANDRÉS PADRÓN BARRIOS  
CARLOS ANDRÉS PÉREZ-GARZÓN

**Diseño y diagramación:**

CESAR AUGUSTO BAUTISTA GAITÁN  
MARÍA PAULA MARTÍNEZ PÉREZ

Título: Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior

Título abreviado: Bit. S. Car. N. Pol. Ext.

ISSN:

Periodicidad: bimestral

Editorial: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

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

Correo electrónico: bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co

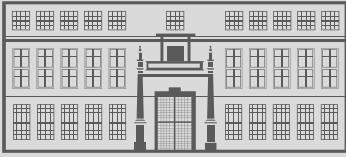
Bogotá D.C., 31 de julio de 2022

“Año del Bicentenario de la Cancillería”

Publicación sin ánimo de lucro. Prohibida su venta. Hecho el depósito legal.

# TABLA DE CONTENIDO

Presentación. Una invitación a presentar lo que sabe y piensa   <i>Marta Lucía Ramírez de Rincón</i> .....	4
Claroscuros del multilateralismo   <i>María Carmelina Londoño Lázaro</i> .....	6
Israel: oportunidades y desafíos a 74 años de su independencia   <i>Margarita Eliana Manjarrez Herrera</i> .....	12
Vaticano y el arte de la diplomacia   <i>Néstor Augusto Pongutá Puerto</i> .....	16
Oportunidades en el futuro de las relaciones sino-colombianas   <i>Andrés Felipe Vidal Silva</i> .....	19
Derribemos mitos   <i>Felipe García Echeverri</i> .....	23
En las drogas: un relato de sustancias, deliberaciones internacionales y encrucijadas colombianas   <i>Carlos Andrés Padrón Barrios</i> .....	27
El Congreso Anfictiónico de Panamá como la primera iniciativa multilateral americana liderada por Colombia   <i>Alejandro Torres Peña</i> .....	32
El Caribe no hispanoparlante: un socio estratégico que nos une   <i>Martha Cecilia Pinilla Perdomo</i> .....	35
¿Qué viene ahora? Propuestas para enfocar la política exterior de Colombia hacia el siglo XXI   <i>Carlos Armando Colmenares Castro</i> .....	40
Entre el pragmatismo y la proyección internacional: una reflexión sobre la diplomacia económica en Colombia   <i>Alejandro Morales Henao</i> .....	45
Propuesta para descongestionar y agilizar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia   <i>Rafael Quintero Cubides</i> .....	51
<hr/>	
<b>Nota biográfica:</b> El diplomático que sacudió al mundo de su letargo   <i>Dixon Orlando Moya Acosta</i> .....	54
<hr/>	
<b>Nota breve:</b> Migración, desafío que entraña grandes oportunidades   <i>Carlos Córdoba</i> .....	57
<hr/>	
<b>Reseñas:</b> Hathaway, O. & Shapiro S. (2018). The internationalists and their plan to outlaw war. New York: Penguin Books. 608 págs.   <i>Juan José Quintana Aranguren</i> .....	58
Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (2021). Diccionario de la diplomacia moderna. Terminología técnica de la diplomacia, derecho y relaciones internacionales. Bogotá. Págs. 382.   <i>Andrés Molano Rojas</i> .....	59



## PRESENTACIÓN

# UNA INVITACIÓN A PRESENTAR LO QUE SABE Y PIENSA

Marta Lucía Ramírez\*

Durante mi paso por el Ministerio de Relaciones Exteriores, tuve la oportunidad de constatar, como testigo privilegiada, algo que ciertamente intuía desde tiempo atrás y que hoy constituye una de mis convicciones más firmes sobre la diplomacia colombiana. Se trata de la existencia de un núcleo de funcionarios no sólo comprometido con su vocación de servicio, sino sumamente competente y preparado para pensar y ejecutar la política exterior colombiana. Con base en su formación — multidisciplinaria, diversa y en permanente actualización—, en su experiencia tanto en la planta interna como en el servicio exterior a lo largo de su desempeño profesional, y sus capacidades para analizar y entender la compleja realidad internacional y las oportunidades y desafíos que ofrece y plantea para Colombia, la inmensa mayoría de funcionarios— pertenecan o no a la carrera diplomática— constituyen uno de los activos más valiosos de la Cancillería. Algunos de ellos tienen todas las credenciales para ser reconocidos, legítimamente, como verdaderos expertos en los más diversos asuntos de la diplomacia colombiana y la agenda internacional.

---

*“damos hoy a la luz el primer número de la Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior, en cuyas páginas el lector encontrará ensayos, notas y comentarios producidos desde la Cancillería”*

---

El trabajo de estas mujeres y estos hombres forma parte de ese patrimonio común y compartido de todos los colombianos que es la Cancillería. Al conmemorar, como lo hemos hecho, el bicentenario del Ministerio de Relaciones Exteriores —cuya creación se confunde con el nacimiento mismo de la República—, no puede pasarse por alto las contribuciones de sucesivas generaciones de diplomáticos y funcionarios. Su aporte se manifiesta en la construcción de una visión de Estado sobre el lugar que le corresponde a Colombia en el concierto de las naciones, la defensa y promoción de sus intereses, el servicio a los colombianos en el exterior, y la búsqueda de nuevas y mayores oportunidades para el desarrollo y el progreso del país.

La labor de la Cancillería es posible gracias al profundo conocimiento que tienen sus funcionarios en múltiples áreas. Todo inventario de los saberes que circulan día a día en el Palacio de San Carlos se quedaría corto. Nuestra diplomacia se nutre día a día con la experticia de los funcionarios en campos como el derecho internacional, la ciencia política, la geopolítica y las

relaciones internacionales, la seguridad y la defensa, la economía política internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el derecho internacional de los conflictos armados y el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional, la cooperación internacional, la geografía, la sociología y la antropología, por mencionar solo algunos de ellos.

Los logros de la política exterior colombiana y el protagonismo de Colombia en la discusión de algunos de las más relevantes cuestiones globales no habrían sido posibles sin el esfuerzo intelectual que ha precedido (y presidido) la acción diplomática. Ese esfuerzo debe sistematizarse, difundirse y ponerse a disposición, no solo de la Cancillería y el conjunto de sus funcionarios —la labor de los cuales se enriquece con el apoyo de todos— sino de los demás ministerios y agencias del Estado involucrados en la agenda exterior de Colombia, y del público en general —cada vez más interesado en los temas de nuestra política exterior—.

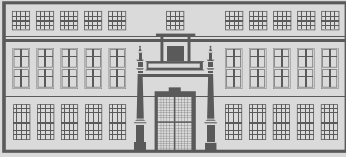
En ese espíritu, damos hoy a la luz el primer número de la Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior, en cuyas páginas el lector encontrará ensayos, notas y comentarios producidos desde la Cancillería, y que dan cuenta del proceso reflexivo que acompaña e inspira la práctica cotidiana —sujeta a toda suerte de

contingencias y de urgencias— de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Lanzar una publicación periódica como esta es una tarea ardua y, por ello, quiero felicitar a quienes la hicieron posible, un dedicado grupo de funcionarios de la Unidad de Pensamiento Estratégico, la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo y la Dirección de Asuntos Culturales. Y quiero también agradecer a los autores de los textos aquí recogidos, con la firme esperanza de que, en los próximos números, se irá consolidando un repositorio permanentemente actualizado del pensamiento y el análisis de quienes hacen realidad nuestra política exterior.

---

\* Vicepresidenta y Canciller de la República de Colombia.



# CLAROSCUROS DEL MULTILATERALISMO

María Carmelina Londoño Lázaro\*

El multilateralismo está en crisis. Esta es una idea bastante difundida por expertos y no expertos. Es una especie de “sensación relativamente compartida” por muchos, avivada por la desesperanza que producen tantas noticias globales que adquieren su propia representación en el nivel local: la guerra, los impactos de la pandemia, la desigualdad social, el desempleo, la inflación, los nuevos populismos, la migración irregular, la indefensión de tantos grupos humanos, la emergencia climática, etc. Son tantas situaciones que, con mucha razón, nos preocupan y generan inquietudes sobre la eficacia del multilateralismo.

Este breve texto recoge algunas reflexiones personales que, si bien no ofrecen respuestas, tienen la pretensión de agregar elementos de juicio para una discusión abierta de la cuestión, coherentes con el compromiso de afianzar una política de “diplomacia para el ciudadano” como marco de acción que ha reforzado la responsabilidad pública de nuestro trabajo en el Viceministerio. Frente a ese cierto escepticismo, más o menos generalizado, que se origina en lo que se percibe como falta de eficacia de los organismos internacionales, quienes tenemos alguna tarea de representación en ellos, estamos llamados a ofrecer una visión ampliada del imaginario mediático.

Yo creería que un punto de partida es reconocer que las Naciones Unidas, con todos sus defectos, con todas sus debilidades, con todas sus fallas, estructurales, sistémicas y hasta culturales, han estado siempre listas

para hacer aquello para lo que fueron creadas: no solo “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas” (Organización de las Naciones Unidas, 1945), como se expresa con elocuencia en el preámbulo de la Carta de San Francisco, sino también, y quizás más im-

---

*“un punto de partida es reconocer que las Naciones Unidas, con todos sus defectos, con todas sus debilidades, con todas sus fallas, estructurales, sistémicas y hasta culturales, han estado siempre listas para hacer aquello para lo que fueron creadas”*

---

portante, crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas del derecho internacional, promover el progreso social y elevar el nivel de vida “dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Todo esto sigue siendo plenamente válido y parece difícil que la comunidad internacional llegue a abandonar esas elevadas aspiraciones y desistir prematuramente de la posibilidad de alcanzar un bien común global. Por eso, de la ONU, podría decirse aquello de que si no existiera habría que crearla. Y creo personalmente que el sistema mismo ha sabido percibir que, en el momento actual, hay procesos en curso que tienen el potencial de desvertebrar toda la arquitectura internacional establecida en 1945 y bajo la cual nos hemos acostumbrado a vivir.

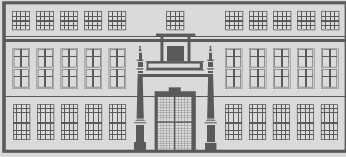
El ejemplo de la Cumbre Mundial de 2020 es alentador. En ese difícil año, en el cual el segmento de alto

---

\* Viceministra de asuntos multilaterales.

nivel de la Asamblea General, que se ha convertido, junto con el Foro Económico de Davos, en el principal cónclave de dirigentes del mundo cada año, tuvo que hacerse en formato virtual y, por lo tanto, fue un poco lánguido, celebrábamos nada menos que el 75 aniversario de la ONU. Y, en el documento formal adoptado en forma unánime, los jefes de Estado y de gobierno de los 193 Estados miembros identificaron con claridad el problema, precisaron cuales son los desafíos más apremiantes que enfrentamos como sociedad internacional y señalaron una hoja de ruta que se basa en el concepto del “multilateralismo revitalizado”. Adicionalmente, se le dio un mandato explícito al secretario general para que elaborara un informe, gracias a lo cual los gobiernos contamos ya con un valioso documento programático titulado “Nuestra Agenda Común”. Esta fue concebida como una agenda de acción pensada para acelerar la implementación de los acuerdos existentes —en particular, los ODS tan afectados por la pandemia—, con 12 compromisos diseñados para cumplir la propuesta incluida en la declaración sobre el 75 aniversario. Estos compromisos se refieren a los grandes temas sustantivos que preocupan a la comunidad internacional en el momento actual y, por eso, vale la pena recapitularlos:

- 1. No dejar a nadie atrás.** Se busca fortalecer el sistema de desarrollo y cooperación como un contrato social renovado cuyo eje es el reconocimiento de la dignidad humana y los derechos humanos, evidenciados como bienes concretos que todos los ciudadanos pueden disfrutar en su vida cotidiana (acceso a la salud, educación de calidad, trabajo decente, etc.).
- 2. Proteger nuestro planeta.** Se prevé la sostenibilidad ambiental y el derecho a un medio ambiente sano, la carbono-neutralidad, la innovación en los modelos económicos y un paquete de mecanismos orientados a la prevención, protección y solución del desplazamiento generado por crisis ambientales.
- 3. Promover la paz y prevenir los conflictos.** Se espera la implementación de una nueva agenda de paz con la que se reduzcan los riesgos de conflicto, se reformulen respuestas y se invierta en la consolidación de la paz.
- 4. Acatar el derecho internacional y garantizar la justicia.** Se busca una nueva concepción del Estado de derecho, los derechos humanos como medida para resolver problemas y la creación de una hoja de ruta mundial para el desarrollo y la aplicación efectiva del derecho internacional.
- 5. Centrarse en las mujeres y las niñas.** Se pretende erradicar la violencia y todas las formas de discriminación contra las mujeres, promover la igualdad incluso con medidas especiales, facilitar su inclusión económica y escuchar sus voces, especialmente de las más jóvenes.
- 6. Fomentar la confianza.** Se promueve un código de conducta mundial que pregona la integridad en la información pública, medidas de anticorrupción y un mejoramiento de las experiencias de las personas con las instituciones públicas y los servicios básicos.



7. **Mejorar la cooperación digital.** Se acuerda un pacto digital global con el fin de conectar todas las personas a la internet y promover regulación de la inteligencia artificial y el patrimonio digital como bien público global.
8. **Modernizar las Naciones Unidas.** Se espera crear juntas consultivas de alto nivel, un sistema centrado en las personas, paridad de género, juntas de asesoramiento científico y un quinteto de cambios para la ONU 2.0.
9. **Asegurar una financiación sostenible.** Se alinearán el G-20, el ECOSOC, el secretario general y las jefaturas de las instituciones financieras internacionales para lograr una economía mundial sostenible, inclusiva y resiliente.
10. **Impulsar las alianzas.** Se espera concretizar reuniones anuales entre las Naciones Unidas y todas las jefaturas de las organizaciones regionales, así como una mayor interacción entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras. También se busca una interacción más sistemática con parlamentos, autoridades subnacionales y el sector privado, y crear puntos focales de la sociedad civil.
11. **Escuchar a la juventud y trabajar con ella.** Se espera eliminar barreras a la participación política, medir los avances y promover empleos verdes; en la economía digital, se espera asegurar la mentalidad de largo plazo y la representación de las generaciones futuras en el sistema.
12. **Estar preparados.** Con este fin, se busca la creación de la plataforma de emergencia para responder a las crisis mundiales complejas, con sistemas de información para previsión estratégica y análisis de riesgos globales.

---

*“El sistema ha funcionado y sigue funcionando, exactamente en la forma como fue concebido por los padres fundadores de las Naciones Unidas, entre los que estuvo Colombia.”*

---

Sobre la base de esta propuesta, ya se ha iniciado en la ONU un ambicioso proceso de consultas con los gobiernos, las agencias y la sociedad civil, el cual deberá ayudarnos a encontrar algunas de las respuestas que buscamos. Esto en relación con los grandes temas de Nuestra Agenda Común. Pero también debemos retomar o impulsar una reflexión juiciosa y detenida sobre los procesos estructurales bajo los cuales operan los organismos internacionales y que, sin duda, deben actualizarse, mejorarse y fortalecerse.

La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU es uno de ellos, pero no es el único. Quienes conocen el funcionamiento de la organización mundial saben bien que, como las negociaciones sobre reforma del Consejo no avanzan, o lo hacen a un ritmo

verdaderamente glacial, hay una tendencia a dejar de lado todas las demás discusiones y pasarlas a segundo plano. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es de importancia fundamental, casi que podría decirse existencial, para todos los países y el sistema

ha sido puesto a prueba recientemente en forma particularmente aguda. Pero hay otra gran cantidad de órganos y procesos al interior de la ONU cuyo funcionamiento práctico también amerita una revisión y demanda una actualización. El actual secretario general lleva varios años empeñado en un proceso de reflexión que conduzca a que la ONU se reforme desde dentro. Los gobiernos de los Estados miembros deberíamos respaldarlo y trabajar para impedir que las dificultades que se registran en temas álgidos como lo relativo al funcionamiento del Consejo de Seguridad, retrase las reformas en otros frentes que no son menos urgentes. Y, por supuesto, todo lo que se haga para impulsar la tantas veces postpuesta reforma al Consejo es bienvenido.

Un campo en el cual debemos reflexionar de manera propositiva y constructiva es el del acceso y participación de nuevos actores en los procesos multilaterales.



De todos es conocida la perenne aspiración de organizaciones de la sociedad civil, en todos los países, a tener una voz y ser escuchadas en forma oportuna y eficaz en los procesos de toma de decisiones sobre los grandes temas internacionales. En temas de punta como los derechos humanos, el medio ambiente o el desarme, esto ya ha ocurrido y, desde hace varios años, muchas y muy diversas ONG son un actor fundamental y, yo diría, imprescindible en todos estos procesos.

Pero debemos tener cuidado de no generar desequilibrios, porque garantizarles a los nuevos actores del sistema internacional este acceso y permitirles participar en los procesos no puede conducir a borrar o a difuminar el papel de los restantes actores. Digo esto porque recientemente atendimos una conferencia internacional en representación de Colombia y nos costó mucho entender la forma como los organizadores habían relegado totalmente a los gobiernos participantes a un segundo plano, se aseguraron de que las discusiones sustantivas tuvieran lugar únicamente entre funcionarios de las agencias internacionales y representantes de la sociedad civil. De hecho, al terminar dos días de discusiones, el único gobierno que fue escuchado y pudo expresar sus puntos de vista sobre los temas objeto de debate, que son de gran importancia para todos, en la medida en que se relacionan con los derechos humanos y el terrorismo, fue el del Estado anfitrión. Esto fue resentido por quienes asistieron en representación de gobiernos, los cuales, repito, fuimos tratados a lo largo de toda la reunión como actores secundarios de un drama en el cual los protagonistas eran otros.

Creo sinceramente que esta es una situación extrema que no le conviene al sistema multilateral, en el cual cada actor tiene un rol y una responsabilidad. En el escenario histórico actual, no se puede ni se debe re-

legar el papel que corresponde a los Estados y a los gobiernos frente al diseño institucional para la consecución del bien común, por lo que estos siguen siendo y seguirán siendo por mucho tiempo los principales constructores del sistema internacional y de las normas, procesos y organismos que le dan sustento. Démosles la bienvenida a otros actores internacionales, por supuesto, no solo de la vibrante sociedad civil, sino también del sector privado, la academia, empresas, individuos y asociaciones filantrópicas y otras, y démosles la posibilidad de interactuar con los gobiernos, participar en los procesos y hacer sus contribuciones. Sin embargo, no perdamos de vista la forma como los procesos de toma de decisiones siguen funcionando en el plano internacional, un asunto esencial para ase-

gurar la primacía de lo público, de los valores colectivos y la eficacia de los sistemas de responsabilidad.

Una reflexión final obligada es sobre la invasión de Rusia a Ucrania y la respuesta de la comunidad internacional frente a un sistema de seguridad puesto a prueba en forma dramática. Esta es, justamente, una situación que ha producido en un sector de la opinión pública la

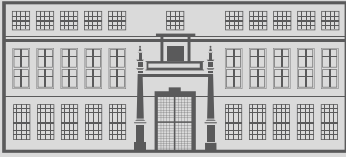
impresión de que el derecho internacional y el sistema multilateral han demostrado una vez más su inutilidad y falta de eficacia.

Creo que es todo lo contrario y que el sistema ha funcionado y sigue funcionando, exactamente en la forma como fue concebido por los Estados fundadores de las Naciones Unidas, entre los que estuvo Colombia. Lo cual, por supuesto, no hace que la invasión rusa a Ucrania sea menos ilegítima o reprochable o que no convengamos revisiones al sistema para prevenir la tragedia de la guerra y proteger en mejor medida a los más inocentes. En todo caso, a la luz del sistema jurídico internacional, no cabe ninguna duda que las operaciones militares de Rusia en Ucrania constitu-

---

*“El hecho de que el sistema, tal como fue diseñado, tenga serios defectos no implica que no funcione, significa simplemente que funciona conforme a unos parámetros, que fueron fundamentales al momento de establecer el organismo y redactar su instrumento constitutivo, y que hoy pueden parecerse obsoletos.”*

---



yen una violación flagrante del derecho internacional y de la Carta de la ONU y por eso ha sido justamente repudiada y condenada por una porción abrumadora de la comunidad internacional. Y, por otro lado, en el plano procedimental, en el modo como opera el sistema internacional y su reacción ante la agresión rusa, lo que hemos visto muestra que el derecho internacional ha funcionado y sigue funcionando y jugando un papel importante.

Esto último se puede sustentar en dos razones más o menos evidentes. Primero que todo, porque cuando se produjo la invasión rusa sucedió lo que la Carta ordena: el Consejo de Seguridad se reunió en sesión de emergencia para considerar la situación y tuvo ante sí un proyecto de resolución. La resolución no fue adoptada debido al veto de Rusia, pero esto es precisamente lo que establece la Carta cuando se trata de tomar acción en contra de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Lo que garantiza el derecho de veto, ejercido en esta ocasión por Rusia, es que la ONU no podría tomar acción ejecutiva en contra de Rusia, algo que forma parte de un sistema de seguridad colectiva que buscaba a toda costa evitar una tercera guerra mundial y no repetir los errores cometidos en la época de la Sociedad de las Naciones. Obsérvese que, al ejercer su derecho al veto, Rusia estaba simplemente dándole aplicación a una norma de la Carta que le reconoce ese derecho. Por lo tanto, el hecho de que el sistema tal como fue diseñado tenga serios defectos, no implica que no funcione, significa simplemente que funciona conforme a unos parámetros que fueron fundamentales al momento de establecer el organismo y redactar su instrumento constitutivo y que hoy pueden parecerse obsoletos.

Hay hecho que ha pasado un poco desapercibido y que, en mi opinión, demuestra en forma fehaciente

que el sistema funciona. Como Rusia presidía el Consejo de Seguridad en el mes de febrero (la presidencia se rota mensualmente por orden alfabético) y la invasión tuvo lugar el 24 de ese mes, la convocatoria de la reunión de emergencia del Consejo, una vez fue solicitada por varios miembros, la tuvo que hacer el representante permanente de Rusia. Detengámonos por un momento a pensar en lo que esto significa. El embajador del presidente Putin en la ONU, el mismo gobierno que está ordenando la movilización de cientos de miles de soldados y está lanzando la operación militar más vasta que se ha registrado en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, se enfrenta a una solicitud de varios Estados miembros de la ONU, en el sentido de que le dé aplicación a la Carta y a los procedimientos del Consejo de Seguridad y convoque una reunión de este órgano. Seguramente pidió instrucciones a

su capital y Moscú lo instruye que efectivamente Rusia estaba obligada a cumplir con estas normas y debía convocar la reunión. Las motivaciones para hacerlo pueden ser totalmente egoístas, como no crear un mal precedente o no exacerbar aún más los ánimos de la comunidad internacional, pero el hecho es que, al citar esa reunión del Consejo en la noche del 25 de febrero y al conducir la reunión con los procedimientos usuales, la Federación de Rusia estaba simplemente dándole cumplimiento pleno a lo que el derecho internacional y la Carta disponen para este tipo de situaciones.

En segundo lugar, si bien el Consejo de Seguridad se paralizó por efecto del veto ruso, el sistema no lo hizo y los mecanismos creados para asegurar que se tome acción contra el agresor se pusieron en funcionamiento, con la consecuencia de que Rusia ha sentido los efectos de la presión internacional que se ha generado. En los años cincuenta, ante una situación similar, la Asamblea General adoptó una famosa decisión, la Resolución 377 del 3 de noviembre de 1950 o Resolución “Unión Pro-Paz” (Organización de las Naciones

---

*“Se requiere redoblar esfuerzos para lograr un sistema más atento y centrado en las necesidades humanas fundamentales.”*

---

Unidas, 1950). Esta resolución establece justamente que, cuando el Consejo de Seguridad se bloquea debido a veto, cualquier miembro puede pedir que el Consejo mismo adopte una resolución mediante la cual convoque un periodo de emergencia de la Asamblea General para considerar la cuestión con miras a recomendar a los países miembros la adopción de las medidas colectivas que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Y, como esta segunda resolución es sobre una cuestión de procedimiento, no está sujeta al veto.

Esto fue lo que sucedió y, el 27 de febrero de 2022, el Consejo convocó a la Asamblea, la cual se reunió el 2 de marzo en un evento muy emotivo en el que se materializó el repudio casi unánime de los Estados frente a las acciones ilegales de Rusia en contra de Ucrania y la solidaridad del mundo entero con esta nación. Aquí nuevamente, el sistema funcionó tal como fue diseñado. Si no ha sido todavía tan efectivo como para forzar al retiro de las fuerzas rusas y la terminación de la guerra, es culpa de la forma como el propio sistema funciona en un mundo compuesto por Estados soberanos que no se han sometido a ninguna autoridad diferente de la del derecho internacional.

La Resolución ES-11/1, adoptada ese día por 141 votos contra 5 y 35 abstenciones, es histórica por muchas razones (Organización de las Naciones Unidas, 2022). No obstante, quiero resaltar que en uno de sus considerandos, contempla en forma nítida un tema que la delegación de Colombia subrayó en su intervención ante la Asamblea: que, en el mundo contemporáneo una violación de una norma fundamental como la cometida por Rusia no puede ser reconocida como legítima por ningún Estado y que todos los Estados estamos en la obligación de cooperar para ponerle fin y para acudir en ayuda del agredido, a la luz del derecho consuetudinario de la responsabilidad internacional estatal. Considero que, pase lo que pase en este conflicto, esta cláusula va a resultar fundamental a futuro, ya que es lo que asegurará que las acciones emprendidas por la Federación Rusa no quedarán im-

punes y no van a recibir el barniz de legalidad al cual aspira todo aquel que opta por recurrir al uso de la fuerza para lograr los objetivos que se propone.

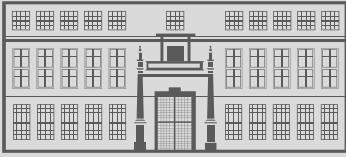
En este punto, ya podríamos afirmar que los ejemplos propuestos en este breve ensayo permiten resaltar algunas de las bondades del multilateralismo y también palpar varios retos evidentes. Por un lado, el multilateralismo facilita un cierto alineamiento en torno a lo fundamental, asegura un consenso mínimo sobre el *rule of law* internacional, hace llamados a la coordinación y cooperación como exigencias de la complementariedad y capacita para la generación de alianzas que, en todo caso, bien merecen que se les inyecte mayor sentido de urgencia y orientación a los resultados tangibles que reclaman los ciudadanos. Y es junto a estos últimos retos, justamente, que se requiere redoblar esfuerzos para lograr un sistema más atento y centrado en las necesidades humanas fundamentales. Un sistema que comunique mejor a los ciudadanos, tanto los procesos como los resultados, que concilie visiones para asegurar un futuro sostenible para todos y que reconozca y valore por igual todas las voces regionales. Un sistema que definitivamente haga honor a sus principios fundacionales de justicia, paz y solidaridad.

---

---

#### Referencias

- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*: Preámbulo. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/preamble>.
- Organización de las Naciones Unidas. (1950). *Resolución 377A (V). Unión pro paz*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/41/PDF/NR006341.pdf?OpenElement>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). *Resolución ES-11/1. Agresión contra Ucrania*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de [https://digitallibrary.un.org/record/3965290/files/A\\_RES\\_ES-11\\_1-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3965290/files/A_RES_ES-11_1-ES.pdf).



# ISRAEL: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS A 74 AÑOS DE SU INDEPENDENCIA

Margarita Eliana Manjarrez Herrera\*

## I. Introducción

En mayo de este año, Israel celebró 74 años de su creación como Estado con eventos en todo el país. Mientras la población celebraba, las autoridades retiraban banderas israelíes que sostenían activistas judíos extremos que ingresaron en la mañana al complejo de la Mezquita al-Aqsa (Monte del Templo) en Jerusalén y tenían lugar hechos lamentables, como un atentado contra civiles israelíes que dejó tres personas muertas y cuatro heridas en la ciudad de Elad.

Hay mucho que celebrar por lo que hoy es Israel a solo 74 años de su nacimiento. Israel y sus ideales han cambiado desde su creación sobre el ideario del socialismo utópico en los *kibutzim* y los *moshavim*, tan exitosos y particulares como experiencias comunitarias, agrícolas y de defensa. Hoy es un país más conservador, donde la organización comunitaria y social de base se ha acompañado con el surgimiento de grandes ciudades. También, en la arena pública, la arena pública acontecen hechos antes impensables para el Estado hebreo, como la condena en 2016 del ex primer ministro Ehud Olmert (2006-2008), que se convirtió en el primer jefe de Gobierno encarcelado en la historia del país, o los cargos por corrupción que enfrenta el anterior primer ministro y actual líder de la oposición. Un país que también continúa haciendo frente a importantes desafíos de seguridad, no solo por

parte de otros Estados en el Medio Oriente, como Irán, sino también de Hamás e incluso la Yihad Islámica Palestina, así como de extremistas internos.

Sigue siendo asombroso y admirable que los judíos, que sufrieron el Holocausto durante la Segunda Guerra Mundial, lograran que se creara un Estado propio solo tres años después del fin de ese conflicto. A ello contribuyeron varios factores, que han reseñado distintos análisis históricos, como que occidente debía

---

*“Aunque Israel es un país fuerte y desarrollado, que sigue aportando al mundo avances y descubrimientos científicos de primera línea y brinda a su propia población altos niveles de vida, por ejemplo, con un buen sistema de salud, también enfrenta serios retos.”*

---

compensar al pueblo judío por su sufrimiento durante la guerra, mientras que otros sostienen que el paso tuvo como factor determinante el debilitamiento continuo del Reino Unido (que controló Palestina entre los años 1917 y 1948) y la situación de los árabes (la mayoría de los cuales no eran independientes o estaban recién independizados y tenían diferencias entre sí). Si bien algunos árabes (especialmente

palestinos, y países como Jordania, Egipto y Siria) esforzaron en frustrar el surgimiento y permanencia de

---

\* Abogada, Universidad de los Andes; magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos; Universidad Externado de Colombia. Funcionaria de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia; ha ocupado diversos cargos en la Cancillería como directora de asuntos migratorios y consulares, directora de control interno, jefe de tratados, coordinadora en derechos humanos, cónsul en Nueva York, cónsul en Berlín, consejera en la Misión de Colombia ante la OEA. Actualmente, es la Embajadora de Colombia ante el Estado de Israel.

Israel, además de participar en dos guerras importantes (en los años 1967 y 1973), todos aceptaron, a partir de los años 70 del siglo XX, que Israel era un hecho, que era innegable su poderío militar y que jugaba en su favor el apoyo de Occidente, especialmente de los Estados Unidos, en el corazón de Oriente Medio.

Por otra parte, la aparición de actores islamistas en Oriente Medio, especialmente tras la Revolución Islámica de Irán en 1979, la creciente polarización interna de la sociedad israelí, el fortalecimiento del partido de derecha Likud, el asesinato del primer ministro laborista Isaac Rabin en noviembre de 1995, por mencionar algunos hechos relevantes, evidencian que Israel comenzó a transitar las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del XXI por nuevos caminos, así como a presenciar diversos desafíos, mientras se desarrollaba en muchos campos: fuerte desde la perspectiva de la seguridad y con capacidades tecnológicas avanzadas que le ayudaron a desarrollar lazos con muchos Estados en todo el mundo.

## II. Oportunidades

Entre las oportunidades y fortalezas que a mi modo de ver tiene Israel en el presente, considero destacables las siguientes cinco. Primero, el hecho de que es el único “Estado judío” que existe, lo que ocasiona que la mayoría de los judíos e israelíes en todo el mundo se sientan vinculados y apoyen a Israel y que su contribución haya sido innegable en el desarrollo del país. Por otro lado, la mayoría de los israelíes continúan invirtiendo esfuerzos para mantener al país como un “Estado judío”, a pesar de la existencia de otros grupos poblacionales y minorías. Sin duda, Israel es una democracia operante, específicamente una democracia parlamentaria, con poderes legislativo, ejecutivo y judicial separados e independientes, en la que el jefe del Estado es el presidente con funciones representativas y de protocolo que simboliza la unidad y soberanía de la nación, y un primer ministro que es el jefe de Gobierno.

En segundo término, Israel tiene una economía diversificada e innovadora, lo que le ha permitido hacer frente a grandes desafíos con relativa tranquilidad, como en el caso de conflictos armados, por su avanzada industria militar o como se evidenció claramente con la pandemia del coronavirus, al ser uno de los primeros lugares del mundo en donde se comenzó con eficiencia y celeridad la vacunación de todos sus habitantes. Además, Israel es un importante actor mundial en muchos otros campos, como la agricultura, la seguridad, la alta tecnología, la industria farmacéutica, la ciberseguridad, etc., y es un destino turístico importante, no solo por los lugares sagrados y las atracciones naturales, sino también, por ejemplo, por los tratamientos médicos avanzados, así como destino de negocios e inversión o de quienes buscan conocer desarrollos tecnológicos y encontrar oportunidades y conocimiento en la *start up nation*.

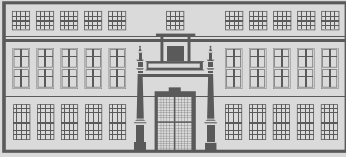
---

*“No existe una definición clara y unánimemente aceptada de qué es ser judío.”*

---

En tercer lugar, Israel tiene sistemas de seguridad fuertes y eficientes, muy superiores a los de la mayoría de los países del mundo. No solo armas, incluidas la capacidad nuclear, sino, principalmente, la recopilación de información que tienen sus sistemas de inteligencia. Esto le otorga al país una clara ventaja frente a potenciales amenazas y empuja a muchos jugadores globales a querer cooperar con Israel y evitar controversias.

En cuarta instancia, los enemigos de Israel no son tan fuertes y están divididos; podría afirmarse que ninguno le representa una seria amenaza existencial. Es conocida una máxima según la cual los países árabes podrían perder varias guerras contra Israel, pero dicho país no podría perder una sola sin arriesgar su existencia como Estado. Simultáneamente, se ha percibido una disminución en el nivel de atención de la causa palestina y, por otro lado, Israel ha sido exitoso en promover presiones y atención internacional contra Irán y sus representantes.



En quinto lugar, Israel disfruta de un amplio apoyo internacional no solo en los países occidentales, algunos de los cuales supuestamente no hubieran estado predispuestos a favor de Israel por razones históricas o religiosas. También hay muchos otros que coinciden con la visión de Israel sobre sus enemigos o encuentran razones comunes al respecto, y/o aquellos que tienen intereses crecientes con Israel en varios campos, incluida la lucha contra el terrorismo que permeó las relaciones internacionales especialmente luego del ataque a Estados Unidos en 2001. También, entre aquellos que mantienen relaciones comerciales e inversión crecientes y los que se relacionan con Israel a partir del desarrollo tecnológico de la mano con el emprendimiento y la innovación. Geopolíticamente, Israel es un Estado que actúa con prudencia y pragmatismo y aprovecha muy bien sus buenas relaciones con otros actores internacionales, así como las oportunidades. Ejemplos recientes han sido el manejo de su posición sobre la invasión de Rusia a Ucrania o los acuerdos que se adelantan con los europeos para suplir de gas a la región.

### III. Desafíos

Aunque Israel es un país fuerte y desarrollado, que sigue aportando al mundo avances y descubrimientos científicos de primera línea y brinda a su propia población altos niveles de vida, por ejemplo, con un buen sistema de salud, también enfrenta serios retos.

Por un lado, Israel es un país que no tiene todas sus fronteras definidas. Este hecho contribuye a que controle en la práctica áreas que bajo el derecho internacional se consideran ocupadas o en disputa. Esto implica que Israel debe intervenir o incidir de alguna forma en la vida de personas que no son sus ciudada-

nos, en su mayoría palestinos. Una situación compleja que no muestra signos de ser resuelta en el corto ni en el mediano plazo y que provoca tensiones. Según la forma en que se vea la situación, hay defensores y detractores. Entre los detractores se cuentan organizaciones internas como B'Tselem o internacionales como Amnistía Internacional. Frente a los palestinos, teniendo en cuenta la situación a la luz del derecho internacional y, especialmente, las resoluciones de las Naciones Unidas sobre la expansión de los asentamientos en los territorios ocupados, se observa un estado que podría denominarse “rutinario” de cosas (que, alcanza por momentos mayor tensión por hechos con mayor resonancia, por ejemplo, la reciente muerte de la periodista palestina Shireen Abu Akleh en el campo de refugiados de Jenin). Algunos Estados y organizaciones internacionales emiten comunicados y/o continúan con su trabajo de campo e informes que, a veces, incluyen la situación con Gaza.

Los hechos ocurren en la Margen Occidental y Jerusalén Oriental y las disputas legales ante los tribunales israelíes.<sup>1</sup>

De otra parte, no existe una definición clara y unánimemente aceptada de qué es ser judío. Como tal, continúan teniendo lugar diferentes debates y discrepancias entre los israelíes tanto dentro como fuera de Israel sobre este asunto; esto se mezcla no pocas veces con la simpatía o no de propios israelíes hacia los gobiernos de turno en Israel. De hecho, la Ley del Retorno otorga la nacionalidad israelí basada en la religión (cualquiera que se haya convertido al judaísmo). Y se cuentan personas que, pudiendo, optan por no obtener la nacionalidad israelí. Igualmente, se mantiene una discusión entre judíos (sobre qué conversión es la

---

*“Lo que ocurra en los próximos meses a nivel interno también impactará su rol en el ajedrez regional y mundial.”*

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la orden de la Corte Suprema de Justicia respecto a residentes palestinos de Masafar Yatta, puesto que el Estado declaró la zona como de entrenamiento militar en 1981 (Hass, 2022).

aceptada) y entre población secular judía y población religiosa judía (sobre cuál debe ser el carácter del Estado, si judío o liberal).

En Israel hay factores y hechos desestabilizadores que no se pueden ignorar a pesar de ser una democracia y del ascenso histórico de un gobierno de coalición que cuenta entre sus aliados a los árabes encabezados por Mansour Abbas, en contra de la tradicional línea opositora liderada por los integrantes de la Lista Conjunta. A nivel interno, se dieron revueltas y protestas en mayo del 2021. Los atentados terroristas; inconformidad de una parte de la población, principalmente árabes-israelíes entre los que se cuentan los grupos beduinos; y manifestaciones protagonizadas por los jóvenes por el alto costo de vida, por ejemplo, por las rentas impagables (DW, 2021). A ello se suma la reciente disolución del Parlamento (Knesset) y el quiebre de la coalición liderada por Lapid y Bennet.

A nivel externo, Israel tiene nuevos tipos de enemigos. Estos no son los gobernantes árabes de antes como fuera el caso de Jordania, Egipto y Siria, sino jugadores islamistas extremistas, como Irán, Hezbolá y Hamás, determinados a causar daño y pérdidas a Israel, no necesariamente en guerras frontales, sino con ataques terroristas y de diversa índole, incluidas maniobras geopolíticas. Ejemplo de estas son la presencia de Irán en Siria, el control de Hezbolá en el Líbano y el de Hamás en Gaza.

#### IV. Conclusiones

Israel celebra 74 años de existencia y no parece enfrentar ninguna amenaza existencial seria. No obstante, y aún con la reputación bien ganada de país emprendedor, de avances tecnológicos, de fortaleza y desarrollo y de las muchas oportunidades que indican que seguirá prosperando, hay que preguntarse ¿Podrán seguir sin resolver problemas como el asunto palestino? (The Geneva Initiative, 2022) ¿Cómo evolucionarán, en términos prácticos, los dilemas sobre

la identidad del Estado? ¿Qué significará el cambio demográfico que prevé un aumento de la población jaredí (religiosos judíos ortodoxos) y la población árabe musulmana?

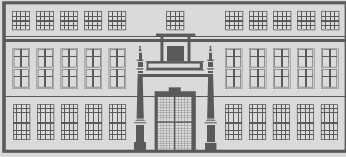
La volatilidad de los gobiernos que ha llevado al país a tener cinco elecciones en menos de cuatro años (con la reciente disolución del parlamento, la quinta tendrá lugar el 1.º de noviembre de este año), obliga a formularse preguntas adicionales. Así pues, ¿Logrará Israel la estabilidad y el liderazgo político que contribuya a seguir su desarrollo y permanecer en la senda de nación avanzada y próspera, sin alentar temores sobre su solidez institucional y la fortaleza de su democracia?

Lo que ocurra en los próximos meses a nivel interno también impactará su rol en el ajedrez regional y mundial, en el que ha conseguido logros importantes, incluyendo la normalización de relaciones con antiguos enemigos (Acuerdos de Abraham) y la neutralización de los adversarios persistentes, así como su imagen.

---

#### Referencias

- DW. (1 de Diciembre de 2021). *Tel Aviv, la ciudad más cara del mundo en la clasificación de "The Economist"*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de <https://www.dw.com/es/tel-aviv-la-ciudad-m%C3%A1s-cara-del-mundo-en-la-clasificaci%C3%B3n-de-the-economist/a-59984845>
- Hass, A. (6 de Mayo de 2022). High Court Justices Know Israel Won't Face Sanctions Over Masafer Yatta Evictions. *Haaretz*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de <https://www.haaretz.com/israel-news/2022-05-06/ty-article/premium/high-court-justices-know-israel-wont-face-sanctions-over-masafer-yatta-evictions/00000180-9e4f-d9e1-a9c0-bf5f153e0000>
- The Geneva Initiative. (2022). *What do Israelis really think about the two-state solution?* Recuperado el 15 de Julio de 22, de <https://geneva-accord.org/wp-content/uploads/2022/07/Israeli-Public-Opinion-Poll-July-2022-1.pdf>



# VATICANO Y EL ARTE DE LA DIPLOMACIA

Néstor Pongutá Puerto\*

Cuando Josef Stalin anunció, en mayo de 1935, la firma de un pacto franco-soviético de no agresión en Moscú, el canciller francés, Pierre Laval, le dijo: “Este acuerdo debe incluir también el cese de las persecuciones contra los católicos en Rusia, porque sólo así podremos buscar un acercamiento necesario con la Santa Sede”. Stalin arrugó la frente y mirándolo a los ojos le dijo: “Tengo muy claro con cuantas divisiones cuenta Francia para defenderse de Alemania, pero lo que desconozco es ¿cuántas divisiones militares tiene el Papa?”. Cincuenta y cuatro años después, el 2 de diciembre de 1989, Juan Pablo II y el presidente de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, anunciaron al mundo el restablecimiento de relaciones entre el Estado más pequeño del mundo con el más grande del planeta. Este proceso de acercamiento y apertura había llevado a que, apenas unos días antes y sin derramar una sola gota de sangre, cayera el muro de Berlín, se diera fin a la Guerra Fría y, dos años después, desapareciera la llamada Unión Soviética. Todo esto fue un triunfo contundente y silencioso, en gran parte, gracias al trabajo minucioso y estratégico de la diplomacia liderada por el hombre vestido de blanco.

Desde el siglo IV, la Iglesia católica ha desarrollado una política exterior encaminada al posicionamiento internacional a través de un modo multiforme, y de garantizar la libertad de los fieles y la colaboración entre los pueblos. El Vaticano, con su manera de ejercer la diplomacia, busca contribuir al acercamiento y, más que un intermediario o un mediador, apunta a ser un facilitador en favor de la convivencia entre las varias naciones, “para promover aquella fraternidad entre los pueblos, donde el término ‘fraternidad’ es sinónimo de colaboración efectiva, de verdadera cooperación, concorde y ordenada, de una solidaridad estructurada en beneficio del bien común”, como lo dijera en una conferencia el actual secretario de la Santa Sede para la relación con los Estados, el arzobispo inglés Paul Richard Gallagher (2020).

---

*“El Vaticano, con su manera de ejercer la diplomacia, busca contribuir al acercamiento y, más que un intermediario o un mediador, apunta a ser un facilitador en favor de la convivencia entre las varias naciones.”*

---

Ha sido precisamente esa tradición que se puso en marcha desde antes de que se estableciera el Estado papal, cuando el Sumo Pontífice, como máxima autoridad de la Santa Sede, enviaba a sus emisarios a los Concilios Ecuménicos y ante autoridades civiles, lo que convirtió al Vaticano en el pionero de lo que después se llamó “embajadores”. A partir del siglo

---

\* Consejero de Relaciones Exteriores.



XVI, pasaron a ser representantes permanentes de un Estado soberano y fue así como nacieron las primeras misiones diplomáticas de la Santa Sede con la apertura de las nunciaturas apostólicas ante España, Francia, la República de Venecia, Alemania y Austria. Luego, en 1701, el papa Clemente XI fundó la que es considerada la primera escuela en la formación de diplomáticos. Esta institución educativa se conocía como la Academia de los Nobles Eclesiásticos y sirvió de modelo para la creación de lo que después se convirtió en las academias diplomáticas.

Aunque la Secretaría de Estado tiene apenas un poco más de 400 funcionarios, su cuerpo diplomático es considerado uno de los más respetados y efectivos del mundo.

A diferencia de los servicios de asuntos exteriores de otros Estados, los miembros de la diplomacia de la Santa Sede provienen de todo el planeta y esto les permite tener un mejor manejo de la situación mundial. Sus miembros son eclesiásticos que generalmente son identificados desde los seminarios por la precisión y conocimiento de los temas internacionales, lealtad, capacidad de análisis, prudencia, paciencia, buen carácter y son recomendados por las mismas conferencias episcopales para que complementen su formación en la Academia Pontificia. Estos preladados reciben una amplia formación en geopo-

lítica, idiomas, relaciones internacionales, lenguaje diplomático, protocolo, estrategias de negociación y resolución de conflictos, lo que les permite adquirir una visión global y detallada de la zona del mundo que les asignen.

Como dicta la frase “la información es el poder”, una de las mayores fortalezas de la diplomacia vaticana es el completo archivo que cuenta con una minuciosa documentación histórica, cultural y de contexto, que

se remonta a varios siglos atrás y que los convierte en poseedores de un registro único en el mundo. Además de la información completa, organizada y detallada, tienen una amplia base de datos de personalidades y funcionarios influyentes en el mundo donde se especifican sus preferencias políticas y religio-

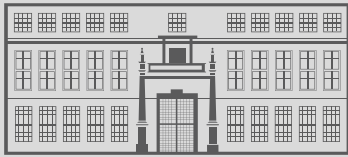
sas e, incluso, rasgos de la personalidad, inquietudes culturales, aficiones y hasta la historia judicial.

Aunque, para algunos sectores laicos e incluso religiosos, la diplomacia no es acorde a la misión de la Iglesia católica, a lo largo de los siglos ha demostrado con hechos concretos su efectividad, siendo siempre un muro de contención ante las guerras y conflictos y un puente en la búsqueda de acuerdos. Según el canon 362 y 363 del Código de Derecho Canónico, el Romano Pontífice tiene derecho nativo e independiente de

---

*“Aunque la Secretaría de Estado tiene apenas un poco más de 400 funcionarios, su cuerpo diplomático es considerado uno de los más respetados y efectivos del mundo.”*

---



nombrar a sus propios legados y enviarlos tanto a las iglesias particulares en las diversas naciones o regiones, como a la vez ante los Estados y autoridades públicas. Representan también a la Sede Apostólica aquellos que son enviados en misión pontificia como delegados u observadores ante los organismos internacionales o ante las conferencias y reuniones.

La sede diplomática del Vaticano se llama Nunciatura Apostólica y el jefe de misión es el nuncio, quien es un diplomático de carrera formado en la Pontificia Academia Eclesiástica. El nuncio tiene el encargo plenipotenciario de promover y fomentar las relaciones entre la Sede Apostólica y las autoridades del Estado, así como tratar aquellas cuestiones que se refieren a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, trabajar en la negociación de concordatos y otras convenciones de este tipo y cuidar de que se lleven a la práctica. El nuncio posee el rango de embajador y, por lo general, en los países de mayoría católica, es el decano del cuerpo diplomático. En cuanto a la designación de arzobispos y obispos, es la nunciatura la que coordina las consultas bajo un estricto proceso de selección de los candidatos amparado en el secreto pontificio, protegiendo de esta manera la discreción y criterio de la congregación para los obispos que es la encargada de realizar la selección antes de la aprobación final del pontífice, quien designará y ordenará a quienes gobernarán las arquidiócesis y diócesis en el mundo.

La Iglesia católica tiene la particularidad de ser la única institución de carácter religioso que, siendo soberana, puede establecer relaciones diplomáticas con otros Estados. Actualmente, tiene relaciones con 186 países y cuenta con representaciones en 15 organismos multilaterales. Tiene 115 nunciaturas en el mundo y algu-

---

*“La Iglesia católica tiene la particularidad de ser la única institución de carácter religioso que, siendo soberana, puede establecer relaciones diplomáticas con otros Estados.”*

---

nas de estas representaciones se extienden a dos o más Estados u organismos multilaterales. A través de esta amplia representación, la diplomacia vaticana podría ser el arte con el que se busca conducir y explorar, a través de negociaciones y diálogo, soluciones conciliadoras que permitan superar barreras geográficas, culturales y lingüísticas para encontrar así un equilibrio entre las posiciones, por muy distantes que sean.

Sin embargo, y en ese difícil objetivo de tratar de definir un concepto tan amplio, no está de más recordar una anécdota con el fallecido cardenal francés, Jean Louis Tauran, quien fuera uno de los diplomáticos vaticanos más destacados y que estuvo no solo como nuncio en diferentes partes del mundo, sino además fue el secretario para las relaciones con los Estados durante más de 15 años. Su Eminencia Tauran, quien como Cardenal Protodiácono fue el encargado de anunciar al mundo el nombramiento del papa Francisco, tenía la particularidad de hablar por lo menos 10 idiomas, desde el árabe, el chino, pasando por el latín, inglés, italiano, francés, alemán y griego, entre otros. Al ser consultado en una oportunidad de cómo definía la diplomacia, dijo: “Luego de tantos años de experiencia y de conocer tantos lugares, temas y lenguas, he llegado a la conclusión que diplomacia es el arte de guardar silencio en varios idiomas”.

---

#### Referencias

Gallagher, P. (2020). La diplomacia de la Santa Sede. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/2020/documents/rc-seg-st-20201106\\_gallagher-diplomazia-santasede\\_sp.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2020/documents/rc-seg-st-20201106_gallagher-diplomazia-santasede_sp.html)

# OPORTUNIDADES EN EL FUTURO DE LAS RELACIONES SINO-COLOMBIANAS

Andrés Felipe Vidal Silva\*

## I. Introducción

Durante los dos siglos de era republicana, la Cancillería colombiana ha dedicado un importante acervo de recursos técnicos, financieros y humanos para desarrollar las relaciones con un reducido número de países que han encauzado las prioridades de política exterior del país. Fue solo hasta la administración del presidente Julio César Turbay Ayala -justo después de que China anunciara su política de reforma y apertura económica al mundo-, que las relaciones diplomáticas con el gobierno de Pekín se establecieron con una clara vocación de integrar una comunidad económica y comercial de cara al océano Pacífico. Muestra de ello fue la designación del empresario e industrial que, por décadas, fue el hombre más rico del país, el señor Julio Mario Santo Domingo Pumarejo, como el primer embajador de Colombia en Pekín y quien coadyuvó a que las empresas nacionales comenzaran su camino hacia la internacionalización.

Casi al tiempo, en la apertura del emblemático XII Congreso Nacional, en septiembre de 1982, el presidente Deng Xiaoping reinventaba para siempre la historia de China con la teoría que llevaría su nombre y advirtió, de facto, sobre el potencial de las relaciones sino-latinoamericanas, diciendo que “[e]l siglo XXI será la era del Pacífico ... [C]reo firmemente que

será también la era de América Latina, y espero que la era del Pacífico, la era del Atlántico y la era de América Latina se produzcan al mismo tiempo” (Shixue, 2006, págs. 77-78). El presidente Deng era un convencido de que los cambios estructurales que necesitaba su país en materia económica para posicionar a China en el orden internacional, como él lo vislumbraba, debían ir de la mano de una política exterior abierta al mundo que tuviera en cuenta las capacidades de regiones como América Latina y el Caribe. Reconocía, además, que el enorme potencial del país más poblado del mundo solo se podría alcanzar si engranaban las ventajas comparativas de regiones como la latinoamericana para proveerlos de energía, alimentos y recursos naturales.

A pesar de que los ocho gobiernos colombianos que han sucedido al del presidente Turbay han demostrado una intención ininterrumpida por

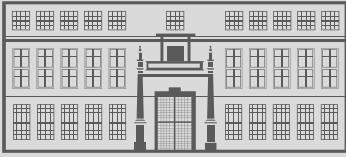
fortalecer los lazos comerciales y de amistad con el país asiático, así como de robustecer la agenda bilateral (que, al menos en términos de la balanza comercial, le ha aportado más a Colombia que a China desde el establecimiento de relaciones diplomáticas el 7 de febrero de 1980), no podríamos afirmar que haya existido un interés claro por absorber las múltiples oportunidades que aún existen, cuarenta y dos años después, en materia económica, científica, tecnológica

---

*“Este ensayo pretende sustentar cómo una actitud ensimismada ha hecho imposible que Colombia se dé la oportunidad de tomar un buen provecho de la relación con el gigante asiático.”*

---

\* Tercer secretario de relaciones exteriores en la Cancillería de Colombia.



ca y de inversión, a sabiendas de la posible transición hegemónica de Estados Unidos a China durante las próximas décadas.

Así pues, resulta pertinente preguntarse por qué Colombia aún no logra posicionar su interés en China como un asunto prioritario de política exterior, tal y como lo ha hecho con otros países a lo largo de su historia como república y, de esta manera, materializar intereses concretos y proporcionales a las dimensiones del país asiático.

Este ensayo pretende sustentar cómo una actitud ensimismada ha hecho imposible que Colombia se dé la oportunidad de tomar un buen provecho de la relación con el gigante asiático.

También busca argumentar la urgente necesidad de aprender a lidiar en el futuro próximo con las discrepancias que, a nivel político, el país ha tenido y que, probablemente, siempre tendrá con el Partido Comunista de China (PCCh, en adelante), la organización política más grande del mundo.

Cabe anotar que de ninguna manera se pretende analizar si las decisiones adoptadas en el pasado, en virtud de las situaciones y circunstancias más apremiantes de cada cuatrienio, han sido o no las mejores para afianzar la relación entre Colombia y China. Por el contrario, este escrito pretende ser una invitación a reflexionar sobre los aspectos en donde las oportunidades son evidentes para posicionar intereses concretos en las relaciones sino-colombianas.

## II. Colombia, el Tíbet de Sudamérica

En los años setenta, el presidente Alfonso López Michelsen llamó a Colombia “el Tíbet de Sudamérica”, refiriéndose a la decisión del país de permanecer cerrado frente a cambios de toda índole y de hacer honor a la doctrina de *respice polum*. Esa actitud, junto

a las heridas abiertas que había dejado la pérdida de Panamá, configuró una relación asimétrica con los Estados Unidos que, a pesar de ello, ha hecho que ese país permanezca, hasta hoy día, como el mejor aliado de Colombia para navegar entre los desafíos que le ha traído la vía al desarrollo. Algunos temas como el conflicto armado interno, la narcotización de la agenda internacional y la posición de país productor en la lucha mundial contra las drogas, entre otros, han sido realidades que hicieron que el país gestara una postura dependiente frente a los intereses norteamericanos, especialmente desde la segunda mitad del siglo XX.

En cuanto a China, y sin perjuicio de los avances logrados hasta ahora, la relación ha estado marcada

---

*“La atracción de inversión extranjera directa (IED, en adelante) china en Colombia entrevé una de las oportunidades con mayor potencial que podría marcar las prioridades de la agenda bilateral con ese país.”*

---

de manera negativa por dos aspectos dorsales. En lo bilateral, por el hecho de que Colombia haya sido el único país latinoamericano declarado como enemigo cuando se unió al ejército de las Naciones Unidas con la Fragata Almirante Padilla y su Batallón de Infantería No. 1 en la Guerra de Corea. Y, en lo multilateral, por las posturas

que radicalmente se han opuesto en asuntos concretos como la promoción y protección de los derechos humanos y el abordaje de la lucha contra el problema mundial de las drogas.

Es cierto que estas posturas difícilmente algún día concurren hacia una misma idea y que, incluso, han tensionado las relaciones bilaterales. Un ejemplo de esto sucedió el 27 de febrero de 2017 cuando, a pesar de las varias notas diplomáticas que el Gobierno colombiano había enviado a Pekín apelando a la inviolabilidad del derecho a la vida en su marco jurídico interno, el caleño Ismael Enrique Arciniegas Valencia fue ejecutado en la ciudad de Guangzhou, al sur de China, tras haber sido sentenciado a pena de muerte en ese país por el delito de narcotráfico, siendo esta la primera y única vez en la que la sentencia máxima

contemplada en el Código Penal chino haya sido aplicada en contra de un ciudadano colombiano.

Estos tropiezos, sumados a la visión sesgada hacia el norte, han obstaculizado las relaciones con China para que trasciendan a un nivel más estratégico en el que se promuevan las oportunidades que existen, como hemos dicho, en materia económica, científica, tecnológica y de inversión. Como se verá a continuación, y a manera de ejemplo, la atracción de inversión extranjera directa (IED, en adelante) china en Colombia entrevé una de las oportunidades con mayor potencial que podría marcar las prioridades de la agenda bilateral con ese país.

### III. Oportunidad en la diferencia

En economía, se define que la IED de un país de origen en otro receptor es la manifestación más clara de interés de largo plazo del segundo en el primero. De esta manera, considerando a China como el de origen y a Colombia como el receptor, los esfuerzos que se hagan en Colombia por atraer flujos de inversión china (por ejemplo, promoviendo y explicando el complejo marco normativo de licitaciones públicas en Colombia), serían manifestaciones claras y a futuro para aumentar los flujos de capital de inversión desde ese país.

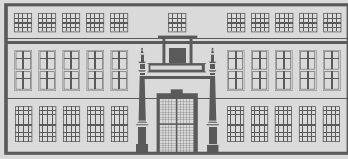
Según datos del Banco de la República (2022), en 2013, año en el que Colombia recibió más IED en su historia (16,210 millones de dólares), la participación de los flujos provenientes desde China representó tan sólo el 0.05% (8 millones de dólares). Desde entonces, la tendencia no ha mejorado sustancialmente, pues en 2020, la inversión extranjera de ese país (64 millones de dólares), aunque se multiplicó por ocho, representó aún el 0.79% del flujo total de inversiones que llegaron al país (8,099 millones de dólares), lo que mejoró solo en el escalafón de los países que más invierten en Colombia (pasando de la posición número 35 a la 16), pero no en el porcentaje de participación global (que pasó de 0.05% a 0.79%). Lo anterior deja en evidencia el tamaño de la enorme oportunidad

que significaría en los próximos años atraer inversión china en sectores potencialmente atractivos para Colombia (como infraestructura, ciencia y tecnología) y en los que China se ha consolidado como un referente a nivel global.

A pesar de que el intercambio comercial entre Colombia y China en 2020 ascendió a los 13,149 millones de dólares, China se ubica como el segundo socio comercial más importante para Colombia, superado únicamente por los Estados Unidos; la balanza comercial aún cuenta con un déficit a favor del país asiático del orden de los 7,648 millones de dólares para ese mismo año. Es decir, Colombia le compró a China cuatro veces más de lo que le vendió.

En términos porcentuales, las ventas que Colombia hizo a China representaron tan sólo el 8.86% del total de las exportaciones colombianas durante ese mismo período según cifras presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2022). Este es un valor realmente incipiente al considerar el crecimiento exponencial de la clase media en China (fuerza de consumo de cualquier país) y que una de cada cinco personas en el mundo es china, dibujando así no solo el tamaño del mercado potencial para que más productos sean vendidos en ese país, sino también la oportunidad de consolidar una diplomacia comercial que acerque a los dos extremos del Pacífico.

El Gobierno, las empresas y la academia en Colombia encuentran consenso, como en pocos temas, en reconocer la importancia que representa para el futuro del país su mayor y pronta inserción en la cadena de valor del Asia-Pacífico, con China como actor principal. Estos sectores son estudiosos de las cifras que así lo demuestran. China se convirtió en el segundo socio comercial para Colombia en menos de una década, tanto en importaciones como en exportaciones, y en una fuente de recursos y conocimientos para avanzar en el atraso en infraestructura en la que el país estaba sumergido.



Aunado a lo anterior, la visión promovida por el presidente Xi Jinping desde el año 2013, cuando asumió como Secretario General del Comité Central del PCCh, a través de la iniciativa “La Franja y la Ruta”, cuyo fin es extrapolar la antigua Ruta de la Seda por mar y por tierra, llevó a que las relaciones comerciales y diplomáticas con los países que hicieron parte del proyecto desde el comienzo se fortalecieran vertiginosamente y, como lo argumenta Gélvez (2021), se han dinamizado de manera muy especial bajo el marco de cooperación general China-ASEAN.<sup>1</sup> La iniciativa, que originalmente fue diseñada para incentivar los flujos de capitales chinos hacia esos países del Sureste Asiático y Europa, ha absorbido “naturalmente” a la región de América Latina y el Caribe y, hoy, muy pocos países de la región (entre ellos Colombia) se han negado a suscribir memorandos de entendimiento al respecto con el gigante asiático.

Esto no es una invitación a que Colombia suscriba, salude y celebre todas las propuestas provenientes de China. Sin embargo, sí se motiva a invertir el capital político pluralista con el que cuenta para, por ejemplo, tomar la oportunidad sin precedentes que significa potenciar los propósitos de la Misión de Internacionalización de Colombia, actualmente liderada por la vicepresidente y canciller de la república, en aras de catapultar la relación con China en los años por venir. Tal vez las ideas comunistas a las que el imaginario social tanto le teme en Colombia no sean más que otra oportunidad de encontrarnos en la diferencia con una cultura milenaria de la que, seguramente, tenemos aún mucho por aprender.

#### IV. A manera de conclusión

La visión sesgada hacia el norte que se ha permeado desde el siglo XX y la reticencia política de Colombia que la ha alejado de China, han relegado los esfuerzos del país por posicionar su interés en ella como un asunto prioritario de política exterior. Sin embargo, el tamaño de las oportunidades que se vislumbran son una clara invitación a posicionar intereses concretos,

más temprano que tarde, en la relación con el país que posiblemente será la próxima potencia mundial.

La IED de China -no solo en Colombia sino en el mundo entero- seguirá aumentando de manera inevitable por el límite de sus recursos naturales, su impresionante cantidad de reservas internacionales y su permanente búsqueda de recursos energéticos. En consecuencia, aunque la ya resonada propuesta de ampliar la oferta de productos colombianos en China debe seguir impulsando el interés comercial, los esfuerzos por atraer inversión productiva de China deben acaparar aún más la atención en Colombia, por ejemplo, para los sectores de servicios y manufactura, en los cuales, en principio, se genera mayor valor agregado. Sin duda, es una labor ardua y que implica tiempo, y que, además, requiere de una diplomacia comercial sólida, pero que es justamente lo que Colombia debe priorizar para equiparar lo que China tiene ahora por ofrecer.

Colombia está en buena senda para consolidarse en un destino de inversión y una plataforma de exportación para los chinos en múltiples sectores durante los próximos años. El país cuenta con estímulos atractivos como la posibilidad para sus empresas de tener acceso preferencial a los mercados de los Estados Unidos, Canadá, Brasil, la Unión Europea y la Alianza del Pacífico, entre otros que, agregados, representan un mercado de más de 1,500 millones de consumidores y con aranceles mínimos en diversos productos como textiles, plásticos, metales, componentes electrónicos, entre otros, y con una normatividad de triangulación comercial bastante clara de por medio. Esta, en efecto, es ya la base sólida para materializar esas oportunidades en el futuro de las relaciones sino-colombianas.

---

<sup>1</sup> ASEAN, siglas en inglés de Asociación de Naciones del Sureste Asiático, organización intergubernamental integrada por Birmania, Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Lao, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

#### Referencias

- Banco de la República de Colombia. (2022). *Inversión directa*. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- DANE. (2022). *Importaciones*. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones>
- Shixue, J. (2006). Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*(203), 62-78.

# DERRIBEMOS MITOS

Felipe García Echeverri\*

Hablar del relacionamiento de Colombia con la OTAN necesariamente pasa por cuestionar algunos mitos que se han construido sobre la OTAN, particularmente desde los años de la Guerra Fría. Y hay que empezar por la denominación misma de la Organización, pues la dimensión geográfica y la concepción tradicional de la defensa nacional están íntimamente relacionadas.

En su nombre mismo, Organización del Tratado del Atlántico Norte, están los primeros elementos que quedaron plasmados en el Tratado de Washington y que todavía hoy delimitan esa concepción geográfica. El Tratado reúne Estados del Atlántico Norte, entendiendo por Atlántico Norte los territorios de Norteamérica y Europa.

Esto no quiere decir que todos los Estados de Norteamérica y Europa son miembros de la OTAN. Como toda organización política internacional, tiene un acto fundante de derecho internacional público. Además, adquirir los derechos y obligaciones emanados de la membresía requiere la manifestación de voluntad soberana de cada Estado y su aceptación por parte de la Organización, previo cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por aquella.

Esto quiere decir que los Estados cuyo territorio está por fuera del Atlántico Norte no tienen la vocación

de ser miembros de la OTAN. Aunque parezca de Perogrullo, vale la pena insistir en ello pues uno de los mitos sobre la OTAN y su membresía es que ser socio de la OTAN es un paso previo y necesario para ser miembro. No es cierto; aunque pueda ser una realidad en el caso de algunos pocos Estados europeos, los socios extra regionales al Atlántico Norte no tienen esa vocación, no importa cuánto tiempo tengan de

ser socios. Ya nos referiremos a las condiciones de “miembro o aliado” y a la de “socio”. Esta característica geográfica es tan importante que el Tratado de Washington excluye de la cláusula de defensa común los territorios de los Estados

miembros al sur del Trópico de Cáncer, e incluye de manera expresa el territorio de Turquía (por estar en dos continentes) y los departamentos de Francia en Argelia.

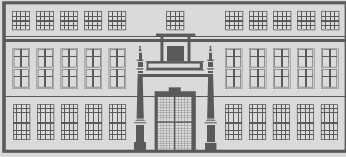
La segunda característica en la cual está inmerso el concepto geográfico, y que tiene asidero en la historia misma, es la de la proximidad territorial como elemento de vulnerabilidad para la defensa de la soberanía. En efecto, el concepto de guerra dura, antes o después de las guerras mundiales, supone violación física de fronteras, invasiones, anexiones y migraciones organizadas, las cuales solo son posibles entre naciones adyacentes o próximas.

---

*“Los Estados cuyo territorio está por fuera del Atlántico Norte no tienen la vocación de ser miembros de la OTAN”*

---

\* Embajador de Colombia ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo y Jefe de la Misión de Colombia ante la Unión Europea y la OTAN.



La Europa de la posguerra y sus antiguos aliados vieron desde entonces el peligro que, para sus democracias renacientes, representaba la Unión Soviética y sus planes expansionistas en lo que entonces se denominó el Bloque del Este. Este elemento histórico-geográfico dio origen a la OTAN como una herramienta de defensa de esas democracias renacientes por la vulnerabilidad de sus naciones, en su mayoría pequeños Estados hondamente afectados por la guerra, los cuales solo en bloque podrían repeler un nuevo intento expansionista del Este. Se trataba de pequeños Estados que querían reconstruirse sobre bases democráticas autónomas, pero que requerían de sus pares para defenderse en bloque. La OTAN nunca tuvo ni ha tenido entre sus principios fundantes la ofensiva, sino la defensa y por eso es una organización para la paz, no para la guerra.

Son las naciones más próximas las que inician o permiten una invasión de otra y la proximidad territorial es sinónimo de vecindad y colaboración, pero también característica de vulnerabilidad territorial. La llamada “guerra dura” se presenta entre próximos, no entre distantes, fundamentalmente porque implica el movimiento de tropas, armamento pesado, munición, intendencia y logística permanente.

De ahí que los llamados portaviones hayan representado un avance en este concepto. Son pequeños pueblos flotantes, con una capacidad de aproximarse a territorios alejados y desplegar capacidades de manera eficiente por la posibilidad de reabastecimiento, transporte de tropas y equipo pesado en cantidades significativas. Con el desarrollo tecnológico, vendrían otras formas de afectar naciones a distancia, como ocurre con los misiles, la llamada “guerra espacial” y,

en los últimos años, las amenazas ciber que trascienden fronteras y distancias sin necesidad de desplazar una sola unidad de personal. Claramente en sus orígenes y posterior desarrollo, la dimensión geográfica de la OTAN está siempre presente. Así como existe para sus miembros, ubicados todos en el Atlántico Norte, la clasificación de sus asociaciones es igualmente geográfica.

Y este punto sirve para introducir la diferencia entre un miembro de la OTAN y un socio de la OTAN. Como dijimos líneas atrás, los miembros son Estados soberanos ubicados en el Atlántico Norte que

---

*“Los miembros son Estados soberanos ubicados en el Atlántico Norte que han manifestado su deseo de pertenecer a la OTAN y han sido admitidos como tales.”*

---

han manifestado su deseo de pertenecer a la OTAN y han sido admitidos como tales. Por ende, son parte originalmente suscriptora del Tratado de Washington o adherente al mismo. A ellos y solo a ellos aplica la cláusula de defensa común que, en palabras simples, significa que un ataque contra uno

de ellos se entiende como un ataque contra todos. Así, habilita la respuesta del bloque a un ataque perpetrado contra uno cualquiera de ellos. Estos Estados, que en estricto sentido se denominan miembros, son los llamados aliados en la jerga ordinaria de la Organización, derivada del concepto de “alianza” con el que comúnmente se confunde el de “organización”.

Un socio, por su parte, es un Estado soberano que comparte los mismos valores de la OTAN y que, tras un proceso de admisión, suscribe con la OTAN un acuerdo de cooperación. Si bien está vinculado por razón de los valores que comparte con la Organización y los elementos de cooperación propios del Acuerdo, no está vinculado a ella por el Tratado de Washington y, por lo tanto, no es



sujeto de la cláusula de defensa común ni por activa ni por pasiva.

Lo anterior explica dos cosas. Por un lado, que Ucrania, socia de la OTAN, haya sido objeto de una brutal e injustificada agresión por parte de Rusia, pero no tenga a los miembros de la OTAN involucrados en guerra con Rusia. Ha recibido, por supuesto, apoyo de la Organización, sus miembros y socios, pero atiende sola su propia defensa en las circunstancias de agresión actuales. Por otro lado, también explica que otros países europeos como Suecia y Finlandia, socios de la OTAN, hayan tramitado recientemente su ingreso a la Organización como miembros, ingreso que recibió el visto bueno de la Organización en la reciente Cumbre de Madrid de finales de junio. Se trata de dos socios de muchos años que no habían querido cambiar su condición de tales, pero, ante la agresión rusa a Ucrania, sienten la vulnerabilidad propia de la vecindad geográfica con Rusia y deciden solicitar su ingreso pleno para convertirse en miembros de la Organización.

Volviendo a la clasificación de los socios, el elemento geográfico vuelve a estar presente. Los socios de la OTAN están separados en cuatro grupos según su ubicación geográfica, precisamente porque se entiende que existen asuntos propios de defensa y seguridad nacional que, por su ubicación, les son comunes, por lo menos en el caso de los primeros tres grupos. Así, el primero es el grupo de la Asociación para la Paz, que reúne a los socios de la OTAN ubicados en Europa y Eurasia, y que, repito, no son miembros de la OTAN, pero tienen con ella un acuerdo de cooperación. Es el grupo más numeroso. Un segundo grupo es el del

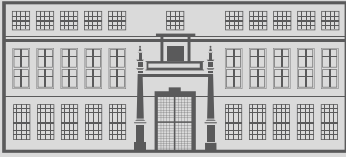
“Diálogo Mediterráneo” que, como su nombre lo indica, involucra Estados socios alrededor del mar Mediterráneo. El tercero, el denominado “Iniciativa de Cooperación de Estambul”, que involucra cuatro Estados del Golfo Pérsico. Y, por último, y por descarte geográfico específico, los llamados “Socios Alrededor del Mundo”, que hoy reúne ocho países que no están en ninguna de las tres regiones antes mencionadas, pero con los cuales se tiene suscrito ese Acuerdo de Cooperación y Seguridad de la Información, grupo en el cual está Colombia, Australia, Corea, Irak, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán. Entonces, mientras los miembros de la OTAN son 30, los socios son 37 Estados, agrupados en alguno de los cuatro grupos previamente mencionados, cuya única diferencia es la ubicación geográfica. Con el ingreso de Suecia y Finlandia como miembros, esa distribución pasará a ser de 32/35.

---

*“Un socio, por su parte, es un Estado soberano que comparte los mismos valores de la OTAN y que, tras un proceso de admisión, suscribe con la OTAN un acuerdo de cooperación.”*

---

Hasta 2020, todos los socios tenían con la OTAN un Programa Individual de Cooperación, proforma conocida como IPCP por sus siglas en inglés, en el cual la profundización estaba dada por el mayor o menor grado de relacionamiento. Colombia tuvo su primer IPCP en 2017 y lo renovó en 2019. Desde 2021, la OTAN implementó el Programa Individualizado de Asociación (ITPP por sus siglas en inglés), que consigna para cada socio las áreas específicas de cooperación y trabajo conjunto en función de las capacidades y necesidades de cada uno. Cada socio debe migrar desde entonces de la proforma del IPCP al nuevo concepto de ITTP. El primero de los 37 socios en acordar un ITTP con la OTAN fue Colombia.



Siguiendo con los mitos, es menester referirse a la creencia equivocada de que la OTAN es una alianza militar internacional. Como se expuso líneas atrás, se trata de una organización política internacional y multilateral para la paz y la defensa común y, por lo tanto, enfocada en el sector defensa. Eso no la convierte en una alianza militar o en una organización militar. Por supuesto, dado que su razón de ser es la defensa común, todo su enfoque está en el concepto ampliado de seguridad y defensa. Por lo tanto, su quehacer diario está en el fortalecimiento de las capacidades de defensa de aliados y socios, razón de ser de las fuerzas militares de todos los Estados.

Pero siendo una organización política, su dirección y poder de decisión está conferido por los Estados al estamento político. Esa duplicidad, la misma que opera en las democracias del mundo, se manifiesta también en quienes trabajan en ella. En la sede principal de la OTAN, trabajan 1500 personas, 900 civiles y 600 militares. El máximo órgano de decisión de la OTAN es el Consejo del Atlántico Norte (NAC por sus siglas en inglés) y, en él, tienen asiento los embajadores o jefes de misión permanente de los 30 Estados aliados, todos civiles. Su dirección está a cargo del secretario general y el subsecretario general, ambos civiles, y el comandante militar aliado, quien tiene a su cargo la jefatura militar de todo el componente militar. En resumen, es un espejo de las democracias, en las cuales la decisión política recae en civiles y la ejecución militar de esas decisiones recae en el componente militar.

Debemos ahora referirnos a los valores de la OTAN aquellos que fundamentan la Organización y que comparten aliados y socios por igual. Esos valores son: democracia, Estado de derecho, libertades individuales y derechos humanos. Ser socio de la OTAN implica compartir estos valores. Tener el ejército más grande

del mundo o el arsenal militar más potente no reemplaza de ninguna manera el anhelo de la OTAN ni la razón de ser de su creación o de su existencia. La justificación de la OTAN es política y para la defensa, no para el ataque, pues con ella se busca la preservación de la democracia y de los Estados de derecho basados en reglas, en los cuales se respeten las libertades individuales y los derechos humanos. Por eso, no es cierto que la OTAN busque ampliar sus fronteras, como

equivocadamente se ha dicho para justificar la invasión rusa; y la decisión de un Estado de ser miembro para garantizar la defensa de los valores de la OTAN no puede interpretarse como una medida ambiciosa de esta para granjearse nuevos territorios, pues la OTAN ni es un Estado ni tiene fronteras.

Las líneas que preceden buscan de manera muy resumida destruir algunos mitos que, por

desconocimiento, se han construido a lo largo de los años sobre la OTAN, una organización política internacional, multilateral, limitada geográficamente en su membresía, creada para la preservación de la paz, con un criterio de bloque defensivo de los valores de democracia, Estado de derecho, libertades individuales y derechos humanos.

---

*“Si lo que se busca con la OTAN es preservar la democracia y los Estados de derecho basados en reglas, en los cuales se respeten las libertades individuales y los derechos humanos, la justificación es política y es para la defensa, no para el ataque.”*

---

# EN LAS DROGAS: UN RELATO DE SUSTANCIAS, DELIBERACIONES INTERNACIONALES Y ENCRUCIJADAS COLOMBIANAS

Carlos Andrés Padrón Barrios\*

## I. Introducción

Comer, reproducirse, sobrevivir. Millones de años de mutación, prueba y error diseñaron un sistema químico de recompensa en nuestros cerebros que nos impulsa a mantenernos con vida, alimentarnos, tener sexo, reproducirnos y, en general, darle continuidad a la especie. Casi todo lo que hacemos como seres humanos se impulsa por una serie de neurotransmisores, mensajeros químicos que controlan desde nuestra respiración hasta esa sensación de placer que sentimos cuando al fin terminamos un artículo que teníamos pendiente por escribir.

Las drogas, esas sustancias que hace siglos incorporamos al consumo humano, entran a jugar precisamente con ese sistema de recompensa, disparando (drásticamente en algunos casos) el complejo entramado de incentivos que rigen nuestra conducta. No en vano, el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se ha convertido en un rasgo que parece ser inmanente a la sociedad y con una demanda tan arraigada en los deseos más profundos del individuo. El último par de siglos del sistema internacional ha demostrado que esta fórmula se vuelve problemática cuando el abuso y la violencia entran en juego y generan una de las grandes paradojas que tienen que enfrentar los tomadores de decisión.

Es evidente que esta paradoja no es ajena a Colombia ni al grueso de los Estados y organizaciones internacionales. Tantas décadas de forcejeo contra la oferta y

demanda de drogas han construido conceptos, capacidades, instituciones y normas alrededor del abordaje de este fenómeno que ha estado en el centro de los problemas sociales contemporáneos. Un régimen internacional completo se ha enarbolado alrededor del ímpetu de enfrentarse a una de las grandes cuestiones de la modernidad: qué hacer con las drogas, con el cultivo, producción, tráfico, consumo, abuso de ciertas sustancias, así como con el mercado y las organizaciones que se construyen alrededor de ellas.

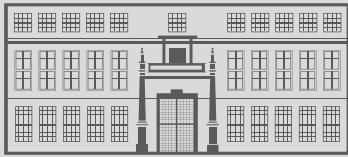
## II. La entrada de las drogas en la agenda global

La forma en la que nos referimos a un problema es un barómetro de la actitud que tienen los agentes más sobresalientes sobre el asunto. La denominación que se le ha hecho al asunto de las drogas en la historia ha cambiado en directa concordancia con las prioridades que le asignan los gobiernos en conjunto, anunciando así el foco de la atención y los recursos disponibles.

Aunque el consumo de las sustancias que hoy llamaríamos ‘drogas’ (que no siempre se entendió como problemático) podría preceder la historia escrita de la humanidad, ellas solo se convirtieron en un asunto apremiante para el sistema internacional en el siglo XIX y comienzos del XX. En dicha época, el problema tenía nombre propio (opio) y hasta ubicación geográfica.

---

\* Tercer secretario de relaciones exteriores en la Cancillería de Colombia.



fica (lejano oriente). Los instrumentos internacionales creados a partir de la discusión internacional sobre el asunto hacen explícita esta caracterización.<sup>3</sup>

Impulsados por componentes societales y económicos principalmente, la idea de un problema internacional de salud pública asociado al consumo de un estupefaciente comenzó a hacer parte de la discusión entre diplomáticos, gobernantes y expertos. Este precedente histórico (así como la preponderancia de la sustancia en el imaginario del régimen internacional) fue de gran influencia, incluso hasta la firma de la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 1961, semilla fundacional del régimen contemporáneo del abordaje del Problema Mundial de las Drogas.<sup>4</sup>

Desde entonces, las prioridades de los Estados comenzaron a formarse de una manera cada vez más integral sobre el problema, aunque el alcance y conocimiento de este no llegara a encabezar la agenda del sistema. Esta entrada en el centro de atención de la política internacional llegó al momento en que las drogas entraron de forma definitiva en el campo de batalla de los problemas de seguridad. Luego de que, a principios de los años 70, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comenzara a hablar cada vez de forma más abierta y experta sobre sustancias psicotrópicas en general (a través del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, se expandió el panorama del opio y el cannabis que predominaba en la Convención del 61), los gobiernos de Nixon y Reagan en Estados Unidos insertaron de una vez por todas el asunto en el proceso de *securitización*.

El inconveniente societal de los estupefacientes tomaría un tinte bélico y, por décadas, la “guerra contra las

drogas” tendría como patrocinador a Estados Unidos, así como un estigma asociado a países como Colombia, asumidos como responsables de la debacle de salud pública y seguridad en otros territorios. El siguiente instrumento jurídico del régimen no se refería únicamente a las sustancias, su cultivo y consumo. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 asume el problema de las drogas como una amenaza y profundiza las disposiciones penales, de erradicación y de lucha contra el tráfico ilícito (además de abordar el complejo asunto de los precursores químicos) (Organización de las Naciones Unidas, 1988).

La atención recalcitrante dirigida a las raíces criminales del problema de las drogas, sumado a la etapa violenta que pasaba la historia colombiana, obligó al país a reorganizar de forma contundente su abordaje de la política exterior. El histórico impulso del principio de responsabilidad común y compartida en la escena multilateral fue el primer gran logro que tuvo Colombia en la política internacional sobre drogas de forma proactiva. Dicho avance discursivo, sumado al ímpetu de cooperación hemisférica y una concentración de los esfuerzos del Estado hacia la lucha contra el crimen organizado, resultaron en una política exterior que ahogaba la apología y pasaba al liderazgo en diversos niveles del problema.

Los métodos de combate contra el crimen organizado (en especial asociado a las drogas), construidos con base en este enfoque, se convirtieron en la punta de lanza del liderazgo regional del país en la materia. Desde la configuración de las fuerzas policiales y militares ante la amenaza en cuestión, pasando por las herramientas jurídicas del sistema penal, la extinción de dominio,

---

*“La denominación que se le ha hecho al asunto de las drogas en la historia ha cambiado en directa concordancia con las prioridades que le asignan los gobiernos en conjunto, anunciando así el foco de la atención y los recursos disponibles.”*

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, los tratados: International Opium Convention (1912); Agreement concerning the Suppression of Manufacture of, Internal Trade in, and Use of Prepared Opium (1925); y Agreement for the Control of Opium Smoking in the Far East (1931).

<sup>4</sup> La Convención Única es, hasta cierto punto, una versión actualizada del Convenio para limitar la manufactura y regular la distribución de estupefacientes (Ginebra, 13 de julio de 1953).

la enajenación temprana y tantos otros elementos representan aún hoy en día algunos de los componentes más importantes del acervo de cooperación y asistencia técnica colombiano.

Este desarrollo de posturas y medidas contundentes, sumado a una asignación cada vez más grande de recursos de todo tipo, fue consecuencia natural del enfoque basado en seguridad que predominaba a finales del siglo XX en el sistema internacional. Como se esperaría de una mirada bélica del problema, la concepción del problema del tráfico de drogas estaba profundamente cimentada en la idea de “buscar y destruir”, lo que se tradujo en una hipertrofia del componente de reducción de la oferta en la cadena del narcotráfico: acabar con la fuente, eliminar los cultivos y destruir las organizaciones criminales.

El régimen internacional se había convertido prácticamente en una coalición mundial contra las drogas. El contexto de violencia que caracterizaba los Estados más asociados a la producción –y de muchas maneras lo sigue haciendo– fue justificación suficiente de los billones de dólares que circularon a favor de las medidas policiales, de aplicación de la ley y hasta militares en América Latina, Asia y África. No obstante, esta adaptación a la condición “bélica” del problema (o su percepción) transformó su naturaleza.

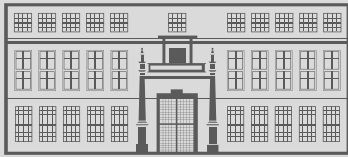
### III. Cambio de siglo, cambio de enfoque

Lo que sobrevivió a la guerra contra las drogas evolucionó y profundizó la complejidad del problema en todos sus aspectos. Las organizaciones criminales pasaron de ser grandes carteles a redes con nodos pequeños y fácilmente reemplazables; la demanda de drogas se generalizó y diversificó, a su vez, especializó y tecnicizó la oferta; los mecanismos de transacción y sustento financiero se hicieron menos conspicuos; los canales de comunicación y tráfico pasaron a ser cada vez más inescudriñables, así como tantas otras formas de convertir la “cadena” del narcotráfico en todo un entramado complejo de actores e interacciones.

Así mismo, el impacto en tantas otras aristas del fenómeno de las drogas permeó la discusión internacional y las voces más representativas del asunto llamaron la atención sobre el “enfoque integral” y “multidimensional” fueron tomando el protagonismo que antes se le asignaba a la “amenaza”. En 2009, la Declaración Política y Plan de Acción adoptada en el segmento de alto nivel de la Comisión de Estupeficientes de las Naciones Unidas marcó la ampliación del enfoque del discurso político multilateral, hablando en uno “balanceado e integrado”.

Solo un par de años después (y por fuera de organizaciones intergubernamentales), un ex secretario general de la ONU, tres expresidentes latinoamericanos (incluyendo al colombiano César Gaviria), un ex presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos y otros personajes de la política internacional se reunieron y constituyeron la Comisión Global de Políticas de Drogas, en la que se pronunciaron sobre la importancia de replantear el discurso y las medidas predominantes, rechazando el enfoque de una “guerra”. Esta evolución conceptual culminó con el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) de 2016, en el que el enfoque frente a las drogas se consolidó en una perspectiva más comprensiva y multidimensional. El lenguaje fue determinante: ante las drogas había menos una “lucha” y más un “abordaje”; las referencias a los derechos humanos y la prevención permearon todas las secciones y los niños, jóvenes, mujeres y comunidades vulnerables ahora protagonizaban secciones enteras del discurso.

La semántica de la guerra había acabado y el fenómeno pasó a denominarse “problema mundial de las drogas”, en mayúscula, epíteto que se comenzaba a usar en documentos oficiales desde el cambio de siglo, pero que decenas de resoluciones y declaraciones consolidaron en el vocablo diplomático. La Declaración Ministerial promulgada en 2019 en el marco de la Comisión de Estupeficientes (que dio seguimiento a la de 2009) es la figura más reciente de alto nivel que demuestra el



enfoque de la comunidad internacional en este sentido (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

Durante este proceso, Colombia se mantuvo como un referente latinoamericano (y global en muchos aspectos) de capacidades institucionales, capacitación y cooperación en materia de drogas. A nivel de política exterior, es de resaltar que la UNGASS 2016 fue un impulso en gran parte colombiano, lo que habla de la capacidad del país en mantener su vigencia en el régimen internacional. Así mismo, el diseño de las políticas de drogas en el país evolucionaba en paralelo a las tendencias más significativas del discurso multilateral. El organigrama de las entidades y fuerzas armadas del país refleja una priorización del problema de las drogas como un fenómeno inseparable de tantas dinámicas complejas de seguridad y solidez institucional.

El Acuerdo de Paz con las FARC, por ejemplo, incluyó el asunto de los cultivos ilícitos en el reajuste institucional del "posconflicto", y reconoció el papel que indudablemente jugaron en el último medio siglo de violencia. El seguimiento de los indicadores asociados no solo a la erradicación y sustitución de cultivos sino al desarrollo territorial y social están íntimamente asociados al proceso de implementación.

No obstante, la seguridad y, en general el componente de reducción de la oferta de sustancias ilícitas, no perdió vigencia ni preponderancia en la ejecución e inversión de políticas públicas. En Colombia, es difícil pensar que, con la evolución del discurso multilateral, la concentración en el componente asociado a la violencia y la criminalidad dejaría de ser protagonista en la distribución de recursos. Para el país, aunque el esfuerzo buscaría la integralidad, las drogas seguirían siendo una "lucha". Ante el mundo, y hasta la actualidad, las primeras cifras que se mencionan al exponer los logros del abordaje del problema de las drogas en Colombia

son la cantidad de hectáreas de coca erradicadas y los avances en incautación.

De cualquier manera, Colombia no es el único actor que se encuentra en una encrucijada de este tipo. El discurso fundamentado en la integralidad y las medidas multidimensionales se ha mantenido y generalizado en el *mainstream* del escenario multilateral, aunque la complejidad del problema parece sobrepasar, en ocasiones, la capacidad, eficacia y eficiencia de las políticas de abordaje de este asunto en todo el mundo.

#### IV. El complejo panorama contemporáneo

El opio, la cocaína, el cannabis y las sustancias psicotrópicas que impulsaron las convenciones internacionales que rigen el entramado institucional contra las

drogas palidecen ante la velocidad con la que evoluciona el mercado. Desde la producción y fabricación, los métodos de distribución, los mecanismos de financiamiento y hasta la naturaleza del consumo, todos los aspectos del problema mundial de las drogas siguen evolucionando.

El pan de cada día en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se centra actualmente en varios temas. Por ejemplo, el descubrimiento de nuevas sustancias psicoactivas, de las cuales se reportan decenas cada año; los nuevos precursores químicos producidos únicamente para evadir controles en la fabricación de sustancias ilícitas (precursores de diseño); la variedad de sustancias sintéticas; los controles y acceso a medicamentos controlados (fundamental en el marco de emergencias sanitarias como el COVID-19); el uso de plataformas digitales y la *dark net* que dificultan la fiscalización y lucha contra la criminalidad,<sup>5</sup> así como las criptomonedas como herramienta para facilitar la evasión de controles del sistema financiero. Las escenas de los efectos sanitarios y sociales del fentanilo en varias regiones de

<sup>5</sup> La *dark net* es una red de páginas web y servicios a los que no se puede acceder a través de mecanismos tradicionales.

Estados Unidos pintan un cuadro preocupante, lo que demuestra que el problema de las drogas está lejos de estar bajo control.<sup>6</sup>

Así pues, reducir el debate a la prohibición o la legalización no solo es obsoleto, sino improductivo ante tantos elementos complejos que construyen la situación actual. Legislar y diseñar políticas públicas alrededor de estos desafíos es extremadamente complejo para un país, ni hablar de la habilidad de la política internacional para alcanzar consensos y mecanismos efectivos para abordarlos satisfactoriamente. En 2020, por ejemplo, los 53 miembros de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas analizaron información proveída por la Organización Mundial de la Salud asociada al estudio del impacto de estupefacientes, para decidir en cuanto a ciertos ajustes en la fiscalización internacional de varios componentes del cannabis, la droga más consumida en el mundo de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. A pesar de que la noticia que recorrió el globo fue que la ONU reconoció los fines terapéuticos de la planta, lo cierto es que, de cinco recomendaciones que buscaban ajustar la regulación internacional sobre varias moléculas del cannabis, solo una de ellas fue aprobada –y por el mínimo margen posible–.

En realidad, hay enormes cismas en cuanto a las posturas que tienen varios bloques de países sobre la forma en que el sistema internacional se debe enfrentar ante el problema de las drogas –o incluso si vale la pena “enfrentarse”–. Por un lado, varios países han optado por relajar los controles que se tienen sobre el consumo de estupefacientes (principalmente el cannabis) y sus penas asociadas, mientras otros (como Rusia, algunos Estados del Medio Oriente y el Sudeste y Oriente de Asia) buscan prevenir el aligeramiento del discurso sobre la materia y evaden una reducción en los desincentivos sociales y legales del consumo de drogas, que no demuestra disminución significativa.

---

<sup>6</sup> El fentanilo es un opioide sintético que es hasta 50 veces más fuerte que la heroína y 100 veces más fuerte que la morfina. Es un importante factor contribuyente a las sobredosis mortales y no mortales en los EE. UU.

Incluso, en la denominación del fenómeno, parece haber ciertos quiebres en el consenso, teniendo en cuenta que recientemente varios países de Europa se refieren cada vez más a la “situación mundial de las drogas”, en vez del “problema”. Sea por el ambiente cada vez más hostil de la geopolítica mundial y/o por la naturaleza evolutiva del mercado de las drogas, es claro que estamos en un período de cambio en el régimen internacional sobre estas sustancias.

En medio de todo, restan preguntas fundamentales sobre la naturaleza del problema: ¿qué indicadores son los más adecuados para medir el éxito o el fracaso en los esfuerzos contra el problema mundial de las drogas? ¿Qué impacto tienen las crecientes incautaciones en la escala real del mercado de estupefacientes? ¿Cuáles son los métodos más efectivos para abordar el consumo problemático sin profundizar problemas sociales? Entre otras cuestiones.

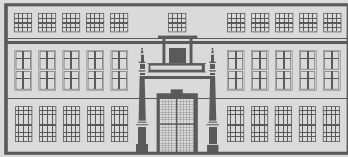
El panorama colombiano, en este contexto, requiere de una habilidad de adaptación mayúscula, así como de la mayor prueba del liderazgo. Bien adentrado el siglo XXI, Colombia es campeón en operaciones antinarcóticas, y los mecanismos legales parecen ostentar cierta vigencia, a pesar de lo difícil que es enfrentar a las organizaciones criminales. Así mismo, las políticas de los últimos dos gobiernos han tratado de impulsar la industria medicinal del cannabis en vez de estigmatizarla. La política colombiana sobre drogas no ha quedado estática, pero la escena internacional demanda cada vez más versatilidad e inteligencia, y una política exterior que pueda manejar estos tiempos de cambio, así como mantener vigentes las prioridades del país ante los vaivenes del problema mundial de las drogas.

---

#### Referencias

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Declaración Ministerial sobre el Fortalecimiento de Nuestras Medidas a Nivel Nacional, Regional e Internacional para Acelerar el Cumplimiento de Nuestros Compromisos Conjuntos a fin de Abordar y Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*. Recuperado el 14 de Julio de 2022, de [https://www.unodc.org/documents/hl-ri/19-06702\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/hl-ri/19-06702_S_ebook.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Recuperado el 2022 de Julio de 14, de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)



# EL CONGRESO ANFICTIÓNICICO DE PANAMÁ COMO LA PRIMERA INICIATIVA MULTILATERAL AMERICANA LIDERADA POR COLOMBIA

Alejandro Torres Peña\*

## I. Introducción

Colombia, en su tradición histórica republicana, ha sido un Estado que permanentemente ha apoyado iniciativas multilaterales de integración, tanto en el orden político como en el económico y cultural. Así, se ha destacado por ser miembro fundador de instancias tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. También, por brindar ejemplos adicionales, ha sido uno de los constituyentes de mecanismos como la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico.

Tales acontecimientos, como hitos de la historia diplomática contemporánea de Colombia, dan fe de que el país ha sido siempre abanderado del multilateralismo, mediante el apoyo a instituciones, mecanismos y organizaciones que propendan por la democracia, la cooperación y el desarrollo de iniciativas de apoyo común.

Incluso, cuando recién se obtuvo la independencia de Colombia, se puso en marcha la primera iniciativa de orden multilateral de alcance continental. Ésta ejecutaba uno de los proyectos diplomáticos de Simón Bolívar, considerado dentro de los aspectos más sensibles

en el nacimiento de los nuevos Estados: la protección y seguridad de su independencia. Tal iniciativa fue el Congreso Anfictiónico de Panamá, celebrado en 1826.

## II. Breve reseña del Congreso

El Congreso Anfictiónico fue la materialización de la idea de Simón Bolívar, ya expresada en su Carta de Jamaica de 1815, de congregar a las naciones americanas con el fin de “tratar de discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra” (Bolívar, 1815). Este planteamiento de asociación americana tuvo un desarrollo posterior, y más concreto, en cuanto fue incluido como una de las cláusulas de los tratados

de unión, liga y confederación que Colombia, como nuevo Estado independiente, suscribió con sus pares de Perú, Chile, México y las Provincias Unidas de Centroamérica.

Una vez firmados dichos acuerdos, Bolívar convocó, a través de una circular redactada en 1824, a tales na-

---

*“El país ha sido siempre abanderado del multilateralismo, mediante el apoyo a instituciones, mecanismos y organizaciones que propendan por la democracia, la cooperación y el desarrollo de iniciativas de apoyo común.”*

---

\* Consejero en la embajada de Colombia en Costa Rica.



ciones, incluyendo en la invitación a las Provincias Unidas de Buenos Aires y a Brasil. Se propuso entonces la conformación de un congreso anfictionico que sirviera como instrumento para garantizar la duración en el tiempo de las nuevas naciones independientes, cuya base fuera una asamblea continental que sirviera para tal fin. Panamá, entonces parte de la República de Colombia, fue escogida como sede por su posición geográficamente central y equidistante de la ubicación de los Estados americanos convocados al Congreso.

La acogida que tuvo la circular fue positiva en términos generales, ya que ningún país invitado se negó expresamente a enviar delegados al Congreso. De los países convocados, acudieron a Panamá los plenipotenciarios de Colombia, México, Perú y Centroamérica.

Asimismo, les fueron cursadas invitaciones a Estados Unidos y a la Gran Bretaña para que concurrieran al Congreso como observadores. Sobre el particular, en la nación norteamericana, el presidente John Quincy Adams acogió de manera favorable la invitación. Sin embargo, el Senado se opuso a tal convocatoria y los representantes designados no pudieron asistir a Panamá por dificultades en el desplazamiento. Por su parte, el gobierno británico aceptó la convocatoria y decidió enviar un delegado, pero con un fin más político y comercial.

El Congreso Anfictionico se llevó a cabo del 22 de junio al 15 de julio de 1826. Producto de las deliberaciones de los plenipotenciarios, se redactaron el Tratado de unión, liga y confederación perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos; la Convención de Contingentes entre las Repúblicas de Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos; y el Concierto a que se refiere el artículo 2° de la Convención de contingentes, celebrado entre las Repúblicas de

Colombia, Centro América, Perú y Estados Unidos Mexicanos.

Los plenipotenciarios, dentro de las sesiones del Congreso, decidieron continuarlo en fecha posterior en la localidad mexicana de Tacubaya. Esto finalmente no se llevó a cabo, así como tampoco se retomaron las sesiones en el marco del Congreso. Así terminó definitivamente el Congreso.

### III. El Congreso Anfictionico en cuanto antecedente histórico multilateral

---

*“El solo hecho de haber logrado constituir una instancia multilateral justo recién logradas las independencias americanas fue un logro diplomático de Colombia como Estado convocante.”*

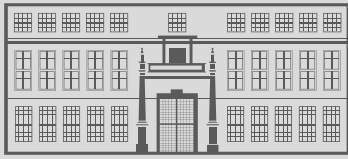
---

El solo hecho de haber logrado constituir una instancia multilateral justo recién logradas las independencias americanas fue un logro diplomático de Colombia como Estado convocante. La diplomacia colombiana actuó de modo consecuente con los planteamientos en política exterior expuestos

por Bolívar y avanzó tanto en la celebración de tratados que contemplaran como cláusula la reunión de plenipotenciarios, como en la efectiva realización de la misma. La idea de la anfictionia no se quedó solamente en palabras, sino que se materializó con hechos concretos.

Otro elemento para tener en cuenta fue que la convocatoria no tuvo rechazo alguno por parte de las nuevas naciones americanas. En tal sentido, Colombia demostró un posicionamiento notable de liderazgo en la región al lograr una acogida favorable a la idea de una asamblea continental. La situación de que no hayan concurrido, sin embargo, todos los países convocados a través de sus plenipotenciarios, obedeció a circunstancias de orden diverso a considerar inadecuada la invitación colombiana.

Asimismo, la convocatoria realizada fue muy pertinente por la coyuntura de seguridad que se presentaba en dicha época. En efecto, había la necesidad de contar



con una instancia de defensa común ante la todavía temida reconquista o el probable avance militar sobre América de la Santa Alianza. Esta era vista con temor por considerarse que podría restituir el gobierno monárquico en vez de las democracias recién constituidas.

Cabe resaltar también que el Congreso suscitó el interés de potencias como la Gran Bretaña y los Estados Unidos, que también fueron invitadas por Colombia y aceptaron favorablemente la convocatoria. Gran Bretaña concurrió en calidad de observador a partir de las relaciones que ya empezaban a configurarse con las nuevas naciones independientes, lo que también resultó satisfactorio para Colombia, y para Bolívar particularmente, debido a la ayuda que podría brindar el gobierno británico en el posicionamiento colombiano como Estado soberano ante el concierto europeo.

El Congreso Anfictiónico de Panamá fue un evento con carácter representativo, tanto geográfica como políticamente, en el recién constituido concierto americano. Contó con aprobación de todos los nuevos Estados y con representación de varios de ellos. Además, los temas considerados y los tratados suscritos fueron de la pertinencia necesaria sobre una situación que, en ese momento coyuntural, era fundamental por tratar, cual era la defensa mutua y la conservación de la soberanía de las naciones recién erigidas.

Esta asamblea también se constituye como la precursora de los ideales de unión y cooperación a nivel regional para las Américas. Incluso los principios expuestos en el Congreso Anfictiónico como la defensa mutua, la unión y el respeto a la soberanía de los Estados, fueron replicados en el denominado Congreso de

Lima realizado en diciembre de 1847, el cual recogió tales elementos expuestos en Panamá.

#### IV. Conclusiones

El Congreso Anfictiónico de Panamá, en cuanto antecedente histórico, cobra importancia por haberse constituido en el primer mecanismo de integración americana, de creación propia, luego de las recientes independencias de la metrópoli española.

De este modo, por más de que los resultados en ese preciso momento no dieron lugar a la construcción de una institucionalidad multilateral ni a un marco jurídico común de defensa, cooperación y ayuda mutua, ha sido un paso de relevancia en la historia diplomática colombiana. El Congreso

marcó el camino de la integración interamericana bajo unos principios democráticos y de mutuo beneficio, los cuales se fueron adaptando a los contextos históricos posteriores.

Así, la materialización de estos principios precursores, con la creación de la Unión Panamericana (transformada luego en la Organización de los Estados Americanos), tiene este antecedente original en el pensamiento de Simón Bolívar expuesto en 1815 y puesto en marcha en 1826 por la diplomacia colombiana.

---

*“El Congreso marcó el camino de la integración interamericana bajo unos principios democráticos y de mutuo beneficio, los cuales se fueron adaptando a los contextos históricos posteriores.”*

---

---

Bolívar, S. (1815). *Carta de Jamaica, de Simón Bolívar, fechada el 6 de septiembre de 1815*. Recuperado el 11 de Julio de 2022, de Derecho Internacional Público: <https://www.dipublico.org/111224/carta-de-jamaica-de-simon-bolivar-fechada-el-6-de-septiembre-de-1815/>

# EL CARIBE NO HISPANOPARLANTE: UN SOCIO ESTRATÉGICO QUE NOS UNE

Martha Cecilia Pinilla Perdomo\*

## I. Introducción

Los Estados no hispanoparlantes del Gran Caribe, aglutinados en la Comunidad del Caribe (CARICOM), son socios estratégicos para Colombia porque compartimos el mar Caribe. Este es un mar semicerrado que brinda oportunidades, pero también genera retos que se deben asumir en conjunto bajo los principios del derecho internacional. Principios que Colombia debe seguir defendiendo en este escenario internacional abruptamente cambiante, a partir de la invasión de Rusia a Ucrania, y que pone en peligro el sistema internacional creado en 1945, basado en los derechos y las libertades fundamentales para todos.

En el texto, se aborda la relación entre la Constitución de 1991 y el derecho internacional (DI), conocimiento fundamental para diseñar una política exterior de Estado colombiana. Colombia no puede aislarse de la comunidad internacional, y mucho menos de sus vecinos, como los caribeños no hispanoparlantes, para atender asuntos bilaterales de mutuo interés y resolver problemas regionales, como las consecuencias del cambio climático, ni por simple geopolítica. Colombia y los Estados miembros de CARICOM son parte de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Panamericana de la Salud porque están ubicados en el continente americano.

A continuación, se explican los seis pilares constitucionales para construir una política exterior de Estado de Colombia para el Caribe no hispanoparlante, que

ayude a los gobiernos a interactuar responsablemente en este delicado escenario regional.

## II. La integración latinoamericana y del Caribe

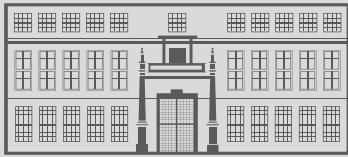
El mandato constitucional incluye fortalecer las relaciones con el Caribe. En consecuencia, Colombia debe fomentar con los Estados CARICOM relaciones de amistad, fortaleciendo el diálogo político con base en la cooperación internacional para tramitar los diversos asuntos de interés.

La diplomacia fue sustancial para consolidar el proceso de independencia y cimentar la República de Colombia. Actualmente, el mundo, la región y Colombia valoran aún más las riquezas naturales, como el mar Caribe, y la necesidad de explotarlas sosteniblemente pensando en las generaciones futuras.

Con la política, Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030, se trabaja en varios ejes, entre otros, para que la industria naviera sea motor de desarrollo de los municipios caribeños del país, zona con 11 millones de habitantes que requiere diversificar su economía para superar la pobreza. También se lanzó la Estrategia de Diplomacia Científica de Colombia, lo que ayudará a superar la pandemia y otros retos con solidaridad.

---

\* Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de Colombia en Trinidad y Tobago; embajadora de Colombia no residente ante Barbados.



Así como las Naciones Unidas son un foro para el diálogo con el fin de armonizar los esfuerzos de la comunidad internacional para alcanzar los propósitos comunes, Colombia integra la Asociación de Estados del Caribe (AEC), fundada en 1994. Esta organización aglutina al Gran Caribe, desde México hasta Surinam, pasando por los Estados caribeños insulares, hispanoparlantes y no hispanoparlantes. La AEC, con sede en Trinidad y Tobago, tiene el objetivo de concertar posiciones y facilitar la integración en 4 temas priorizados: la administración de riesgos, el comercio, el transporte y el turismo sostenible, en torno al mar Caribe que nos une.

En 1994, Colombia y CARICOM suscribieron un Acuerdo de Alcance Parcial que descansa sobre dos pilares: las relaciones económicas y la cooperación sur – sur. En enero del 2022, se realizó la Primera Feria del Conocimiento y la II Cumbre Ministerial Colombia-CARICOM en la caribeña Barranquilla, Puerta de Oro de Colombia. En febrero de 2022, se convocó la VII Reunión del Consejo Conjunto, durante el cual se acordó un plan de trabajo para profundizar el acuerdo comercial y trabajar para lograr admisibilidades sanitarias en productos de interés, para lo cual se adelantan encuentros y gestiones complementarias.

Bilateral y regionalmente Colombia tiene muchos asuntos de interés común para garantizar la seguridad integral de todos. Las relaciones económicas: comercio, inversión y turismo. Por ejemplo, Trinidad y Tobago desarrolló una industria petroquímica que produce fertilizantes, lo cual es estratégico para garantizar la seguridad alimentaria en tiempos de guerra. El grupo Assy (sector energético y automovilístico) y Associated Brands (con su fábrica de cereales para el desayuno) están en Colombia y Argos en Surinam; también Nutresa exporta a los Estados CARICOM, así como otras empresas productoras de bienes como los de construcción. El comercio y la inversión tienen grandes posibilidades de aumentar en el mediano plazo. El incremento de los acercamientos Colombia – CARICOM,

la pandemia y la reciente guerra, que afectan las cadenas de valor, causan inflación y ponen en peligro la seguridad alimentaria, generan más oportunidades.

La conectividad aérea y marítima son esenciales para afianzar los nexos entre Colombia y el Caribe no hispano parlante. Entre el 2021 y 2022, se suscribieron Acuerdos de Servicios Aéreos y Memorando de Entendimiento sobre la materia con Guyana, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Varias aerolíneas caribeñas han manifestado su interés en llegar a Colombia. Otros temas clave en la relación con la región son el ambiente, la biodiversidad y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para garantizar un mundo vivible a los futuros humanos, lo que implica aprovechar sosteniblemente el mar Caribe y proteger la Amazonía y el escudo guyanés que llega hasta la Guyana Francesa.

En cuanto a la energía, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago son ricos en petróleo y gas y, paralelamente, trabajan en la transición hacia otras fuentes más sostenibles, como la eólica, la solar o la producción de hidrógeno verde. También son importantes los asuntos humanitarios, como la atención en caso de desastres, ocasionados por el cambio climático o la seguridad alimentaria, para evitar las hambrunas que se vaticinan.

Igualmente se deben destacar los temas sociales, como la salud y la ciencia para lograr la seguridad sanitaria. En diciembre de 2021, el gobierno firmó un instrumento con la compañía canadiense Providence y VaxThera para construir una planta en Antioquia. El objetivo es producir 250 millones de vacunas anuales contra el COVID-19 y otras enfermedades tropicales. Esto será trascendental para la región. Colombia ya exporta servicios de salud para complementar los sistemas sanitarios locales.

De destacar, igualmente, los asuntos culturales, como fuente de conocimiento mutuo y acercamiento y de promoción de la economía naranja. Por ello, Colombia desea ser sede de Carifesta, el festival cultural del Caribe no hispanoparlante. Además de los anteriores, debe hacerse énfasis en los temas de educación y

deporte como medios para luchar contra la pobreza. Se debe promover más la Beca Colombia o la movilidad recíproca de asistentes de idiomas, español e inglés (Acuerdo ICETEX – UWI) para fortalecer la segunda lengua y estrechar los vínculos ancestrales, porque somos todos el mismo pueblo.<sup>8</sup> Colombia ha ofrecido por años el curso Diseminación de la cultura colombiana, a través de la enseñanza del español para funcionarios públicos de los Estados CARICOM y los organismos regionales.

No deben olvidarse los asuntos limítrofes, teniendo en cuenta que Jamaica y Haití tienen frontera marítima con Colombia. En ese sentido, también deben tenerse en cuenta la paz y la seguridad regional, afectadas por el crimen transnacional organizado y los temores que genera la presencia de Rusia en el Gran Caribe. Es así como Colombia brinda cooperación policial a los Estados de la región y participa y lidera operaciones multilaterales como la de la naval, Orión.

Es importante el fortalecimiento institucional para la defensa de los intereses de Colombia y de los derechos humanos de los colombianos con la apertura de consulados honorarios en los Estados CARICOM. En el 2021, se abrió en Granada. Ya se solicitó para Barbados y próximamente en Surinam. Reabrir la Embajada en Guyana es otra prioridad. Su producto interno bruto creció 43.5% en 2020 y 19.9% en 2021 y los empresarios colombianos ya están llegando a Georgetown. La virtualidad ha ayudado al fortalecimiento de las relaciones, pero no es suficiente.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 30 años atrás, una exploración científica de la región robusteció la teoría de que las islas caribeñas fueron pobladas por indígenas amazónicos.

<sup>9</sup> Colombia tiene dos embajadas en el Caribe no hispanoparlante. En Jamaica, concurrente para Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía. En Trinidad y Tobago, concurrente para Barbados, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Además, esta última representa a Colombia ante la Asociación de Estados del Caribe y la Comunidad del Caribe.

### III. El respeto de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH)

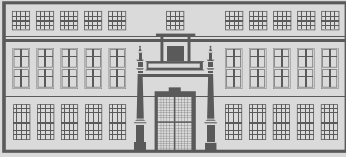
La novedad de nuestra constitución que impactó positivamente la vida de los colombianos es el capítulo sobre los derechos y las garantías, en pro del fortalecimiento de la democracia, porque evidenció la obligación internacional del Estado colombiano de proteger los DDHH y lograr la paz.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados codificó en 1969 el concepto de *Ius Cogens* (IC) así: "Es nulo todo tratado que, en el momento de su

celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general" (Organización de las Naciones Unidas, 1969). El maestro Álvaro Mendoza Palomino explica en su obra, *La Corte Internacional de Justicia y la controversia Colombo-Nicaragüense*, que las reglas de IC son las normas imperativas de DI porque incorporan valores fundamentales de convivencia entre los Estados (Mendoza,

2006). Algunas normas de IC son la prohibición del racismo, la esclavitud y el tráfico humano, lo que demuestra la relación entre el IC y los DDHH y el DIH.

El principio internacional *pacta sunt servanda* (los tratados se hacen para cumplirse de buena fe) fue codificado en la convención en comento y nuestra constitución ordena que los tratados sobre DDHH prevalecen en el orden interno. Así, los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretan de conformidad con tales convenios. También nuestra Carta Magna amplía el régimen de derechos y libertades cuando establece que la enunciación de los derechos y garantías, contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. La soberanía de los



Estados ya no es absoluta. Además, durante los estados de excepción no podrán suspenderse los DDHH ni las libertades fundamentales. En todo caso, se respetarán las reglas del DIH. Esto se ha convertido en el principio rector de las actuaciones del gobierno, como la Corte Constitucional lo interpretó en la Sentencia C-179 de 1994 (Corte Constitucional de Colombia, 1994).

Así pues, cualquier diseño de una política exterior colombiana debe contemplar los DDHH, con énfasis en nuestra región caribeña, donde hay Estados con los cuales compartimos fronteras marítimas y la migración de sus nacionales está muy relacionada con la garantía o no de los derechos.

#### **IV. El reconocimiento de los principios del derecho internacional**

Nuestra constitución indica que las relaciones exteriores de Colombia se fundamentan, además, en los principios del DI, como: la solución pacífica de las controversias, la prohibición de la guerra, la igualdad soberana de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad internacional y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales. Ellos iluminan el propósito de las Naciones Unidas que es mantener la paz. La invasión rusa a Ucrania está generando un sismo en el sistema internacional creado en 1945, post Segunda Guerra Mundial, por lo que Colombia debe seguir defendiendo este andamiaje creado a la luz del respeto por los derechos y las libertades humanas. Se resalta que los principios del DI valen por sí mismos por ser parte del IC, conjunto de normas imperativas.

Por lo anterior, al diseñar una política exterior colombiana, los principios internacionales deben ser un eje

transversal e incluirse en el relacionamiento con el Caribe no hispanoparlante, zona donde, además, prima el del respeto a la autodeterminación de los pueblos, por razones políticas e históricas.

#### **V. La soberanía nacional**

Nuestra constitución señala que la soberanía es otro de los pilares sobre los que se fundamentan las relaciones exteriores colombianas. Es la expresión del principio internacional del respeto a la autodeterminación

---

*“Dos Estados no hispanoparlantes son fronterizos con Colombia, Haití y Jamaica, ambos miembros de la Comunidad del Caribe. Por eso, la cuestión sobre los tratados limítrofes es un asunto esencial en la formulación de una política exterior de Colombia en el Caribe.”*

---

de los pueblos, con la limitante que impone el hecho de que el respeto y promoción de los DDHH son de preocupación universal. Es decir, ya no pueden considerarse como asuntos internos exclusivamente. Son normas IC que son la encarnación jurídica de la conciencia de la sociedad internacional, cuyas normas protegen valores esenciales de la comunidad.

Una interpretación estricta de la soberanía o autodeterminación, por ejemplo, genera relaciones diferentes entre Estados. Es así como, en el Caribe no hispanoparlante, primó el reconocimiento de las últimas elecciones presidenciales en Venezuela. No hubo una ponderación con las normas IC sobre el respeto de los DDHH, asunto clave en el diseño de las relaciones con el Caribe.

#### **VI. Las decisiones de la Corte Internacional de Justicia sobre controversias limítrofes deben ser incorporadas al derecho interno mediante tratado**

Existe una relación entre el derecho constitucional y el de los tratados. Cuando nuestra Carta define las fronteras de Colombia, según lo establecido en los tratados limítrofes ratificados por Colombia, implica que este asunto debe ser un eje en el diseño de una política exterior de Colombia en el Caribe.

Así, la Sentencia C-191 de 1998 de la Corte señala que los tratados internacionales no forman parte del bloque de constitucionalidad y su jerarquía normativa corresponde al de leyes ordinarias (Corte Constitucional de Colombia, 1998). Sin embargo, se pueden incluir convenios internacionales distintos a los de DDHH dentro del bloque de constitucionalidad si alguna norma constitucional los incluye dentro del mismo. Concluye la Corte que los tratados limítrofes conforman el “bloque de constitucionalidad”. Por eso, los tratados limítrofes son un parámetro para realizar el control de constitucionalidad de las leyes colombianas.

Entonces, lo acordado en los tratados limítrofes solo puede ser alterado mediante otro convenio que lo modifique expresamente. La Sentencia C-269 de 2014 de la Corte declaró exequible el artículo XXXI de la Ley 37 de 1961 sobre el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, entendiendo que las decisiones de la Corte Internacional de Justicia adoptadas sobre controversias limítrofes deben ser incorporadas al derecho interno mediante un tratado (Corte Constitucional de Colombia, 2014). Dos Estados no hispanoparlantes son fronterizos con Colombia, Haití y Jamaica, ambos miembros de la Comunidad del Caribe. Por eso, la cuestión sobre los tratados limítrofes es un asunto esencial en la formulación de una política exterior de Colombia en el Caribe.

## VII. La obligación de armonizar las disposiciones constitucionales con el Derecho Internacional (DI)

El DI influencia nuestra constitución, aunque sea norma de normas, reflejando la importancia del DI para nuestro Estado. Nótese cómo la Carta de 1991 señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe. Así, es deber de los operadores jurídicos aplicar las normas internas, distintas de la Constitución, de manera que armonicen lo más posible con los compromisos internacionales (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

La Sentencia C-269 de 2014 explica la obligación de armonización de las disposiciones constitucionales y el deber de cumplir de buena fe los tratados perfeccionados por Colombia (Corte Constitucional de Colombia, 2014). No se debe ignorar la fuerza de los compromisos con organizaciones internacionales, por ejemplo, el Acuerdo de Alcance Parcial entre Colombia y CARICOM, que tiene los ejes comercial y cooperativo. En virtud de este acuerdo, Colombia debe ser solidaria con los Estados caribeños no hispanoparlantes.

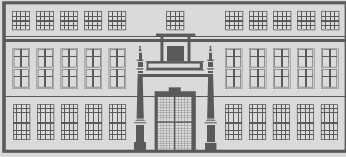
## VIII. Conclusiones

Concluyendo, nuestra constitución señala los seis fundamentos para el diseño de una política exterior de Estado de Colombia para el Caribe no hispanoparlante. Los Estados CARICOM son esenciales para la "coadministración" del mar Caribe, uno de los más compartimentados en jurisdicciones nacionales. Este mar que nos une es rico en recursos naturales que se deben aprovechar sosteniblemente y nos lleva a afrontar los retos conjuntamente. Colombia debe seguir profundizando las relaciones bilaterales y regionales con sus vecinos caribeños no hispanoparlantes para atender los variados asuntos bilaterales de mutuo interés y resolver problemas regionales, mediante el fortalecimiento de su presencia.

---

### Referencias

- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-179 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-191 de 1998.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia C-400 de 1998.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-269 de 2014.
- Mendoza, A. (2006). *La Corte Internacional de Justicia y la controversia Colombia-Nicaragüense*. Bogotá: Universidad Militar Nueva granada.
- Organización de las Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)



# ¿QUÉ VIENE AHORA? PROPUESTAS PARA ENFOCAR LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA HACIA EL SIGLO XXI

Carlos Armando Colmenares Castro\*

## I. Introducción

Por años, las campañas electorales han prestado poca o nula atención a la planeación y ejecución de la política exterior y, en consecuencia, los programas de gobierno y planes de desarrollo que establecen los ganadores de las contiendas electorales dedican pocas líneas hacia esta área de la política pública. Esta ausencia de planificación genera una desconexión entre el trabajo realizado en Cancillería y las actividades generales del Gobierno.

Este fenómeno se ha mantenido presente a lo largo de la campaña presidencial de 2022. Los candidatos han planteado algunas ideas relativas a la renegociación de acuerdos comerciales internacionales, el desarrollo de una política ambiental, el fortalecimiento de la institucionalidad de la Cancillería y, como aspecto más relevante, la relación de Colombia con Venezuela, Nicaragua o Cuba. Sin embargo, su conocimiento y enfoque sobre la política exterior está limitado a unas muy pocas líneas, con poco o nada de análisis y conocimiento de la actividad del Ministerio y de la diplomacia colombiana.

En todo caso, esta tendencia no es solamente local. Durante la campaña electoral de 2020 en Estados Unidos, algunos analistas políticos criticaron el vacío

en las propuestas planteadas por Biden y Trump frente a los temas internacionales. Un fenómeno similar podemos ver en otros países de la región, en donde los temas internacionales quedan de lado frente a problemáticas “más” inmediatas.

Ahora bien, en general, al revisar las propuestas y planes de gobierno de los candidatos a la presidencia de Colombia, la necesidad de un cambio al ejercicio de la política exterior es palpable, pues la ven como paquidérmica, ultra burocratizada e ineficiente. Y pese a que un replanteamiento de la política exterior puede resultar atractivo para el electorado que ve la diplomacia como un eterno baile de salón, con cocteles y gastos suntuarios, los cambios propuestos revelan una evidente sordera ante el contexto internacional.

Las ideas por un cambio en la política exterior colombiana parecen caer en un bucle histórico sin sentido. A comienzos del siglo XIX, Colombia se debatió entre la apertura y la integración regional, a mitad de siglo vivió el aislamiento y a finales enfrentó la influencia estadounidense. En el siglo XX, no fue muy distinto, la política exterior de Colombia partió de un acercamiento con la política norteamericana, al reencuen-

---

\* Tercer secretario de relaciones exteriores.



tro regional de los gobiernos liberales de 1970 y luego de la lucha contra el narcotráfico y el alineamiento con la política de seguridad de Estados Unidos desde 1980, a la promoción del proceso de paz, la democracia y la inversión con socios estratégicos en Europa y Asia en el siglo XXI. Estos giros representan, en definitiva, el seguimiento de una lógica reactiva, una política exterior que se mueve según el viento externo o interno que más sople y que imposibilita posicionar al país a la vanguardia regional y mundial.

Como se puede ver, el gobierno de turno y el que se posesionará el próximo 7 de agosto están precedidos claramente por esa tendencia. Hace 12 años, en un intento por atajar los múltiples problemas de la política exterior colombiana, se conformó una Misión de Política Exterior que planteó diversas estrategias para las actividades internacionales del Estado. El Gobierno Santos aplicó algunas de estas políticas, pero, en esta última década, el contexto internacional se ha tornado cada vez más incierto, fruto de tres recesiones económicas globales, una pandemia, el auge de las tecnologías de la información, de los nuevos autoritarismos en todo el mundo y los consecuentes desencuentros entre los intereses políticos de las potencias.

Los efectos de estos terremotos internacionales y sus choques que desde hace varias décadas han afectado globalmente son difíciles de predecir. Esto sobre todo para un Estado como el colombiano que está más concentrado en atajar las crecientes necesidades de su población y en enfrentar a los grupos armados ilegales que han puesto en vilo a más del 40% del territorio y las zonas de frontera. De ahí que sea necesario hacer un alto en el camino, revisar los aciertos y desaciertos de nuestra política exterior y preparar el camino para

su ejercicio futuro. Frente a lo anterior, expondré a continuación cuatro puntos para avanzar en este escenario.

## II. Escoger las piezas y armar el rompecabezas

El próximo presidente se encontrará con una Cancillería que ha ampliado su alcance geográfico y temático, pero que ha mantenido una línea política al margen de las necesidades del Estado. Colombia no ha podido fortalecer su posición con los Estados del Caribe y el corto liderazgo que tuvo en el Grupo de Lima y en la Organización de los Estados Americanos frente al crecimiento de los totalitarismos de izquierda

en la región no fue eficiente en un continente que nuevamente se ha volcado políticamente hacia las políticas de la izquierda progresista. A nivel internacional, las relaciones con Europa, Asia, África y Oceanía, más allá de algunos acuerdos de comercio, como el recién firmado con Turquía, no han cobrado beneficios políticos para el Estado. A escala global es aún más limitada la acción del Estado; a este nivel, quizás los puntos para rescatar son la reelección como miembros del

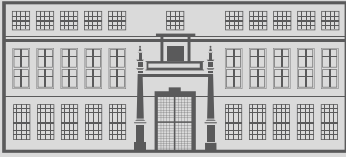
Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y el estrechamiento de la relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que por estos momentos volvió a los titulares debido a la intervención rusa en Ucrania.

El próximo gobierno deberá adelantar un diagnóstico serio de la política exterior y definir una de dos vías. De un lado, el Estado colombiano se impulsará como un líder regional que compita con el poder e influencia de Brasil, Venezuela y México a través de su involucramiento en diversos temas de importancia regional (i.e., migración, medio ambiente, lucha con-

---

*“Lo más importante es hacer un diagnóstico del actual relacionamiento de Colombia a nivel regional, internacional y global para, paso seguido, enfocar los esfuerzos en intereses reales, las necesidades políticas y económicas del Estado y los riesgos que puede representar una sobrecarga estratégica, geográfica y temática.”*

---



tra la delincuencia transnacional, promoción al desarrollo en el Caribe, y ser base del relacionamiento de América Latina con África y Asia). O, por el otro lado, se concentrará en definir sus intereses en forma más específica y selectiva tanto en su alcance geográfico como temático.

En cualquiera de las dos opciones, lo más importante es hacer un diagnóstico del actual relacionamiento de Colombia a nivel regional, internacional y global para, paso seguido, enfocar los esfuerzos en intereses reales, las necesidades políticas y económicas del Estado y los riesgos que puede representar una sobrecarga estratégica, geográfica y temática. Para cumplir con este objetivo, será de vital importancia reconocer cuáles son los países aliados en los mecanismos de concertación política y cuáles son nuestros socios en el ámbito económico y comercial. Esta diferencia es clave para definir las diferentes estrategias en cada ámbito de la relación.

### III. Inversiones libres de contingencias legales

En los últimos treinta años, el país se adelantó en una política internacional abocada al comercio. Como una de sus estrategias, el país avanzó con la negociación y suscripción de tratados de liberalización del comercio y de protección y promoción de las inversiones. En efecto, en la actualidad, se ha logrado la firma y entrada en vigor de 17 acuerdos comerciales (12 bilaterales y 5 con mecanismos de integración económica) y de 19 Acuerdos Internacionales de Inversión (8 acuerdos independientes bilaterales y 11 derivados de las cláusulas de inversión establecidas en los acuerdos comerciales).

Otros países de la región también avanzaron con políticas similares, lo que ha generado un intercambio

comercial e inversiones aceleradas en la última década. Sin embargo, también trajo consigo un revés: un exorbitante número de casos arbitrales en contra de la región por el incumplimiento de los principios y reglas establecidas en los tratados. Algunos Estados como Venezuela, Bolivia y Ecuador llegaron incluso a denunciar el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) para evitar nuevos procesos litigiosos y otros, como Brasil, han rechazado la inclusión de cláusulas de solución pacífica de controversias con el fin de salvaguardar la soberanía nacional.

---

*“El fortalecimiento en la defensa de los intereses económicos del Estado y la defensa jurídica de la Nación debe ser un eje central del trabajo de Cancillería.”*

---

Colombia no ha sido la excepción. Desde el año 2016, ha sido demandada en 19 procedimientos arbitrales (18 ante el CIADI y 1 ante la Corte Permanente de Arbitraje) y cada año se presentan al menos tres arbitrajes nuevos en contra del

Estado, con pretensiones que, en muchos casos, superan los mil millones de dólares y con costos asociados al proceso que comprometen recursos anuales del Estado por un millón de dólares en promedio. Con todo, el Estado colombiano y la mayoría de los Estados en desarrollo han optado por continuar con la negociación y firma de los acuerdos de comercio e inversión y ven en los litigios arbitrales un riesgo que están dispuestos a aceptar con el fin de atraer una mayor inversión extranjera directa.

Como marco para robustecer la defensa de Colombia en estos casos internacionales, desde el año 2010, a través del documento CONPES 3684, se fijaron las pautas de una política general de defensa integral del Estado que ha ido acompañada de la creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y de leyes y decretos que han reglamentado estas circunstancias. Sin embargo, el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores en estos asuntos ha sido limitado.

El fortalecimiento en la defensa de los intereses económicos del Estado y la defensa jurídica de la Nación debe ser un eje central del trabajo de Cancillería. El Ministerio no puede limitarse al acompañamiento a los procesos de negociación y firma de acuerdos de comercio e inversión. Por el contrario, tal como se ha desarrollado mientras Colombia ha sido miembro de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la política comercial en el exterior debe atender, en colaboración y asistencia con el Ministerio de Comercio y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, a la estrategia de defensa jurídica internacional.

Esta actividad no solo debe enfocarse en los asuntos relativos a inversiones, sino también en la defensa jurídica del Estado en temas de derechos humanos. El papel de la Cancillería en asuntos jurídicos internacionales no debería limitarse a la revisión y concepto frente a los tratados y acuerdos que, si es del caso, se presentan a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales o en el seguimiento a las medidas cautelares y decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por el contrario, la Cancillería debería asumir la aplicación de una política integral e interinstitucional que limite los riesgos de los múltiples litigios internacionales que tenemos y que pueden generarse contra Colombia.

#### IV. La función consular para el expatriado

Al revisar las memorias anuales del Ministerio al Congreso, es evidente que los esfuerzos de la actividad consular han sido ingentes para brindar servicios a los colombianos en el exterior y promover el encuentro

y la cercanía del Estado con los connacionales. Estas actividades deben mantenerse y desarrollarse de la mano de dos herramientas.

En primer lugar, el establecimiento de un censo general que determine las condiciones de vida de los colombianos en el exterior, sus necesidades y problemáticas para la adaptación e integración fuera del país. Es entendible que este trabajo sea difícil, pues muchos de los connacionales se encuentran en condiciones mi-

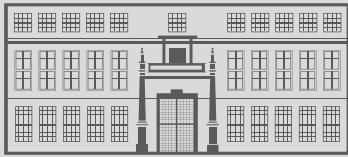
---

*“El trabajo del Ministerio y los cónsules debe enfocarse en generar la confianza suficiente con los colombianos en el exterior, ampliar las redes de información y encuentro para generar mejores categorizaciones de las circunscripciones que permitan un mejor uso de los recursos económicos y del talento humano del servicio exterior.”*

---

gratorias irregulares y pueden ver la presencia del Estado y el censo como un riesgo para su permanencia en el extranjero. El trabajo del Ministerio y los cónsules debe entonces enfocarse en generar la confianza suficiente con este grupo de colombianos, ampliar las redes de información y encuentro para poder generar mejores categorizaciones de las circunscripciones que permitan un mejor uso de los recursos económicos y del talento humano del servicio exterior.

Como parte de esta estrategia, es indispensable, en segundo lugar, expandir y fortalecer los planes y proyectos de diplomacia pública que se adelanten con estas comunidades. Para esto, la Oficina de Prensa, la Dirección de Asuntos Culturales y la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano deberían avanzar en proyectos conjuntos que permitan una mayor coordinación de la oferta educativa y cultural que afiancen los mecanismos de acercamiento con las organizaciones y asociaciones de colombianos en el exterior y promuevan el ejercicio de encuentros empresariales, profesionales y académicos entre ciudadanos locales y extranjeros. Todo lo anterior acompañado de una estrategia de comunicaciones que se enfoque en tres elementos. Primero, un



fortalecimiento del manejo de las redes sociales del Ministerio, las misiones y consulados en el exterior; segundo, la designación de uno o varios portavoces oficiales que sean la voz institucional e imparcial de la Cancillería; y, tercero, la implementación de una marca país que no solo se enfoque en el desarrollo comercial y turístico, sino que exporte los servicios migratorios y consulares para los connacionales.

#### V. Una Cancillería atenta a la diplomacia no estatal

El último punto que quisiera tratar está enfocado en la relación del Ministerio con las agencias, oficinas y entidades internacionales del Estado. Desde hace ya un par de décadas se ha hecho visible que la “para-diplomacia”, entendida esta como la actividad diplomática de las entidades territoriales (departamentos, municipios y otras entidades del sector central de la administración), ha tomado una mayor fuerza por la disminución de las cargas burocráticas para la planeación, firma y desarrollo de proyectos y planes internacionales. Es común ver en las oficinas de otros ministerios y agencias del Estado la suscripción de memorandos de entendimiento y contratos con otros Estados, e incluso la firma de instrumentos internacionales entre las oficinas internacionales de las entidades territoriales y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Aún no se ha hecho un estudio a profundidad sobre el alcance y los riesgos de estas actividades internacionales que, de una u otra forma, podrían comprometer la responsabilidad internacional de Estado. Sin embargo, el crecimiento acelerado de estos mecanismos de diplomacia “extraestatal” es un asunto que no puede seguir escapando al ejercicio de la Cancillería, no solo de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, que de vez en cuando es informada y consultada para

la revisión y concepto de estos instrumentos, sino también de las direcciones geográficas y temáticas del Ministerio.

El primer paso, así como en lo referente al relacionamiento internacional, parte de la generación de un diagnóstico que recopile las actividades internacionales de las entidades del orden nacional y territorial, reciba la información y avance en mecanismos que permitan controlar y vigilar los procedimientos de negociación y firma de estos instrumentos internacionales. El segundo paso, por lo demás, es generar los espacios de interlocución que impidan acciones autónomas de las entidades y agentes del Estado a nivel internacional que puedan generar contingencias políticas, económicas y legales inesperadas.

Por supuesto, estos cuatro puntos son solo parte de una visión transversal de algunas de las actividades del Ministerio que deberían ir acompañados de procesos de reforma en la estructura institucional, una mayor financiación del presupuesto nacional, el aumento de los cargos en carrera diplomática y administrativa, y el fortalecimiento de los mecanismos de especialización y profesionalización del servicio exterior. Sin embargo, no es en vano comenzar por la revisión de la Misión de Política Exterior de 2010, reforzarla con la experiencia y el contexto del sistema internacional actual y enfocar el ejercicio de la política internacional hacia lo que necesita el Estado para enfrentar el siglo XXI.

---

*“El crecimiento acelerado de estos mecanismos de diplomacia “extraestatal” es un asunto que no puede seguir escapando al ejercicio de la Cancillería.”*

---

# ENTRE EL PRAGMATISMO Y LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL: UNA REFLEXIÓN SOBRE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA EN COLOMBIA

Alejandro Morales Henao\*

## I. Introducción

Uno de los desafíos centrales de Colombia a lo largo de su historia ha sido tener una participación amplia y una integración profunda con la economía global. A pesar de su ubicación estratégica, su importante presencia política a nivel internacional y los intentos de varios gobiernos por lograr una mayor participación en el comercio global, nuestro país se encuentra todavía en niveles inferiores de inserción (si se mide el comercio internacional como proporción del Producto Interno Bruto), lejos de la participación de países latinoamericanos como México, Chile o Perú. Este problema, aunque central para el fomento del desarrollo económico y social y el mejoramiento de la productividad de diferentes sectores económicos, continúa siendo un tema debatido en pequeños círculos y que es usado como comodín por políticos de varias vertientes para proponer (parcial y muchas veces de forma desinformada) políticas de desarrollo a favor o en contra de la internacionalización (Garay, 2021).

El objetivo de este escrito es proponer una lectura histórico-prospectiva sobre la diplomacia económica en Colombia desde principios del siglo XX hasta hoy.

Al final, presento algunos elementos de diplomacia económica<sup>10</sup> como parte de la diplomacia pública<sup>11</sup> en Colombia, considerando un papel central del Ministerio de Relaciones Exteriores en esta estrategia. Esta

propuesta tiene dos motivaciones que estarán presentes a lo largo de todo el texto. Por un lado, se busca reevaluar la segmentación y baja coordinación que se da en la concepción y ejercicio de la política exterior colombiana, en la que diferentes entidades estatales con

---

*“El objetivo de este escrito es proponer una lectura histórico-prospectiva sobre la diplomacia económica en Colombia desde principios del siglo XX hasta hoy.”*

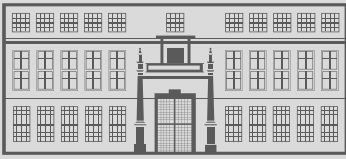
---

---

\* Tercer secretario de relaciones exteriores. Politólogo con énfasis en Gobierno y Relaciones Internacionales y M.A. en Economía Política Global. Este escrito es producto de mi interés personal sobre el tema de la inserción de Colombia en la economía global y del papel de Cancillería en este proceso. Sobre todo, este artículo es resultado del trabajo y múltiples debates sobre el tema con los equipos del Grupo Interno de Trabajo de Estrategia, Proyectos y Participación Ciudadana de la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional y la Unidad de Pensamiento Estratégico del Despacho de la vicepresidente y canciller. A todos ellos mi reconocimiento y gratitud.

<sup>10</sup> Se puede definir de forma general diplomacia económica como “la toma de decisiones y la negociación en aspectos centrales que afectan las relaciones económicas internacionales. En la práctica, esto significa acuerdos financieros internacionales y coordinación, negociación de comercio e inversiones y políticas de desarrollo y medio ambiente (...) La toma de decisiones por supuesto tiene como base al Estado [traducción libre]” (Woolcok & Bayne, 2013).

<sup>11</sup> “... [S]e refiere a las labores que realizan los gobiernos para generar información destinada a explicar sus políticas a ciudadanos de otras naciones. Se distinguiría de la diplomacia tradicional porque el destinatario de las acciones de un gobierno es la sociedad civil (particulares) de otros Estados y no los Estados mismos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021).



presencia internacional buscan objetivos propios de sus funciones sin considerar una visión más amplia de Colombia en ese nivel. Y, por otro lado, se espera resignificar el pragmatismo de la política exterior colombiana como una característica que va más allá de los epítetos de “bajo perfil” o “subordinación” que algunos analistas han querido impulsar en el momento de analizar nuestra presencia internacional.

Este ensayo se divide en tres partes. En la primera parte, se propone una revisión del *pragmatismo económico* como forma de analizar la política exterior colombiana a lo largo del siglo XX y principios del XXI; en la segunda, se hace un repaso de las políticas de internacionalización económica del último gobierno; y, en la última, se dan algunos elementos de la diplomacia económica como parte de la diplomacia pública. Este tema, por supuesto, supondría un análisis más profundo y completo de la inserción de Colombia en diferentes sectores internacionales, los cambios en diferentes períodos y el papel de la Cancillería en cada uno de estos. Sin embargo, este texto tiene la intención de ayudar a abrir espacios para el debate sobre la diplomacia económica, que hoy es prácticamente inexistente en el Ministerio.

## II. Intereses económicos sobre fines políticos: el pragmatismo colombiano en el siglo XX y XXI

El siglo XIX fue un fuerte contraste entre un activismo internacional notable de la naciente república (desde su activa diplomacia del reconocimiento a principios de siglo hasta su centralidad en los primeros procesos de integración latinoamericana)<sup>12</sup> y la poca inserción del país en la economía internacional. La participación de Colombia en la economía global fue insignificante hasta las primeras décadas del siglo XX. En términos generales, no hubo diferencia signi-

ficativa entre la economía colonial y la economía del primer siglo de la república. Los mismos productos de finales de la colonia continuaron como principales exportaciones en el siglo XIX: el oro, el tabaco, la quina y algunos productos artesanales como los sombreros de paja fueron las exportaciones características de Colombia hasta finales de ese siglo, representando menos del 1% del total de la participación latinoamericana en la economía global de ese momento.<sup>13</sup> Esta “lenta y penosa transición al capitalismo en Colombia” (Ocampo, 2013, pág. 5) cambiaría radicalmente con los diferentes ciclos de bonanza cafetera a principios del siglo XX, los cuales transformarían la estructura y dinámica de nuestra economía y la forma de

inserción a la economía global. El café propició, en gran parte, la internacionalización de la economía colombiana en el siglo XX.

El contexto posterior a la separación de Panamá en 1903 fue el impulso definitivo para imponer un mayor pragmatismo dentro de la política exterior colombiana y estimular la incipiente participación en la economía internacional.

Autores como Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo afirman que el potencial diplomático de Colombia se vio subutilizado por la subordinación de los objetivos políticos a intereses económicos relacionados con la obtención de precios favorables para el café, la ampliación del comercio exterior y la aper-

---

*“El contexto posterior a la separación de Panamá en 1903 fue el impulso definitivo para imponer un mayor pragmatismo dentro de la política exterior colombiana y estimular la incipiente participación en la economía internacional.”*

---

<sup>12</sup> Destacando la adopción de principios internacionales para la mediación de las relaciones exteriores entre las nacientes repúblicas como el *uti possidetis iuris* de 1810 o el principio de la resolución pacífica de controversias. Colombia, además, participaría en casi la totalidad de conferencias que se plantearon a lo largo del siglo XIX.

<sup>13</sup> Esta circunstancia no variaría mucho hasta la segunda década del siglo XX. Mientras que Brasil en 1870 exportaba 854 millones de dólares, en 1913, exportaba 1.888 millones; México exportaba 242 en 1870 y en 1913, 2.363 millones; Argentina 222 millones y 1.963 millones; Colombia, por su parte, en 1870 exportaba solamente 114 millones y, en 1913, únicamente 267 millones. Sin embargo, cabe resaltar que el grado de integración a la economía global en el siglo XIX considera otros aspectos como importaciones, inversiones extranjeras, kilómetros de ferrocarril por cada habitante, existencia, flujos de capital y flujos migratorios. En todos estos aspectos, Colombia estaba rezagada (GRECO, 2000).

tura hacia la cooperación técnica (Cepeda & Pardo, 1989). Sin embargo, el “síndrome de Panamá”, como lo denominó el presidente, Alfonso López Michelsen, fue un punto de quiebre que conllevó un mayor pragmatismo de la política exterior colombiana ante la necesidad de adaptarse de forma rápida y eficaz a un mercado internacional más demandante, integrado y con un centro de desarrollo claro: los Estados Unidos de América.

No se trata, por tanto, del paso de un activo internacionalismo de Colombia en el siglo XIX a un papel de “bajo perfil” en el sistema internacional en el siglo XX (Borda, 2019). Se explica, más bien, como una decisión racional dentro de la política exterior colombiana de buscar la ampliación del comercio exterior en el marco de la alineación con Estados Unidos (*respice polum*), teniendo en cuenta una bonanza internacional favorable, un cambio geopolítico notable por la emergencia y consolidación de ese país como potencia, además de la necesidad de articular la pacificación del país (después de un convulso y violento siglo XIX), el crecimiento económico y la identidad nacional como un proyecto integrador.

Este pragmatismo colombiano, que podemos denominar “pragmatismo económico”, seguiría presente a lo largo del siglo XX: la “danza de los millones” en los años 20, la focalización de esfuerzos para mantener mercados para las exportaciones y obtener capitales para la industrialización durante los años 30 y 40. En las décadas de 1940 y 1950, Colombia mantuvo su visión pragmática apuntando a participar en la configuración de la gobernanza global económica que marcó el resto del siglo, siendo tanto uno de los principales actores en el establecimiento de acuerdos comerciales como el Pacto del Café como el primer país en recibir comisiones de expertos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

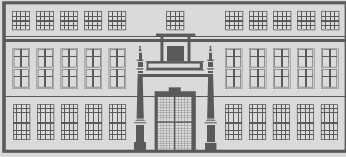
En los años 60 y 70, se dio impulso a programas para el desarrollo internacional como la Alianza para el Progreso e instituciones y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Aso-

ciación Latinoamericana de Comercio (ALALC), luego transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De igual forma, la promoción de la integración económica latinoamericana a través de la Comunidad Andina de Naciones, además de la demanda por una nueva cooperación con Estados Unidos en la búsqueda de un orden internacional económico más justo, marcó una actitud pragmática de Colombia frente a un escenario internacional volátil que ya estaría posteriormente marcado por la crisis de la deuda de los años 80 y la transformación geopolítica con el fin de la Guerra Fría.

A pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores participó activamente en este proceso de internacionalización de la economía por medio de la Subsecretaría de Asuntos Económicos, no se reconocía su rol estratégico. Como afirma Gerhard Drekonja en un artículo de 1983: “Colombia no disponía ahora de una nueva política exterior, pero sí de una exitosa política de comercio exterior que se ejecutaba y cumplía a través de nuevos organismos estatales autónomos, pero desligados del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Drekonja, 2011, pág. 65). Esta invisibilización del papel de Cancillería en la promoción de las relaciones económicas internacionales de Colombia fue aún más evidente en los años 90 con la eliminación de la Subsecretaría relacionada con el tema y la creación del Ministerio de Comercio Exterior y las diferentes entidades encargadas de la promoción económica del país, en particular, Proexport, luego transformada en Procolombia.

### III. CO-nectados y la Misión de Internacionalización: el papel económico de Cancillería

En los últimos cuatro años, se ha dado un impulso renovado al papel de la Cancillería dentro de la promoción y fortalecimiento de las relaciones económicas internacionales de Colombia. Por un lado, el programa CO-nectados, liderado por Procolombia, y que involucra al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la Cancillería, con el objetivo de “mejorar el posicionamiento de Colombia



en el exterior como gran exportador de bienes y servicios, destino atractivo de inversión extranjera directa y receptor de viajeros internacionales” (PROCOLOMBIA, 2022). En este programa, han participado, a 2021, 46 embajadas de Colombia alrededor del mundo, consolidando cerca de mil acciones específicas relacionadas con diplomacia económica.<sup>14</sup> Esta estrategia se ha constituido en uno de los pilares para la promoción de Colombia dentro de la economía global, permitiendo un trabajo coordinado entre tres instituciones que, por su naturaleza, tienen presencia internacional, pero que, adicionalmente, articulan capacidades y experiencias diferentes sobre un mismo tema.

Por otro lado, la Misión de Internacionalización creada por el Gobierno nacional como una respuesta a la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19 y liderada por la vicepresidenta y canciller, Marta Lucía Ramírez, tenía como objetivo “contribuir en el diseño e implementación de estrategias de política pública que apunten a una mayor y más efectiva integración de la economía colombiana en la economía internacional” (DNP, 2022).<sup>15</sup> Del trabajo de esta Misión, se obtuvo la recomenda-

---

*A pesar de una cierta inserción de Colombia en los mercados internacionales, el grado de apertura de la economía colombiana está por debajo del promedio global y lejos de otras economías de América Latina*

---

ción principal de acelerar el cierre de la brecha tecnológica del país frente a los líderes mundiales mediante la internacionalización.<sup>16</sup> Esta recomendación, más algunos acuerdos y ajustes institucionales, se plasmarían en el Documento CONPES 4085 del 16 de mayo 2022 “Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional”. Este documento tiene como uno de sus principales actores a la Cancillería con la particularidad de resaltar tanto su función política (en cooperación internacional y relaciones bilaterales) como su función consular (por ejemplo, con la promoción de migración cualificada de extran-

jeros que permita la adopción y adaptación de nuevas tecnologías o la integración de la diáspora colombiana en la transmisión de conocimiento) (CONPES, 2022). Este es un paso inmenso en la consolidación del rol de Cancillería dentro de una estrategia amplia de la internacionalización de la economía colombiana; sin embargo, este papel debe ir

más allá y ubicarse en el centro de una estrategia de diplomacia pública.

#### **IV. Elementos para una propuesta: diplomacia económica como diplomacia pública, Cancillería como articulador**

Como se ha evidenciado, el fomento y fortalecimiento de las relaciones económicas de Colombia ha estado en el centro de la actividad de la política exterior desde inicios del siglo XX, guiado por un pragmatismo (a veces interpretado como bajo perfil) y un papel muy reducido de Cancillería en estas estrategias. A pesar de una cierta inserción de Colombia en los mercados

---

<sup>14</sup> Esto se puede consultar en la última versión del Plan de Acción Institucional 2021 de Cancillería (Cancillería de Colombia, 2021). De igual manera, es importante resaltar que la consolidación de estos objetivos está plasmada en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 “Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”, el cual tiene en su objetivo 2.4 “[la consolidación] de una diplomacia económica y comercial que posicione a Colombia como un país innovador y con potencial de emprendimiento empresarial y social, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como en asocio con Procolombia” (Cancillería de Colombia, 2022, pág. 13). Es importante resaltar que todos estos documentos hacen parte del ejercicio de planeación y direccionamiento estratégico de Cancillería.

<sup>15</sup> En la página de la Misión, se pueden encontrar documentos relevantes sobre la discusión.

<sup>16</sup> Para esto se propusieron cuatro líneas de acción relacionadas con (a) facilitar la movilidad del conocimiento tácito en cerebros -promover la migración y aprovechar la diáspora colombiana-; (b) promover la conexión de empresas con las tecnologías y mercados del mundo -integrar empresas colombianas a cadenas de valor-; (c) facilitar el acceso al conocimiento incorporado a los bienes y servicios y aprender comerciando -reducción de costos de logística y promoción de inserción internacional-; y (d) fortalecimiento del ecosistema que facilita la adopción y adaptación de tecnologías (DNP, 2021).

---

<sup>17</sup> Este grado de apertura se puede establecer como intercambio comercial como proporción del Producto Interno Bruto (exportaciones más importaciones). Según datos del Banco Mundial, el promedio del mundo de esta proporción para 2021 está en 52%, Colombia presenta un 41%. México y Perú, por ejemplo, lo tienen en un 82% y 56% respectivamente.



internacionales, el grado de apertura de la economía colombiana está por debajo del promedio global y lejos de otras economías de América Latina.<sup>17</sup> Esto plantea un desafío inmenso que no solo tiene implicaciones de una mayor actividad comercial internacional, sino un cambio profundo en la productividad, generación de empleo y el desarrollo económico y social del país.

La propuesta de diplomacia económica como parte de diplomacia pública está guiada por dos aspectos. Primero, por la necesidad de que sea el Ministerio de Relaciones Exteriores la entidad articuladora de toda la estrategia de internacionalización de Colombia y, segundo, por considerar las relaciones económicas como parte de las relaciones políticas en general, no como una parte específica y diferenciada. La Cancillería es la única entidad con el conocimiento, la experticia y el arreglo institucional para tener una visión holística de una futura estrategia internacional de Colombia. Situarla como entidad

coordinadora permitiría integrar la visión sobre las relaciones bilaterales (esenciales para hacer una adecuada estrategia de apertura de mercados, atracción de capitales, fomento del turismo y transmisión de conocimiento técnico). Esta sería la estrategia para la participación en espacios multilaterales que permitiría establecer prioridades técnicas y estratégicas en escenarios donde se debaten los criterios que determinan la gobernanza económica global. Adicionalmente, la entidad conoce las necesidades y posibilidades de cooperación diferenciada con distintas y diversas regiones del mundo, y tiene la experticia para manejar negociaciones complejas

<sup>18</sup> Por supuesto, esto estaría ligado a un arreglo institucional para fortalecer los grupos de trabajo en diplomacia pública y en asuntos económicos internacionales dentro de la Cancillería.

<sup>19</sup> Esta fue una propuesta de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, cuyo informe “El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” fue publicado en 2015 como insumo para las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla las FARC (DNP, 2015).

con actores de diferentes sectores y diversos orígenes sociales y culturales.<sup>18</sup>

La diplomacia pública, coordinada desde Cancillería, estaría enmarcada en programas como el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior, considerando aspectos de diplomacia cultural, deportiva y social, que ayuden a posicionar a Colombia dentro de audiencias amplias de otros países. Esto no quiere decir que no se construya un mensaje específico para actores económicos, sino, más bien, que se erija dentro de un marco más complejo. Este debería considerar, por ejemplo, públicos heterogéneos, relacionamientos estratégicos con actores de la sociedad civil de otros países a través de la diáspora colombiana (incluidos empresarios), presencia en espacios multilaterales donde Colombia puede tener mayor proyección (verbigracia, biodiversidad como oportunidad de desarrollo social y económico), o Colombia como la despensa mundial de alimentos.<sup>19</sup>

---

*“El país debe abrirse con una estrategia completa de diplomacia pública que le permita crear confianza en públicos extranjeros, cuyo impacto se sentirá también en la visión que los mercados de capitales, bancos de inversión y empresarios tienen de nosotros.”*

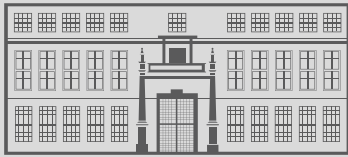
---

Este ejercicio de diplomacia económica como diplomacia pública ya se ha realizado en nuestro país. En un contexto de alta competencia en el mercado del café, la Federación Nacional de Cafeteros no solo consolidó su presencia con oficinas alrededor del mundo entre las décadas de los 30 y los 60 (lo que se conoce como la “diplomacia cafetera”), sino que, además, consolidó una imagen de posicionamiento estratégico: Juan Valdez. Una diplomacia económica es una diplo-

<sup>20</sup> Marca de alto reconocimiento internacional que cuenta ya con tiendas de distribución propia en 33 países.

<sup>21</sup> Algunos elementos de promoción de la Marca País están hoy bajo el liderazgo de Procolombia. La propuesta busca que esa Marca País pueda ser parte de la estrategia de diplomacia pública que se coordinaría desde Cancillería. Vale aclarar que esta propuesta no significa, en ningún escenario, la eliminación de Procolombia o su fusión con Cancillería u otra institución, sino más bien que ejecute sus funciones bajo una coordinación general liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>22</sup> Elementos que se pueden considerar dentro de una estrategia enmarcada en el ejercicio de soft power.



macia pública que considera una marca país, relacionamiento en niveles estatales (diplomacia tradicional), en niveles de sociedad civil y entre cada ciudadano, a la vez que considera audiencias amplias que reconozcan y asocien a Colombia como un país con potencial para la economía de las próximas décadas.

En un mundo con alta incertidumbre, con un panorama económico global marcado por la inflación, la disminución del intercambio comercial, reducción de inversión y la disrupción de las cadenas de suministro, Colombia no debe cerrarse a la economía global. Por el contrario, el país debe abrirse con una estrategia completa de diplomacia pública que le permita crear confianza en públicos extranjeros, cuyo impacto se sentirá también en la visión que los mercados de capitales, bancos de inversión y empresarios tienen de nosotros. Además, debe crear posibilidades para el desarrollo local de empresarios colombianos altamente competitivos mediante la transferencia de conocimiento y tecnología. El objetivo es “encantar” y “convencer” a audiencias diversas que desconocen el potencial de Colombia y ubicarnos como un país abierto que puede consolidar relaciones estrechas en beneficio del bienestar económico, social y ambiental internacional.

---

#### Referencias

- Borda, S. (2019). *¿Por qué somos tan parroquiales?* Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Cancillería de Colombia. (2021). Planes institucionales 2022. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/planeacion/plan-accion>
- Cancillería de Colombia. (2022). Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Plan%20Estrategico%20Institucional%202019-2022%20v6%20\(2\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Plan%20Estrategico%20Institucional%202019-2022%20v6%20(2).pdf)
- Cepeda, F., & Pardo, R. (1989). La Política Exterior de Colombia (1930-1946). En A. Tirado, Nueva Historia de Colombia III. Relaciones Internacionales Movimientos Sociales (págs. 9-28). Bogotá: Planeta.
- Cepeda, F., & Pardo, R. (1989). La Política Exterior de Colombia (1930-1946). En M. Tirado, Nueva Historia de Colombia III Relaciones Internacionales Movimientos Sociales (págs. 9-28). Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- CONPES. (2022). Documento Conpes 4085 del 16 de mayo 2022. Política de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4085.pdf>
- DNP. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/el%20campo%20colombiano%20un%20camino%20hacia%20el%20bienestar%20y%20la%20paz%20mtc.pdf>
- DNP. (2021). Presentación de la Misión de Internacionalización. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de [https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Informe\\_Espanol/Mision\\_Internacionalizacion\\_Informe.pdf?utm\\_source=Web&utm\\_medium=MI](https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Documents/Informe_Espanol/Mision_Internacionalizacion_Informe.pdf?utm_source=Web&utm_medium=MI)
- DNP. (2022). Misión de Internacionalización. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/default.aspx>
- Drekonja, G. (2011). Formulando la Política Exterior. En S. Borda, & A. Tickner (Edits.), *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia* (págs. 50-77). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Garay, J. (2021). Ideas erradas, acciones equivocadas: cómo el contexto internacional impide la generación de desarrollo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GRECO. (2000). Comercio exterior y actividad económica de Colombia en el siglo XX: Exportaciones totales y tradicionales. Borradores de Economía(163). Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra163.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2021). *Diccionario de la Diplomacia Moderna. Terminología Técnica de la Diplomacia, Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo.
- Ocampo, J. (2013). *Colombia y la Economía Mundial 1830-1910*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- PROCOLOMBIA. (2022). CO-NECTADOS. Recuperado el 13 de Julio de 2022, de <https://co-nectados.procolombia.co>
- Woolcock, S., & Bayne, N. (2013). Economic Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine, & R. Thakur (Edits.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: OUP.

# PROPUESTA PARA DESCONGESTIONAR Y AGILIZAR EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN COLOMBIA

Rafael Quintero Cubides\*

## I. Antecedentes

A raíz de la diáspora de migrantes forzados venezolanos (y de colombianos retornados de segunda y tercera generación) arribados al territorio nacional por razón de la crisis multisistémica presentada en ese país a partir de 2015, un elevado y creciente número de personas han solicitado formalmente el reconocimiento de la condición de refugiado. Una gran proporción de ellos lo ha hecho por desconocimiento o mala asesoría, puesto que pueden hacer uso de otros mecanismos de protección generosamente implementados por nuestro país, como la normalización migratoria basada en el vínculo sanguíneo de sus padres con Colombia, los visados flexibles por razón del vínculo conyugal con un nacional colombiano y, particularmente, del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos - ETPMV.

Como consecuencia de lo anterior, el número de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado ha aumentado exponencialmente, generando una grave congestión del sistema y una insoportable demora y perjuicio para aquellas personas que, en realidad, reúnen las condiciones para ser reconocidas como refugiados, en los términos contemplados en el ordenamiento internacional de la materia. Según se

expuso en junio de 2021, dentro de las prioridades a abordar como “Proyectos Normativos de la Agenda Regulatoria del Sector de Relaciones Exteriores”:

El número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de venezolanos ha aumentado exponencial y sostenidamente al incrementarse en 14.329% desde el año 2015 al año 2020, situación que ha generado un represamiento en el trámite de estas solicitudes aplicando el procedimiento establecido en el Decreto 1067 de 2015. (Por lo cual) Se hace necesario adoptar una medida de carácter temporal y excepcional, tendiente a tramitar de forma ágil las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por venezolanos entre los años 2018 y 30 de junio de 2021 (Cancillería de Colombia, 2022).

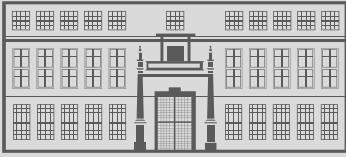
No obstante, dicha medida no ha sido implementada aún y el número actual de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se acerca a las 40.000. Esto a pesar de que, desde el 1 de marzo de 2021, se expidió el Decreto 216-2021 o Estatuto de Protección Temporal a Migrantes Venezolanos, ETPMV.

## II. Consideraciones

Como es de conocimiento general, el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se surte bajo los parámetros establecidos en el Decreto 1067 de 2015, “Por medio del cual se expide

---

\* Ministro Plenipotenciario. Ex coordinador del GIT de Refugio.



el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, el cual fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Se contempla allí que “este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes, los considerandos de los decretos fuente se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo” (Presidente de la República de Colombia, 2015). En conclusión, el Decreto 1067 de 2015 únicamente compila lo establecido en el Decreto 2840 de 2013, para expedirlo como “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

Lo anterior lleva a concluir que los parámetros procedimentales para el estudio de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, caso por caso y persona por persona, que eran excepcionales y de rara ocurrencia antes de 2015, se han convertido en extremadamente rígidos a partir de ese año en que, como se indicó atrás, tuvo lugar en Venezuela la crisis multisistémica que ha conducido al crecimiento exponencial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. La Cancillería de Colombia busca subsanar esta situación partiendo por reconocer que desborda su capacidad física para resolverlos de manera que se garantice el principio constitucional de la dignidad humana de los nacionales venezolanos que reclaman esta protección internacional.

Pero, así mismo, debe tenerse en consideración que la protección de la amplia mayoría de los nacionales venezolanos que han migrado de manera forzada a Colombia en el periodo 2015 a 2021, consiste en obtener un estatus jurídico que les permita permanecer de manera legal en el territorio nacional y acceder a los

derechos y servicios en las mismas condiciones en que lo hacemos los nacionales colombianos. Consciente de esta realidad, el Estado colombiano ha venido desarrollando instrumentos de protección cada vez más incluyentes, hasta llegar al Estatuto de Protección Temporal a Migrantes Venezolanos, Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, llegando de manera más amplia, eficiente, general y digna a otorgar la protección buscada por esta población.

---

*“Cronológicamente, se han dado pasos asertivos y generosos, que han merecido el más alto reconocimiento a nivel mundial, hacia la normalización migratoria y legal de todos los nacionales venezolanos que han ingresado al territorio colombiano.”*

---

Finalmente, la Ley Integral Migratoria o Ley 2136 de 2021, “Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la Reglamentación y Orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano PIM, y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7 y siguientes, establece que únicamente se podrá tener una condición mi-

gratoria en Colombia. Otras disposiciones importantes de esta normativa son:

Numeral 3. - Asilado en Colombia: Extranjero a quien el Estado colombiano le ha reconocido tal condición, de conformidad con los instrumentos internacionales de los cuales Colombia es Parte y, con la normatividad interna en la materia.

... Numeral 11.- No Devolución. No se devolverá a persona alguna al país, sea o no de origen, pone el cual su vida, libertad e integridad esté en riesgo por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. o cuando existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometida a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en la materia. Aquellos solicitantes de la condición de refugiados que no hubieran obtenido el estatuto de tal, podrán solicitar un permiso de permanencia en el país, de conformidad a la legislación existente en Colombia (Congreso de Colombia, 2021).

Puede entonces evidenciarse que, cronológicamente, se han dado pasos asertivos y generosos, que han merecido el más alto reconocimiento a nivel mundial, hacia la normalización migratoria y legal de todos los nacionales venezolanos que han ingresado al territorio colombiano por razón de la crisis multisistémica

en que se sumió el Estado venezolano desde 2015 y aun de aquellos que en el futuro lo hagan.

### III. Propuesta

El artículo 2.2.3.1.6.21 del Decreto 1067 de 2015 (cuyo texto es exactamente igual al del artículo 33 del Decreto 2840 de 2013) establece la obligatoriedad de que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado - CONARE, tramite “documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país” (Presidente de la República de Colombia, 2015) así:

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.21. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.  
En los casos que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado lo estime necesario, adelantará las gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país, dentro del término previsto en el artículo 2.2.3.1.6.14 del presente decreto (Presidente de la República de Colombia, 2015).

Entonces, dado que no es posible tener dos condiciones migratorias simultáneas y que la protección efectiva de los derechos es asegurada plenamente con una de tales “medidas complementarias”, propongo que la medida de carácter excepcional y temporal para tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por nacionales venezolanos sea establecida mediante un decreto ejecutivo por medio del cual se le otorgue el documento del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 del 1 de marzo de 2021), a todos los actuales solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado que, en el plazo máximo de 2 meses calendario, no sustenten de manera escrita y razonada su renuncia a este Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos y su acogimiento exclusivo al resultado que pueda tener en la CONARE su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

A quienes no cumplan con la mencionada gestión se les calificaría la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en curso como desistimiento y se procedería a su archivo. De esta manera, se podría depurar en aproximadamente el 80% el actual inventario de solicitantes de reconocimiento. De una parte, quedaría el 20% que verdaderamente consideran y sustentan que están en las causales del artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 y que el único estatuto migratorio que desean tener es el de asilados en Colombia. Recordemos que este estatus es definido por el artículo 3 de la Ley 2136 de 2021 así “3.-Asilado en Colombia: Extranjero a quien el Estado colombiano le ha reconocido tal condición, de conformidad con los instrumentos internacionales de los cuales Colombia es Parte y, con la normatividad interna en la materia” (Congreso de Colombia, 2021).

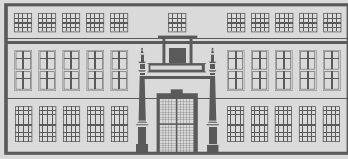
Estas personas, que válidamente sustenten su necesidad de optar por el amparo bajo el estatuto de refugiado, continuarán recibiendo el salvoconducto SC2 previsto en el proceso, y tendrán la condición migratoria formal de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado. El restante 80%, que no sustente la razón por la cual el único estatuto que desea detentar es el de asilado o refugiado en Colombia, quedará cobijado por la medida alternativa o complementaria prevista en el artículo 2.2.3.1.6.21, reproducido atrás.

Colombia, para atender la crisis generada por la migración forzada desde Venezuela, se ha afincado en el pragmatismo, la búsqueda del bien común, la preeminencia del fondo sobre la forma y la garantía del derecho fundamental de la dignidad humana, por lo cual nos es perfectamente válido adecuar el camino que resulte más eficiente para llegar al mismo destino.

---

#### Referencias

- Cancillería de Colombia. (2022). *Agenda regulatoria del sector de relaciones exteriores 2022*. Recuperado el 15 de Julio de 2022, de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Agenda%20Regulatoria%20Sector%20Relaciones%20Exteriores%202022%20-modificaci%C3%B3n1.xlsx>
- Congreso de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021.
- Presidente de la República de Colombia. (2015). Decreto 1067 de 2015.



## NOTA BIOGRÁFICA

# El diplomático que sacudió al mundo de su letargo

Dixon Orlando Moya Acosta\*

*Jules et Jim* es una historia que, en su momento, asombró a quienes la leyeron o la vieron. Un éxito literario otoñal, pues su autor, Henri-Pierre Roché, publicó la novela en 1953 cuando tenía 74 años, lo que es coincidente con el protagonista de nuestra historia. El texto fue un éxito de ventas y se popularizó en el mundo por la versión cinematográfica de 1962 dirigida por François Truffaut y protagonizada por Jeanne Moreau, Oskar Werner y Henri Serre.

La historia de Roché es autobiográfica y narra la historia de amor entre tres personas, dos amigos y la misma mujer; una relación que, a pesar de lo compleja, no afectó la amistad de los involucrados. Lo interesante es que, fuera de la ficción, en la vida real, el bebé que procrearon uno de los amigos con su esposa fue el célebre diplomático y autor Stéphane Frédéric Hessel, a quien dedicaremos este espacio. Un relato que, para los años cincuenta y sesenta, resultaba contestatario o verdaderamente chocante para algunos.

La sinopsis vital de Stéphane Hessel es fascinante. En las enciclopedias lo identifican como miembro de la resistencia francesa en la Segunda Guerra Mundial, espía, sobreviviente de campo de concentración, diplomático de carrera, escritor superventas e inspirador de millones. Un hombre que vivió cada instante con pasión y la contagió a medio mundo.

Hessel nació en Berlín, el 20 de octubre de 1917, en el muy particular hogar del escritor Franz Hessel, su esposa Helen Grund y su amigo Henri-Pierre Roché, quien se inspiró en esta historia de amor tripartita para aquella novela otoñal, pero tan provocadora. Franz Hessel había traducido al alemán la obra de Marcel Proust, *En la búsqueda del tiempo perdido*, y sus padres, aunque judíos, se habían convertido al cristianis-

mo, en particular, a la iglesia luterana. Hessel también fue autor de una colección de ensayos titulada *Caminando por Berlín*, que ha sido libro de referencia para los que desean conocer sobre la capital alemana.

La familia Hessel, ante el surgimiento y consolidación del partido nacional socialista en Alemania, decide establecerse en París, en donde el joven Stéphane Frédéric estudia en la Escuela Normal Superior, se convierte en ciudadano francés en 1939 y se une al ejército de su nuevo país. Sin embargo, se niega a seguir las órdenes del Mariscal Pétain, gobernante colaboracionista con el régimen nazi, y huye a Londres para unirse a la resistencia del general Charles de Gaulle en el exilio. El padre de Stéphane, el mencionado Franz, había fallecido en 1941 afectado por los rigores de la guerra.

De manera clandestina, Hessel retorna a Francia y ayuda a organizar la invasión aliada como destacado miembro del Servicio de Inteligencia de la Francia Libre. Mientras desarrollaba sus labores de espionaje, Hessel es capturado y enviado a un campo de concentración en donde es torturado, no solo por sus actividades encubiertas sino por sus orígenes judíos. Hessel es condenado a muerte y escapa dos veces de su ejecución, pero luego es recapturado. Logra huir cuando era transferido a otro campo de concentración y, en Hannover, se encuentra con las tropas del ejército de Estados Unidos.

En 1945, con las cenizas aún calientes del conflicto mundial, se inicia la carrera diplomática de Stéphane

---

\* Diplomático colombiano de carrera en el rango de embajador, actual cónsul general de Colombia en Chicago, autor del libro "Relatos Diplomáticos. Apuntes Imaginarios desde San Carlos" (2019), entre otras publicaciones. En Twitter, a ratos, trina como @dixonmedellin, aunque nunca sobre temas de trabajo.

Frédéric Hessel. Este se vincula con la Organización de Naciones Unidas, naciente cuerpo multilateral que estaría llamado a promover la paz mundial, como asistente de Henri Laugier, vicesecretario general del organismo, encargado de los asuntos económicos y sociales. Hessel tuvo la oportunidad de participar en la redacción del borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En los años cincuenta, Hessel ocupó diversos cargos diplomáticos, representando a las Naciones Unidas en ciudades como Saigón, Nueva York y Argel. El presidente Valéry Giscard d'Estaing, en 1977, lo nombró embajador de Francia en la sede de Naciones Unidas en Ginebra, mientras que, bajo la administración de François Mitterrand, trabajó en la reforma de los instrumentos franceses de ayuda y cooperación internacional. Uno de sus máximos logros fue la creación de la Asociación de Capacitación de Trabajadores de África y Madagascar (AFTAM), un instrumento de cooperación internacional que hoy día todavía subsiste con el nombre de COALLIA, el cual ha ampliado sus objetivos y los beneficiarios de su labor como los migrantes bajo los principios de no discriminación, tolerancia y solidaridad.

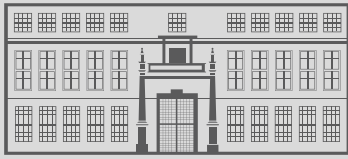
Gracias a su destacada figuración como diplomático en los campos de derechos humanos y cooperación internacional, Hessel fue miembro de la Comisión Consultiva Nacional de Derechos Humanos de Francia y del Alto Consejo Francés para la Cooperación Internacional. Fue nombrado en la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual (el ente que regula las comunicaciones en Francia), fue miembro del capítulo francés de la Década Internacional para la Promoción de la Cultura de la Paz y No Violencia para los

Niños en el Mundo y fundador del Collegium International, un grupo consultivo de alto nivel, integrado por intelectuales y ex jefes de Estado.

En 1996, cuando estaba *ad portas* de sus 80 años, Hessel tuvo notoriedad mediática al servir como negociador en la ocupación de una iglesia parisina por parte de migrantes en condición irregular que protestaban al no encontrar solución a su situación legal en Francia. Como alto comisionado para los derechos humanos, visitó los campos de refugiados de palestinos, en donde quedó impresionado por la condición de miles de niños, lo que lo convirtió en constante crítico del gobierno de Israel y su política en la Franja de Gaza.

En 2008, Stéphane Hessel fue galardonado con el Premio UNESCO Bilbao, que se concede por una donación de la ciudad española y reemplazó al Premio UNESCO de Educación en Derechos Humanos que se otorgó durante 30 años. Hessel adquirió nueva notoriedad mundial al publicar en 2010 el ensayo titulado *Indignez-vous!* (¡Indígnense! / ¡Indignaos!, traducido en inglés como *Time for Outrage!*), en el cual describe su particular molestia con la aberrante brecha entre ricos y pobres y la importancia de defender el sistema de bienestar social en Francia.

El ensayo, que había tenido un tiraje inicial de 6000 copias, tuvo tal repercusión que vendió más de 3.500.000 copias en todo el mundo con traducciones a la mayoría de los idiomas. Inspiró movimientos y protestas en los más diversos sitios, coincidiendo con la llamada Primavera Árabe y con los movimientos contra la corrupción en España, que luego se bautizó como los Indignados. El libro de Hessel inspiró protestas sociales en diferentes países, incluso llegando a



la misma Wall Street en Nueva York, denunciando la inequidad del sistema económico mundial y el capitalismo salvaje.

Este pequeño y barato texto (su original francés no pasa de 30 páginas y de tres euros en su precio), que llegó a tener semejante repercusión mundial, nació como la respuesta a un discurso del entonces presidente francés, Nicolás Sarkozy, en el que se refería a la resistencia durante la Segunda Guerra Mundial. Hessel reaccionó y se presentó como un viejo veterano de la resistencia que ahora hablaba a los jóvenes, invitándolos a realizar una insurrección pacífica en contra de la inmensa brecha entre ricos y pobres, el consumismo exacerbado que afecta los recursos naturales del planeta y el poder desmesurado de los mercados financieros.

De igual forma, Hessel expuso su alegato en favor de los derechos humanos y en el particular caso de Palestina. Algunos sectores le llegaron a señalar como contrario a Israel y sus ciudadanos, lo que tuvo que desmentir en varias oportunidades recordando no solo sus raíces judías, sino que él había asistido a la creación del Estado de Israel, que lo consideraba un país maravilloso y admirable por sus progresos, pero que precisamente criticaba la política contra los palestinos, emprendida por los gobernantes de Israel. Desde su perspectiva, este país condenaba a la población israelí a vivir con miedo permanente.

Uno de los puntos básicos de la exposición de Hessel fue la defensa del principio de la no violencia. Hessel veía que ciertos actos de violencia eran entendibles, pero no justificables, producto de la rabia y la exasperación, pero el gran peligro era que terminara en el sinsentido del terrorismo. El autor plantea que esos fuertes sentimientos cambien hacia la esperanza, el compromiso y la armonía. Al final, Hessel expresa que los hechos de injusticia y horror deben provocar una reacción que promueva la empatía y la humanidad entre las personas.

La vida le alcanzaría a Hessel para hacer nuevas publicaciones como el ensayo *Engage-Vous!* (¡Comprométanse!), una continuación del primero con una visión más positiva y un alegato ambiental, que también se convirtió en *bestseller*. También una autobiografía que, en español, se tituló *Mi baile con el siglo*, que describe aspectos muy interesantes de su vida familiar cuando, siendo un joven, compartía en su hogar de París con personajes como Picasso, Le Corbusier, Man Ray o Marcel Duchamp (quien le enseñaría a jugar ajedrez), aspectos que sin duda contribuyeron a su formación intelectual y a su compromiso social.

El 26 de febrero de 2013, Hessel falleció en plena actividad vital a los 95 años. Estadistas y altos funcionarios de organismos internacionales lamentaron su pérdida, coincidiendo en su entrega personal con la equidad y solidaridad, su capacidad de indignación que se traduce en no aceptar ninguna injusticia, así como su indudable aporte para la diplomacia, tanto francesa como multilateral.

Stéphane Hessel recibió múltiples distinciones en su vida, como el Premio Norte-Sur del Consejo de Europa o la Legión de Honor y la Gran Cruz de la Orden del Mérito en su país. Pero una de las más significativas es que, por su brillante carrera diplomática, fue nombrado como “embajador vitalicio” de Francia. Para honrar su memoria, en 2013, la Alcaldía de París inauguró una plaza en el distrito 14 de la ciudad con su ilustre nombre.

Stéphane Hessel, un diplomático de carrera que sacudió al mundo de su letargo, enseñándole a indignarse y resistir. Digno de conocer, leer e imitar. Honor y gloria a su memoria.



## Migración, desafío que entraña grandes oportunidades

Carlos Córdoba\*

La importancia de la migración se sustenta en el creciente flujo de personas desde y hacia los países. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha puesto especial atención a este fenómeno y, desde el 2000, viene recolectando información en su base de datos de migrantes de los países miembros, denominada DIOC por sus siglas en inglés. A la fecha, se han publicado cuatro censos de esta población. Los migrantes, como individuos que viven en un país diferente al de su nacimiento, son hoy por hoy tema de recurrente discusión alrededor del mundo.

Esta información detallada, que históricamente ha sido escasa, resulta útil para determinar los aportes del éxodo al desempeño de los países. Entre los análisis se destaca que la población migrante mayor a 15 años de los países de la OCDE alcanzó en el censo de 2016 los 120 millones, 78 millones más que los reportados en el censo del 2000. Esto equivale al 54% de la migración global. Estados Unidos continúa siendo el principal receptor de migrantes con 46 millones, que representan el 20% del flujo migratorio global.

Es importante destacar que los datos recopilados en la DIOC han permitido determinar que, en los últimos 15 años, los migrantes han venido aumentando su nivel de formación. Entre el censo del 2000 y el de 2016, el número de migrantes con educación superior creció en 20 millones, mientras que el de los poco educados aumentó 5 millones. Lo anterior implica que la migración calificada creció en ese período 25%, mientras que la no calificada lo hizo en 6%. Con base en este tipo de información, los países deben afinar su política pública y emprender acciones para implementarla.

El gobierno del presidente Duque y la Cancillería han dado pasos importantes, pues recientemente se sancio-

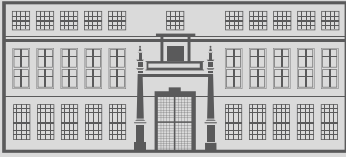
nó también la Política Integral Migratoria, el Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos y la Ley de Fronteras, por citar solo unos casos. Es evidente el interés de este Gobierno en la construcción y promoción de una política migratoria ambiciosa. Esto se corrobora con el proceso de implementación de las recomendaciones de la Misión de Internacionalización, donde se planteó una estrategia de reactivación económica, crecimiento e inclusión, apoyándose en la inmigración y la diáspora como un medio eficiente para generar movilidad de conocimiento.

Por otra parte, el Premio Nobel de Economía fue entregado en su versión 2022 a David Card, Joshua Angrist y Guido Imbens, por sus trabajos relacionados con el mercado laboral, la educación y los flujos migratorios. Entre los hallazgos de estos investigadores se destaca que el ingreso de los nativos de un país puede verse beneficiado por cuenta de la llegada de migrantes. Para llegar a esas conclusiones en las actuales circunstancias de Colombia, se requerirán rigurosos estudios. La membresía de Colombia a la OCDE le ofrecerá oportunidades para estudiar en detalle estos fenómenos que, hoy más que nunca, están presentes en la vida nacional por cuenta del flujo de venezolanos, africanos, haitianos y cubanos, entre otros, hacia el país.

Esta conmemoración es la mejor oportunidad para destacar la migración y sus aportes a la construcción de una sociedad más competitiva. Definitivamente, exaltar la migración es celebrar las oportunidades de desarrollo. Sin lugar a duda, la migración es un desafío que entraña grandes oportunidades.

---

\* Coordinador del GIT de Colombia Nos Une.



## RESEÑAS

---

### **Hathaway, O. & Shapiro S. (2018). *The internationalists and their plan to outlaw war*. New York: Penguin Books. 608 págs.**

Juan José Quintana Aranguren\*

La excepcional amenidad que tiene esta obra de historia diplomática solo hace que resulte más lamentable que no exista todavía disponible una versión en idioma español. Los autores son profesores de derecho en Yale, pero el libro no incurre en ninguno de los pecados que suelen acusar los textos legales. La historia que se cuenta es todo menos árida y el manejo del material hace que se lea como una novela y, aún más, como una de esas que no pueden dejarse de lado una vez comenzadas.

El libro gira alrededor del Tratado Briand-Kellog o “Pacto de París” de 1928, instrumento diplomático que hoy apenas es recordado por unos cuantos profesores, a pesar de que marcó uno de los momentos estelares de la humanidad. Por su intermedio, las potencias del momento renunciaron a la guerra como método para resolver sus diferencias y acordaron que todas las controversias internacionales debían solucionarse exclusivamente por medios pacíficos. Solamente con eso, los redactores del tratado merecían pasar a la historia, pero, como lo relatan con maestría los autores, el Pacto de París fue muchísimo más allá y marcó la ruptura del viejo orden internacional, basado en la fuerza y en el poder bruto de los Estados, y su paso a un nuevo orden fundamentado en el derecho y en una regla elemental de todo sistema jurídico que merezca ese nombre: la prohibición del uso de la fuerza por los sujetos individuales y el monopolio de esta por una o más instituciones creadas para tal efecto. Y el hecho de que el Pacto no haya podido evitar el estallido de la Segunda Guerra Mundial, como con frecuencia se recuerda, no hace nada para minimizar ese impacto, en especial por la forma como fue utilizado al terminar la contienda y reconfigurarse el sistema internacional sobre unas bases bien diferentes de aquellas heredadas de la sempiterna Paz de Westfalia.

En el libro, figuran varios actores principales de este drama, que duró varios siglos en desplegarse. Por ejemplo, está Hugo Grocio, a quien se desmitifica como verdadero

proponente del criterio decimonónico (y nada legal, cabe agregar) de “might is right”; también se encuentran las luminarias jurídicas que brillaron al terminar la Segunda Guerra Mundial y consolidarse el actual sistema internacional, anclado en la Organización de las Naciones Unidas: Hans Kelsen, Hersh Lauterpacht y Carl Schmidt (el tristemente célebre jurista alemán acusado de hacer apología del nazismo). Finalmente, también se encuentran los arquitectos del Pacto: el hoy olvidado en buena medida Salmon Levinson, el secretario de Estado, Frank B. Kellog, y el ministro francés de relaciones exteriores, Aristide Briand.

Quizás la mejor sección de la obra sea la discusión alrededor de lo que representó uno de los desarrollos más avanzados del derecho internacional hasta el día de hoy: los juicios de Nuremberg. Mediante ellos no solo se aseguró el castigo de los criminales de guerra del Eje, sino que, por primera vez en la historia de la humanidad, se penalizó, en el sentido estricto del término, es decir en calidad de ofensa o delito criminal, una acción militar de un Estado en contra de otro, bajo la entonces novel figura de los “crímenes contra la paz”, antecesores del actual crimen de agresión. Esto no hubiera sido posible sin el Pacto de París.

Para disfrutar *The Internationalists* y beneficiarse del enorme acumen de los autores y de la minuciosa investigación que hizo posible la obra, no hay que ser jurista ni internacionalista ni diplomático. Pero no cabe duda de que los practicantes de la diplomacia y los interesados en el derecho internacional podrán sacar un mayor partido del texto. Harán bien en adentrarse en la historia del semiolvidado Pacto de París, especialmente en momentos en los que el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial está en claro cuestionamiento en todos los rincones del globo.

---

\* Embajador de carrera; director de asuntos políticos multilaterales, Cancillería de Colombia; profesor universitario.

## **Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (2021). Diccionario de la diplomacia moderna. Terminología técnica de la diplomacia, derecho y relaciones internacionales. Bogotá. Págs. 382.**

Andrés Molano Rojas\*

Todo conocimiento, todo arte —toda actividad humana, a la larga— tiende a generar su lenguaje específico. Acuña términos particulares para expresarse, para dar cuenta su objeto, de sus metodologías, de sus conceptos y sus prácticas. O dota a las palabras comunes, incluso de manera contraintuitiva, de nuevos significados y sentidos.

A veces el vocabulario especializado de una ocupación o disciplina resulta tan diverso y denso que incluso los más versados en ella corren el riesgo de extraviarse, de confundirse, o de caer en las trampas de los “falsos amigos” o de la sinonimia. Nada más útil (y necesario) que un diccionario, no solo para orientarse, sino para aproximarse y entender lo que, de otro modo, permanecería como una ciencia arcana, inaccesible y reservada a unos cuantos expertos. Ahí radica el principal mérito del Diccionario de la diplomacia moderna, cuya publicación ha coincidido —por algo más que una mera coincidencia— con la conmemoración del bicentenario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Durante las últimas décadas, se ha producido lo que algunos llaman “revolución en la evolución” de la diplomacia. La diplomacia sigue siendo, en buena medida, la “negociación interminable de concesiones recíprocas entre Estados” —según la definición de Otto von Bismarck. Pero ha devenido, en su concepción, en su ejercicio, y en sus alcances, muchas otras cosas. Además, las cuestiones de política exterior han ganado terreno y visibilidad en la discusión pública e involucran un número mayor y diverso de actores e intereses. De la diplomacia se habla no solo en los corredores de las cancillerías, las embajadas, y las organizaciones internacionales. Los medios de comunicación —incluyendo las omnipresentes redes sociales— hablan de diplomacia con frecuencia. Los ciudadanos de a pie no resultan inmunes al hecho de que los asuntos internacionales están intensamente interconectados con los asuntos internos y afectan directamente su vida cotidiana. También ellos, por lo tanto, se preocupan por la diplomacia y hablan de ella.

Las más de 700 entradas del Diccionario no solo constituyen un vademécum técnico de la diplomacia. Se integran, más bien, en una suerte de atlas, no solo de la diplomacia: también, como el propio título indica, del derecho internacional y de las relaciones internacionales (tanto de la disciplina que recibe ese nombre y de su objeto de estudio). Además, de historia de la política exterior colombiana (un campo en el que falta mucho por sembrar, y aún más por cosechar, más allá de los lugares comunes y los reduccionismos que predominan, incluso en el mundo académico). Un atlas que, además de la cartografía necesaria para ubicarse en estas materias a través del lenguaje y los hitos que les son más propios, pone a disposición de quien lo consulte un generoso conjunto de referencias, remisiones e hipervínculos (en su sentido más amplio), que permiten al lector navegar, si quiere, con mayor profundidad en las aguas —no siempre claras y a veces procelosas— de las materias que abarca.

Lejos de ser un mero entretenimiento erudito de diplomáticos para diplomáticos —que hallarán en él, en todo caso, un reflejo fiel de la complejidad y la riqueza de su oficio—, este Diccionario está llamado a convertirse en parte de la caja de herramientas de los tomadores de decisión de las relaciones exteriores, de los académicos y los expertos. En brújula para los estudiantes universitarios que, en el curso de su formación, se topan con la diplomacia —muchas veces, con una mezcla de curiosidad y pasma. En guía rápida para formadores de opinión y comunicadores —de quienes, por la responsabilidad que asumen, se espera precisión y rigurosidad en los juicios y la información que difunden—. Y también, ¿por qué no?, en repositorio accesible de respuestas a las preguntas que suscitan la diplomacia, el derecho internacional y las relaciones internacionales en un número creciente de ciudadanos cada vez más sensible e interesado.

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.

# 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: 2.500 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.

#### 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 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 incorporar diagramas, ilustraciones y/o fotografías que complementen el texto presentado,

siempre y cuando se dé crédito a la fuente. Por la extensión de los artículos que se espera, 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, 7ª edición (2019). La guía puede ser consultada en <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

#### Envío de manuscritos:

Los textos deben ser enviados a los siguientes correos:

- [alejandro.morales@cancilleria.gov.co](mailto:alejandro.morales@cancilleria.gov.co)
- [carlos.padron@cancilleria.gov.co](mailto:carlos.padron@cancilleria.gov.co)
- [pierre.gerstle@cancilleria.gov.co](mailto:pierre.gerstle@cancilleria.gov.co)
- [bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co](mailto:bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co)



El futuro  
es de todos

Cancillería  
de Colombia



BICENTENARIO 200 años  
MINISTERIO DE RELACIONES  
EXTERIORES DE COLOMBIA 1821-2021

## Presentación

Bitácora de San Carlos es la revista bimestral de las personas vinculadas al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Fue fundada en 2022 por iniciativa de la vicepresidenta y ministra de Relaciones Exteriores, Marta Lucía Ramírez Blanco. Ocasionalmente se invita a participar a diplomáticos extranjeros o académicos destacados que estén interesados en publicar artículos de interés. Su edición y administración están a cargo de un equipo de varias dependencias del Ministerio, entre ellas el Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, la Academia Diplomática y la Dirección de Asuntos Culturales.

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. N. Pol. Ext.

ISSN:

Periodicidad: bimestral

Editorial: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

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

Correo electrónico: bitacoradesancarlos@cancilleria.gov.co

Bogotá D.C., 31 de julio de 2022