

ORBIS

Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia

LA HISTORIA DE COLOMBIA Y DE LOS
DEMÁS ESTADOS AMERICANOS ME HABIA
PERSUADIDO DE QUE LA PRIMERA
NECESIDAD DE LA NUEVA GRANADA
ERAN REPOSO Y ORDEN BAJO EL PODER
DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES

CADA ESTADO DEBE DARSE EL
REGIMEN QUE QUIERA Y EL RESTO
DE LOS ESTADOS RESPETAR
ESA CONDICION

Año 26 • No. 26 • Julio de 2022

Edición: 200 años de diplomacia: presente y futuro de la política exterior colombiana

Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia

A stylized globe icon showing the continents of North and South America, enclosed within a circular border.

ORBIS



**ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA**

DIPLOMÁTICOS DE CARRERA AL SERVICIO DE LA NACIÓN

**JUNTA DIRECTIVA
2021 – 2022**

PRESIDENTE

Embajador Diego Felipe Cadena Montenegro

VICEPRESIDENTA

Ministra Consejera Flor Ángela Durán Consuegra

SECRETARIO EJECUTIVO

Primer Secretario Mauricio Carabalí Baquero

SECRETARIA EJECUTIVA SUPLENTE

Segundo Secretario Marjorie Andrea González Ramírez

PRIMER VOCAL PRINCIPAL

Primer Secretario Diana Carolina Páez Gamboa

PRIMER VOCAL SUPLENTE

Ministro Plenipotenciario Miguel Alberto Gómez Vélez

SEGUNDO VOCAL PRINCIPAL

Tercer Secretario María del Mar Cárdenas Olarte

SEGUNDO VOCAL SUPLENTE

Tercer Secretario Lina Castillo Bedoya

TERCER VOCAL PRINCIPAL

Tercer Secretario Nicolás Correa Cruz

TERCER VOCAL SUPLENTE

Tercer Secretario Edwin Giovanni Rocha Méndez

TESORERO PRINCIPAL

Primer Secretario Stiven Calle Oquendo

TESORERA SUPLENTE

Primer Secretario Mariacamila Hernández Rubio

FISCAL PRINCIPAL

Tercer Secretario Felipe Mauricio Abadía Castañeda

FISCAL SUPLENTE

Tercer Secretario Laura Leguizamo Naranjo

La revista Orbis es una publicación de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, organización que agrupa a los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular. La publicación no tiene ningún vínculo institucional con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la posición de la Asociación ni de la Cancillería colombiana. Los contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente previa autorización de la Revista y citando la fuente.



ORBIS

**COMITÉ EDITORIAL
2021 – 2022**

Margarita Eliana Manjarrez Herrera
Embajadora

Duván Reynerio Ocampo Pinzón
Ministro Plenipotenciario

Iván Alejandro Trujillo Acosta
Consejero

Marjorie Andrea González Ramírez
Segundo Secretario de Relaciones Exteriores

Carlos Arturo García Bonilla
Segundo Secretario de Relaciones Exteriores

María del Mar Cárdenas Olarte
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Andrea Tatiana Zambrano Gómez
Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL
Luis Eduardo Ramírez Casallas
lucholercas@gmail.com

PORTADA

Vestíbulo del Palacio de San Carlos
Foto: Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.

SEPARATA ORBIS

Palacio de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exteriores.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.

CORRECCIÓN DE ESTILO
Francisco Díaz Granados
franciscovoces@gmail.com

IMPRESIÓN
Litografía Vanegas
litovanegas@yahoo.com

ISSN
1657 – 2505

© Asociación Diplomática y Consular de Colombia
www.diplomaticos-colombia.org
Teléfonos: 601 381 4298 / 601 381 4000 ext. 1843 – 1844
Correo electrónico: orbis@diplomaticos-colombia.org.
Carrera 6 No. 9 – 46, Patio de la Palma, Palacio de San Carlos.
Bogotá D.C., Colombia.

Editorial 8

Artículos

Doscientos años de política exterior 10
Marta Lucía Ramírez de Rincón

El Caribe Insular y sus orígenes amazónicos 16
Germán Federico Grisales Jiménez

Desarrollo de la capacidad de producción de vacunas y tecnologías de salud: una prioridad de la política exterior 27
Juan David Moncaleano Prado

Desafíos y proyecciones en las relaciones bilaterales Colombia-Ecuador 36
Branly Patricio Toledo Atarihuana

Nuevo Orden Mundial para la atención de las migraciones forzadas de carácter masivo: un desafío mundial liderado por Colombia 44
Rafael Quintero Cubides

La biodiversidad colombiana en el presente y futuro de nuestra diplomacia: del mito a la acción 56
Dixon Moya Acosta

¿Qué hay detrás de la determinación del nombre de la Academia Diplomática colombiana? 64
Miguel Felipe Castiblanco Monsalve

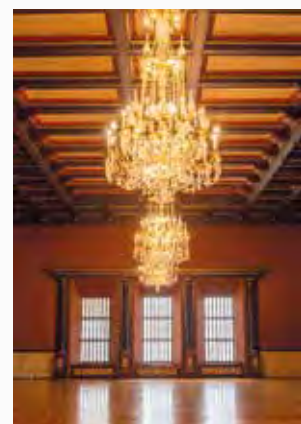
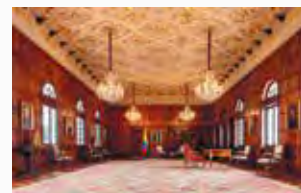
Especial documento

La Carta Empresarial Interamericana: compromiso público-privado para el desarrollo sostenible en las Américas 72

Concurso de ensayos sobre temas internacionales 2021

Diplomacia y guerra en Colombia 90
Juan José Pérez Bohórquez

La política exterior de Colombia no es su política internacional: un caso para aclarar la confusión 105
Luis Fernando Vargas-Alzate



Separata

El Palacio de San Carlos 123

Actividades de la Asociación Diplomática

Junta Directiva periodo 2021/2022 142

Eventos 144

Alianzas institucionales 146

Blog “Ese extraño oficio llamado Diplomacia” 148



Editorial

Los 200 años de la República de Colombia han sido motivo de una amplia conmemoración en el país desde muchos sectores, incluido el de relaciones exteriores. Y no es para menos, pues el bicentenario significa para la historia nacional el cúmulo de luchas y avances por consolidar la independencia del país y hacer realidad el bienestar y la paz para todos. Este hito histórico está marcado por la gesta libertadora que se selló el 7 de agosto de 1819 y, especialmente, por la proclamación de la Constitución de 1821 en el Congreso de Cúcuta, momento desde el que se pasó de una estrategia meramente militar a la construcción de un verdadero andamiaje político y constitucional. El Congreso de Villa del Rosario, como se denominó a este evento de promulgación de la primera Constitución de Colombia como república, contó con la participación de naciones vecinas, hoy denominadas Venezuela, Ecuador y Panamá, que hicieron parte de ese sueño del libertador Simón Bolívar llamado la Gran Colombia, lo cual se constituye en una oportunidad para recordar los lazos que nos unen con estas naciones hermanas y seguir fortaleciendo nuestras relaciones políticas y económicas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, creado originalmente como Secretaría de Relaciones Exteriores el 7 de octubre de 1821, en el marco de la Constitución de Cúcuta, se ha consolidado como la institución rectora de la política exterior al servicio de los intereses nacionales, en su Bicentenario Ministerial. Nuestra Cancillería ha sido artífice en la historia del país del reconocimiento de Colombia como Nación después de su

independencia, de la consolidación de los límites territoriales con sus países vecinos, de la construcción de alianzas duraderas en sus relaciones exteriores con Estados de todas las regiones y del desarrollo de un servicio consular efectivo para los colombianos en el exterior. Así mismo, ha sido el epicentro de una activa participación en los escenarios globales y regionales, en los cuales se han cosechado grandes logros para el país, por su compromiso con el multilateralismo, el desarrollo sostenible y la integración regional. Es así como, en materia de política exterior, el bicentenario se constituyó en un escenario propicio para revisar cómo se han ido construyendo las distintas narrativas acerca de temas que gobiernan las relaciones internacionales, como seguridad, derechos humanos, paz, bilateralismo, multilateralismo y el papel de la carrera diplomática y consular.

El llamado a participar decididamente por parte de los distintos sectores de la sociedad colombiana en esta importante conmemoración se vio reflejado en la Ley 1916 de 12 de julio de 2018, por medio de la cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 y se dictan otras disposiciones. La Carrera Diplomática y Consular, en la víspera de su primer centenario como cuerpo profesional especializado y jerarquizado a cargo del servicio exterior de la nación sobre la base del mérito, se ha sumado, desde la Asociación Diplomática y Consular, a este llamado de reflexión y conmemoración de estos importantes hitos en nuestra historia. Es por ello que la Asociación dedica este número de la revista *Orbis* a mostrar, desde distintas

perspectivas, análisis y reflexiones, los avances, aciertos y retos de la política exterior colombiana en estos 200 años.

Contamos con artículos de autores del mundo diplomático y académico sobre variados temas que pasan por analizar desafíos y proyecciones en las relaciones entre Colombia y Ecuador, el futuro de la diplomacia colombiana en lo relacionado con la biodiversidad, las conexiones históricas entre el Caribe insular y la Amazonia, la producción de vacunas y tecnologías de salud, las migraciones forzadas masivas, el significado y valor de la diplomacia colombiana. Agradecemos, de manera especial, la participación en esta edición de la Señora Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Marta Lucía Ramírez, así como

a los autores que contribuyeron con sus escritos y a los miembros del equipo del comité editorial, por haber hecho posible esta edición.

Finalmente, nuestra tradicional separata cuenta en esta ocasión con fotos que fueron utilizadas en la celebración impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de presentar la evolución y momentos claves entre 1821 y 2021. Es nuestro deseo que esta edición No. 26 de la revista *Orbis* contribuya al debate sobre temas relevantes para la política exterior y brinde elementos para seguir recorriendo el camino hacia narrativas y visiones que satisfagan las nuevas demandas de la siempre dinámica política exterior colombiana. 📍

**Junta Directiva
Comité Editorial**

Doscientos años de política exterior

Palabras de la vicepresidente y canciller en el bicentenario del Ministerio de Relaciones Exteriores¹



Por Marta Lucía Ramírez de Rincón

Estudió Derecho en la Universidad Javeriana con especialización en Derecho Comercial y Financiero. Estudios en Alta Dirección de Negocios, en el Instituto de Alta Dirección Empresarial (Inalde) de la Universidad de La Sabana; becaria de Relaciones Internacionales en la Universidad de Harvard. Fue docente de Derecho en las Universidades de los Andes y Javeriana. Vicepresidente y Canciller de la República de Colombia, con más de 35 años de experiencia en los campos de desarrollo empresarial, comercio, negociaciones internacionales, inversión extranjera, seguridad, democracia, gobernabilidad y desarrollo regional. La señora Ramírez fue candidata presidencial del Partido Conservador para las elecciones presidenciales de 2014. Desde el 7 de agosto de 2018, se convirtió en la primera mujer en ocupar el cargo de Vicepresidenta en la historia de Colombia. La carrera pública de Marta Lucía Ramírez comenzó en la Superintendencia Bancaria y continuó como directora del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex). Fue ministra de Comercio de Colombia en 1998. En 2002, fue embajadora de Colombia en Francia y, posteriormente, fue nombrada ministra de Defensa; como primera y única mujer en ocupar ese cargo en Colombia. En 2006, fue elegida senadora. Fue presidenta de la Comisión Segunda del Senado, a cargo de las relaciones exteriores, donde creó el Comité de Fronteras para desarrollar, promover y supervisar las zonas fronterizas de Colombia. Está casada con Álvaro Rincón, con quien tiene una hija: María Alejandra Rincón Ramírez.

Hace doscientos años fue designado, en aquel entonces a título de secretario de Relaciones Exteriores, el primero de mis predecesores, Pedro Gual, al frente de lo que hoy es el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Su designación, al día siguiente de haber sido sancionada nuestra primera Constitución nacional, da cuenta de un hecho sumamente significativo que vale la pena resaltar con ocasión del doble bicentenario que conmemoramos: el de

nuestra tradición constitucional, por un lado, y el de la Cancillería, por el otro: la íntima y profunda relación que hay entre el nacimiento y la trayectoria histórica de Colombia y su política exterior. De hecho, hasta cierto punto, Colombia tuvo política exterior aun antes de existir como república. Casi una década antes de ser designado como secretario de Relaciones Exteriores, el propio Pedro Gual tuvo el encargo de recabar el apoyo de otras naciones a la causa de la independencia,

una tarea a la que pronto se sumaron personajes ilustres, aunque no siempre suficientemente recordados, como Manuel Palacio Fajardo, con quienes comienza la ya larga sucesión de generaciones de diplomáticos colombianos cuyo trabajo patriótico y profesionalismo no quisiera dejar de destacar y honrar esta noche, aquí, en este Palacio de San Carlos que nos acoge. En ese sentido, bien pudiera decirse que Colombia es hija de su política exterior. Esa misma que procuró, desde el primer momento, el reconocimiento necesario para que la república surgida de las batallas de Boyacá, Carabobo y Pichincha se incorporara, plenamente y con toda responsabilidad, a la sociedad internacional y empezara a ocupar, por derecho propio, el lugar que le corresponde en el concierto de las naciones. Desde entonces, la historia de Colombia, con todas sus vicisitudes y avatares, ha discurrido por un cauce que ha contribuido a trazar de forma notable su política exterior.

Nuestra política exterior y nuestra diplomacia nos han permitido participar, protagónicamente y no como meros espectadores, en la construcción del orden jurídico interamericano y en un orden mundial basado en reglas que, hoy más que nunca, estamos comprometidos a preservar. Nuestra huella está en el principio de buena fe consagrado en la Carta de las Naciones Unidas; en la creación y puesta en funcionamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con Alberto Lleras Camargo como su primer secretario general. Una huella que explica nuestra histórica relación con ambas organizaciones, nuestra confianza en ellas y la relevancia que les otorgamos, y que tiene múltiples expresiones, como

la Misión de Verificación de la ONU, cuyo mandato no solo hemos renovado, sino ampliado, y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, con la cual la OEA nos acompaña desde 2004.

Nuestra política exterior y nuestra diplomacia nos han permitido afirmar, con certidumbre y de conformidad con el derecho de gentes y nuestra Constitución, nuestra soberanía territorial y los derechos y prerrogativas que la acompañan. Una soberanía que, para nosotros, entraña responsabilidades. En primer lugar, con los colombianos, que deben ser sus primeros beneficiarios, pero también con la comunidad internacional. Nuestra política exterior y nuestra diplomacia han impulsado la inserción creciente de nuestra economía en el mundo y han abierto puertas al emprendimiento y la creatividad de los colombianos. Así lo testimonian, entre muchos otros, la Comunidad Andina, cuya reingeniería tuvo sello colombiano, y la Alianza del Pacífico, cuyo potencial despertó desde el principio un enorme interés que no ha dejado de crecer y que, durante la presidencia Pro Tempore de Colombia que ejercimos durante el año 2021, ha dado a la misma un gran impulso.

Nuestra política exterior y la fortaleza de nuestra democracia han contribuido a superar episodios críticos de nuestra historia y han respaldado nuestras grandes apuestas como nación. Hemos consolidado sólidas asociaciones estratégicas de amistad, alianza y cooperación con América Latina y con el resto del mundo, que hoy quiero también celebrar como parte del patrimonio que a lo largo de los doscientos años se ha construido desde la Cancillería.

A nuestra diplomacia le debemos el respaldo de la comunidad internacional a nuestra lucha contra las drogas y el terrorismo, su acompañamiento a nuestras sucesivas iniciativas y exitosos procesos de desarme, desmovilización y reintegración de grupos armados ilegales, y a la tarea de construcción de paz en los distintos procesos y, más recientemente, a la paz con legalidad que lidera el señor presidente Iván Duque Márquez.

A través de nuestra política exterior hemos proyectado nuestro liderazgo en la región, en cumplimiento de una vocación natural, que hoy es, además, mandato constitucional. Me refiero a *la promoción de la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe*. Hemos participado de esfuerzos colectivos como los que condujeron a la pacificación centroamericana. También compartimos expectativas frente a distintas iniciativas y seguimos explorando alternativas de integración y coordinación, como la que nos ofrece hoy Prosur, que esperamos seguir perfeccionando.

Nuestra política exterior y nuestra diplomacia han dado reiterado testimonio de nuestro compromiso con el multilateralismo, cuya revitalización es imprescindible y sin el cual no es posible enfrentar los desafíos y riesgos que tenemos ante nosotros. También han reflejado y reflejan, en nuestra relación con el mundo, nuestros arraigados valores democráticos, puestos a prueba tantas veces y, sin embargo, inmovibles, y nuestra convicción de que la democracia es condición necesaria para la concordia, el progreso, la paz y la estabilidad de nuestro país, de la región y del hemisferio.

Democracia y multilateralismo son dos partes, inseparables y complementarias, de un todo. Son las únicas formas en que la sociedad internacional, la sociedad global de nuestro tiempo, deben funcionar por la paz y la prosperidad de todos.

A través de nuestra política exterior y nuestra diplomacia hemos aplicado integralmente el concepto de lo que son las políticas de Estado. En efecto, la defensa de los intereses estratégicos de Colombia no se limita a un periodo presidencial, sino que debe ser una constante en la visión a largo plazo, atendiendo, por supuesto, a los aportes, impulso y matices que ha dado cada jefe de Estado. El papel internacional de Colombia ha sido reconocido frente a la crisis multidimensional que sufre Venezuela, para cuyos migrantes nuestro gobierno estableció un Estatuto Temporal de Protección que hoy admira y reconoce el mundo entero, y que esperamos sirva de inspiración para que muchos países apliquen algo similar en el futuro, de cara no solo a la migración venezolana, sino a la migración que por distintas causas se mueve actualmente por todos los continentes. Queremos, a través de nuestra política exterior y nuestra diplomacia, contribuir protagónicamente, como corresponde a nuestra proyección geopolítica, a nuestra trayectoria histórica, a nuestro talante democrático, al potencial de nuestra economía y al tesón de nuestros ciudadanos, al mejoramiento de las instituciones internacionales y la gobernanza global.

Ahora, más que nunca, es necesario avanzar en la recuperación pospandemia, mejorar nuestra preparación y capacidad de respuesta ante una creciente constelación de riesgos globales y promover el



Palacio de San Carlos.
Fotos Oficina de Prensa - Ministerio de Relaciones Exteriores.

desarrollo humano y sostenible con el que tenemos una responsabilidad particular, como promotores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Asimismo, debemos proteger y aprovechar los recursos naturales y la biodiversidad, conscientes de que estos son el patrimonio de nuestro presente y nuestra responsabilidad con las generaciones futuras. Para lograr estos objetivos, es esencial el empoderamiento de las mujeres y también abrir nuevas oportunidades a los jóvenes, y construir, de la mano de la iniciativa privada, un orden económico global sostenible y responsable.

Al conmemorar los doscientos años del Ministerio de Relaciones Exteriores, queremos proponerle al mundo, como lo hicimos a los colombianos en 2018, un pacto sostenible por la legalidad internacional, el emprendimiento global y la equidad a nivel mundial. Un pacto que proponemos conscientes de que la incertidumbre y el temor que enfrenta la humanidad a raíz de esta pandemia nos obliga a tomar mayor conciencia y acciones sobre el sentido de integridad que debe haber en el manejo de los Estados frente a sus ciudadanos y en la relación de los Estados entre sí y su responsabilidad frente a siete mil millones de personas.

El futuro de nuestro país nos plantea enormes desafíos. Colombia ha sido, por muchos años, un miembro aplicado y eficiente de la sociedad internacional. Desde nuestro nacimiento como república, hace 200 años, hemos contribuido a la construcción de un orden global que, aunque complejo e imperfecto, ha hecho posible tener períodos más largos de convivencia pacífica que los recuerda la historia. El comportamiento internacional en el futuro deberá observar la tradición que hemos cultivado por muchas décadas como país y que, a pesar de haber tenido gobiernos de distintas tendencias, se ha mantenido. Permítanme ofrecer una rápida perspectiva de algunos asuntos que considero esenciales tener en cuenta para nuestra política exterior en los años por venir:

En primer lugar, es indispensable mantener el liderazgo regional de Colombia en temas como la defensa de la democracia, la recuperación pospandemia y el medio ambiente, privilegiando y fortaleciendo los escenarios multilaterales, consolidando alianzas estratégicas existentes y construyendo nuevos entendimientos. Lo anterior debe basarse en la construcción y consolidación de relaciones estratégicas con los actores más importantes del escenario internacional, con los que compartimos visiones y principios, especialmente Estados Unidos, la Unión Europea y sus Estados miembros, nuestros hermanos Latinoamericanos y del Caribe y países importantes con los que hemos forjado alianzas sólidas y duraderas, como, entre otros, Japón, Corea, Australia, Canadá, Marruecos, Turquía o la India. Esto significa, entre otras cosas, defender el multilateralismo como principio indispensable para gestionar

los grandes problemas que enfrenta el mundo, incluidos los de seguridad. Ello nos permitirá, sobre una base firme, reforzar las relaciones bilaterales con los países vecinos y fortalecer con ellos relaciones de cooperación en temas de beneficio para los ciudadanos.

En el ámbito regional, Colombia se debe proyectar con una mayor presencia hacia Centroamérica y el Caribe, ofreciendo cooperación en desarrollo, medio ambiente y seguridad, con la noción de que un vecindario próspero y pacífico es beneficioso para nuestro país y para los ciudadanos colombianos. Un orden multilateral conlleva la necesidad de promover la cooperación internacional para atender temas críticos, como el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la migración y la movilidad humana, temas en los que Colombia ha tenido un protagonismo importante y en los que sus políticas nacionales pueden ser referente para la construcción de buena gobernanza global. Enfrentar los grandes problemas globales exige también que los países resuelvan los que los aquejan internamente y generan desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas. Es por eso que es indispensable promover acciones concertadas internacionalmente para luchar contra la corrupción, como factor que debilita los regímenes políticos, especialmente la democracia, y favorece el crecimiento de alternativas populistas y autoritarias.

Todo este esfuerzo en política exterior requiere de una institucionalidad fuerte y confiable, para lo cual es indispensable desarrollar y fortalecer nuevas dimensiones y herramientas de la diplomacia, como la diplomacia pública,

la diplomacia digital o la diplomacia científica, para mejorar la interlocución de Colombia con actores no tradicionales y llegar a nuevas audiencias, cada vez más relevantes en la promoción de los intereses nacionales. Un servicio exterior profesional, eficiente y comprometido junto a una Cancillería con una visión

clara de los intereses nacionales son el principal instrumento para hacer posible un mejor futuro para nuestro país en el mundo. ¡Sabemos que hoy, como en el pasado, nuestra política exterior y nuestra diplomacia tienen mucho que ofrecer a nuestro proyecto de nación y al mundo! 🌐

Notas

1. Versión ajustada de las palabras pronunciadas por la Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores con motivo de la celebración del Bicentenario del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Teatro Colón el 7 de octubre de 2021.

El Caribe Insular y sus orígenes amazónicos



Por Germán Federico Grisales Jiménez

Ministro Plenipotenciario de Carrera Diplomática y Consular. Sociólogo, arquitecto, Doctor en Antropología Social (EHESS, París), con doctorado y posdoctorado en Estudios Amazónicos (Universidad Nacional de Colombia). Miembro del grupo de investigación “Etnología y Lingüística Amazónica” de la Universidad Nacional. Ha sido Cónsul de Colombia en Tabatinga (Brasil) y en Santo Domingo de los Tsáchilas; Encargado de Negocios de Colombia en Jamaica. Segundo lugar en el Premio Latinoamericano de Ensayo Andrés Bello con el libro Nada queda, todo es desafío (2000). Oriundo de Santa Ana (Magdalena), territorio ancestral de los indígenas chimilas (Ette Ennakas).

Introducción

El propósito de este ensayo consiste en describir la diversidad y la identidad que contiene esta región del mundo y, en segundo lugar, lo mucho que le debe el Caribe a la Gran Amazonía – incluyendo al Orinoco– desde el punto de vista de sus orígenes y su construcción. Nos será de ayuda, en ello, el seguimiento de las migraciones forzadas o inducidas, los hallazgos arqueológicos en islas como Jamaica, los vestigios lingüísticos, la culinaria que ha sobrevivido, los testimonios de los jesuitas, los intercambios bélicos y económicos, las conexiones entre las dos regiones, y la Antropología Comparada.

La diversidad y la unidad caribeñas

El Caribe insular es la más amplia expresión de la diversidad, generada por la migración forzada y la acción de Estados exógenos que han reunido en su seno características culturales de tres continentes: África, América y Europa. Gran número de estas islas han experimentado en carne propia, en el siglo XVI, las invasiones de filibusteros, como Francis Drake y Jean Fleury. El Caribe en su más amplia expresión geográfica ha experimentado el debilitamiento del Imperio Español, a finales del siglo XVI, la presencia de los imperialismos inglés, holandés y francés en el siglo XVII. Ha sentido el paso de Daniel de Ravardière, los

intentos de colonización del inglés Thomas Warner y del francés Belain d'Esnambuc, durante el siglo XVII. Ha contemplado en el siglo XVIII, el desastroso intento de poblamiento de 12 mil voluntarios francocanadienses encaminados a Kourou, así como la recomposición de fuerzas del Tratado de Utrecht de 1715. Ha constituido la intrincada telaraña de bases militares, puestos de rastreo naval, aeropuertos, bases submarinas y pistas que convirtieron a la región en un nido de intereses políticos y militares, durante la Guerra Fría, y, sobre todo, al comenzar los años 60.

Buena parte de lo que es hoy la Región ha sido generada por las migraciones forzadas de pueblos enteros, la imposición de instituciones no caribeñas, los órdenes territoriales ajenos y la superposición de culturas.

El Caribe actual supera la noción de diversidad en cuanto a los regímenes políticos; cuenta con varios Estados que comparten una misma isla, hablando idiomas diferentes, y hasta con Estados-Archipiélagos; sobreviven allí Estados pertenecientes a la Commonwealth; Estados; igualmente, con régimen parlamentario o presidencialista; también, con repúblicas; islas con estatuto de Departamentos de Ultramar, contemplados en la Ley de Departamentalización creada por Francia en 1946; colonias británicas, como Anguilla, Islas Caimán, Turk y Caicos o las Islas Vírgenes inglesas; territorios del ultramar holandés como Aruba, Bonaire, Curazao, San Eustaquio, Saba y San Martín del Sur con diferentes grados de autonomía no unificada; Asimismo, territorios con soberanía norteamericana como las Islas Vírgenes

o Estados libremente asociados como Puerto Rico; e, incluso, el Caribe cuenta con un Estado socialista, Cuba.

El Caribe no ha mostrado unidad ni para identificarse. Ha sido llamado Antilia, Mar del Norte, Mar de las Antillas, Indias Occidentales, *Windward* y *Leeward Islands*. Fueron los franceses quienes lo bautizaron así: La Mar de los Caribes, por asociarlos con la condición de caníbal o "Caribana", como se lee en algunos mapas. Pero, hay menos huellas caribes que arawack, al menos en el Caribe colombiano. Para algunos estudiosos insulares, el concepto de "Caribe" es relativamente reciente. Es especialmente utilizado a finales del siglo XVIII y el comienzo del siglo XIX.

La noción de "Región Caribe" fue inventada por los Estados Unidos en el cambio del siglo XVIII al siglo XIX como un producto de su expansión económica y política en el Área. En 1900, buena parte de lo que llamamos Caribe se encontraba bajo el dominio inglés con el nombre de Indias Occidentales Británicas.¹

Se ha apelado a la identidad sólo cuando ha existido una amenaza externa o un tratado de integración que pone en peligro a toda la Región. Y si hay algo que identifique al conjunto de islas es el modelo de la plantación, que funcionaba a partir de la migración forzada de esclavos y de la explotación de muchos grupos humanos extra-continetales. (indostanos, javaneses así como un amplio etcétera).

Hoy, con el turismo y la actividad financiera, el Caribe insular es como un aeropuerto que recibe y envía gente en todas direcciones, aunque con la crisis del



*Patio de la Palma. Palacio de San Carlos.
Fotos Oficina de Prensa - Ministerio de Relaciones Exteriores.*

COVID 19, la actividad turística mermó los ingresos de las islas, inesperadamente.

Pero la Región es más que eso; la migración forzada y la convivencia entre pueblos diferentes también ha traído el sincretismo religioso, que se manifiesta, por ejemplo, en Cuba, entre la Virgen del Cobre, los Orishas como Ochun -de origen africano- y Atabey Orehu, la madre y reina de las aguas -de tradición arawack-, es decir amazónica. En esta región, cada espejo de agua cuenta con su madre.²

El Caribe insular constituye uno de los más grandes laboratorios étnicos y lingüísticos. Casi por completo, su población original

fue exterminada. En su lugar, fueron sembrados en las plantaciones de caña de azúcar esclavos negros arrancados al África occidental, sobre lo cual europeos y norteamericanos intentaron edificar su bienestar actual. Parece haberse olvidado que tal negocio inhumano permitió una porción importante de la acumulación originaria del capital en Europa y la Revolución Industrial en Norteamérica, es decir su gran riqueza.

Fue por la migración forzada que la población de las Antillas Menores, desde Surinam (que no es una isla, pero sí un territorio continental amazónico-caribe) hasta Barbuda, configuran

un conjunto histórico o etnorracial, compuesto por criollos, javaneses, *bush* (negros cimarrones), indonesios, chinos, árabes, hindúes, inmigrantes forzados, o descendientes de grupos europeos; cada isla muestra sus características particulares como el número de lenguas criollas y distintas entre sí, como el Saramacan, los idiomas Criollos palenqueros, el Papiamento, el idioma hablado por los Cimarrones (Marrons) de Santa Elizabeth y Acconpong, en Jamaica, y tantos otros.

Aunque Haití ha sido considerado el primer pueblo libre de América, también es cierto que los cimarrones de Jamaica, ubicados en Accompong, fueron pioneros y obligaron a firmar un acuerdo de paz a los ingleses, en 1738, casi setenta años antes.

Y, probablemente, ninguna migración fue más forzada y múltiplemente situada en la Región que la de los Caribes Negros o Garífunas llegados en un barco negrero malogrado a orillas de San Vicente. Integrados con los indios arhuacos, aprendieron la lengua; Sojuzgados por los indios Caribes, se emparentaron con ellos y adquirieron algunas de sus costumbres. Cuando la isla fue sometida por los británicos, a finales del siglo XVIII, fueron deportados por éstos a la isla de Roatán al frente de Honduras. Posteriormente se expandieron por territorios vecinos de América Central, perdieron sus territorios con algunas empresas multinacionales y hoy buena parte de ellos han terminado viviendo en Norteamérica.³

La migración forzada ha jugado un papel destacado en la construcción del Caribe. Según se mire, el Caribe puede

ser percibido como un concepto político que sirve para sentar las bases de la unidad de sus miembros, como expresaba Rubén Silié del Gran Caribe. Se enfatiza la comunidad de intereses cuando se tiene ante sí un riesgo exterior que requiere de la unidad. Son resaltados los rasgos comunes de carácter histórico, cultural o social sólo para fortalecer la unidad. Pero la mayoría de las veces, en cambio, el Caribe insular ha sido fragmentación y diversidad, como cuando la Federación de las Indias Occidentales fue construida entre 1958 a 1962, pero un referéndum realizado en Jamaica decidió que este país se separara de ella, y así, la unidad fracasó. Fue, entonces, cuando el Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Eric William, también separó a su nación de la unidad federativa no sin antes expresar: *“diez (naciones) menos una no equivale a nueve, equivale a cero”*.⁴

Pero, ¿qué le debe la región del Caribe a la Gran Amazonía? Casi todo lo demás, con excepción del aporte recogido desde Mesoamérica (como el maíz), que de la misma manera ha sido significativo.

Una historia de migraciones forzadas, intercambios o conexiones entre la Amazonía y el Caribe

Hace más de tres o cuatro mil años parecen haber partido del río Orinoco (y desde el Amazonas) las migraciones arawacas y caribes que ocuparon las islas denominadas Windward y Leeward, desde Trinidad, Tobago, Barbados hasta llegar a las islas mayores como Puerto Rico, República Dominicana, Jamaica, Cayman o Cuba, Turks y Caicos, donde aún reposan las huellas de pueblos de origen arawac como los Tainos y los Lucayos. Venían de

lo profundo de las cuencas del Orinoco, el Escudo Guyanés, y el río Amazonas (Guaporé, Madeira y Jiparaná, así como de sus afluentes y confluente).⁵

El Caribe, durante un largo tiempo, ha sido la prolongación de la Amazonía y en particular de sus movimientos migratorios.

En principio fueron cazadores, recolectores y pescadores amazónicos quienes poblaron por primera vez al Caribe, a través de la desembocadura del Orinoco.

Con las herramientas de la Arqueología, han sido descubiertas muestras de las técnicas amazónicas en los bohíos del Caribe –afines a las malocas; igualmente, se han hallado pruebas de la domesticación de animales del Amazonas y plantas cultivadas –como el tabaco– así como artes de pesca en suelo antillano enseñando la procedencia de pueblos arawac y caribes, que arribaron a las islas del amplio Caribe mucho antes de la presencia hispánica o europea, en general.

Incluso, se conoce que en oleadas como las del año 500 después de Cristo, fueron llevados cultivos como los de la yuca, la ahuyama, la papa dulce, entre tantos otros.

La Lingüística, por su parte, nos ha aportado muchos vocablos que son similares en el Caribe y en la Amazonía, empezando por “el de “cassava” como se le llama a la fariña realizada en el Amazonas y está presente en San Vicente. En la Panamazonia se alcanzaron a cultivar cientos de especies de yuca; “cassava” se le llama a este tubérculo en Surinam, Jamaica, en la Costa Caribe de

Colombia (donde el casabe constituye un derivado de tal tubérculo).⁶ Los Sikuanis y los Tukanos se destacan entre aquellas comunidades que más han aportado a la humanidad a través de este producto que ha llegado no sólo al Caribe sino al resto de la humanidad, brindando seguridad alimentaria.

De otro lado, se considera que, incluso, la palabra Cacique fue utilizada primero por los Taínos, de familia arawac, es decir amazónica, en el Caribe y luego generalizada por los españoles en el resto de Suramérica, incorporada como “*Chiefdom*” en la literatura antropológica. Esta, por lo menos, es la tesis del antropólogo brasileiro Carlos Fausto.⁷



En la imagen, el pintor y diplomático de carrera Germán Grisales y la curadora ticuna, Betty Souza, defensora de los derechos de su pueblo y pieza fundamental en la lucha contra el COVID-19 en el Amazonas.

Artículos como el *Matafrio*, con el que se elimina el veneno de la yuca brava en la Amazonía de los Murui, se han encontrado en Jamaica; las hamacas, el recipiente para amasar el casabe, el tabaco consumido a través de horquetas huecas denominado “yopo”, de origen arawac amazónico, la silla denominada hasta hoy “pensador” donde se sientan las autoridades tradicionales amazónicas (y es conocida como “Duho”, en Jamaica) han sido hallados en las islas, así como las flautas de los rituales del nororiente amazónico;⁸ Hasta mitos de los Wayúus, una comunidad de lejano origen arawac, son asociados con la selva amazónica.

Finalmente, la palabra “bucanero”, adoptada por los corsarios parece provenir del vocablo arawac “bucan” que corresponde a la carne de monte ahumada que consumen los indígenas Okaina y Murui en La Chorrera y que hoy se llama “y+k+ka y+k+zi”⁹, pero que en el siglo XVII, era cocinado por los corsarios en el Caribe, en islas como la Tortuga.

Otra señal de la contribución del Amazonas al Caribe insular se halla constituido por los itinerarios precolombinos reconstruidos. La familia lingüística arawac inició el movimiento migratorio –según algunos– desde las cuencas de los ríos Orinoco y Negro, en la cercanía del Escudo Guayanés y en el Brasil al de hoy alcanzando puntos extremos como Cuba y Las Bahamas¹⁰, a través de la desembocadura del río Orinoco; Los Caribes de la época, a su vez, se originaron en los alrededores de los ríos Tapajoz y el Alto Xingú, tributarios del río Amazonas.¹¹ Fueron empujando a muchos otros pueblos, especialmente a aquellos de lengua o cultura arawac en diversas direcciones. Pero, autores

como el padre Joseph Gumilla, en el siglo XVIII, los sitúan casi siempre al Oriente de Venezuela, Guyana y Surinam, y, eventualmente en las Antillas Menores.

¿Amerita la Costa Continental colombiana llamarse “caribe”? En la actualidad –según la lingüista María Trillos, de tal estirpe lingüística caribe, quedan en Colombia los Yukos (hoy conocidos como Yukpas), en la Serranía del Perijá, y los Carijonas, enemigos tradicionales de los Huitotos, que viven en la Amazonía. Es decir, queda muy poco.

Como culturas vivas, hoy también subsisten comunidades de lengua caribe, en Venezuela, la República Cooperativa de Guyana, y Surinam (como los Cariña, los kalinago y los Kaliña).

Un problema que se presenta en la historia de ambas regiones es la deformación de vocablos, la manipulación y generalización de palabras, la falsa captación de nombres, confusión o reinterpretación que han hecho los hispanos sobre el mundo indígena, a lo largo de los tiempos.

Junto a la palabra “Kasik” de los Taínos (Arawac”) conocemos el caso de los indios de los alrededores de Valledupar, en el siglo XVIII y parte del XIX. Casi siempre nos hemos preguntado quiénes eran los “Itotos” o “Ytotos”, reseñados en la certificación del Cabildo Mayor de Valledupar dada a José Miguel de Arias, nieto del Capitán Sargento Mayor Salvador Félix Arias en 1804, o en el compromiso firmado por Cristóbal de Almonacid con el Gobernador de Santa Marta para la conquista de varias tribus entre las cuales se encontraba la de ellos, los mismos que fueron mencionados constantemente en la fundación de la capital actual del

Cesar.¹² En la literatura de los cronistas, estos Uitotos, aparecen a menudo como Vitotas, Vitotos, Itotos o Huitotos. ¿Tenían alguna relación lingüística con los Uitoto, un grupo amazónico –o simplemente se trataba de una denominación arbitraria de los Conquistadores españoles, durante las Refundaciones que casi arrasaron con la totalidad del pueblo Chimila o *Ette Ennaka*?

La Cartografía nos ha enseñado, de otra parte, que el conocimiento de los ingleses y holandeses, a finales del siglo XVI y en el siglo XVIII, no alcanzaba para conocer la forma de América pero sí tenían nociones de la existencia de Cacicazgos que se encontraban aparentemente muy lejos de la desembocadura del Orinoco y el Mar Caribe, como el de los Omaguas. También sabían de la interconexión entre el río Orinoco y el Amazonas, atribuida equivocadamente a Humboldt, mucho después.

Dicho cacicazgo pasaba por la actual Leticia, y se extendía hacia el Brasil (cerca de Ega, hoy Tefé) y hacia el río Tiputini, como hemos enunciado. Ese cacicazgo, tenía dos centros de poder político: Aparia Grande, o Paria Grande (con centro en los alrededores de Leticia) y Aparia Pequeña, o Paria Pequeña, como el nombre del Golfo de Paria, en el Delta del Orinoco, donde operaron las fuerzas de Walter Raleigh, en 1618, buscando El Dorado.¹³

Buena parte del cacicazgo desapareció cerca del actual Trapecio Amazónico, a comienzos del siglo XVIII con la arremetida de los portugueses contra los jesuitas, en 1710, cuando ya el Imperio español comenzaba a limitar la ayuda a tales misioneros, que conservaban una alianza

con los Omaguas. Así, probablemente este Cacicazgo hubiera tenido algún tipo de relación de intercambio con el Orinoco y el Caribe, mucho antes de la presencia de Humboldt (en 1789 y 1804).

En el año 2008, mientras se realizaba la Asamblea Constituyente del Ecuador, aún existía una Federación Omagua (probablemente reetnizada) que actuaba en el río Tiputini, de gran importancia biodiversa en el Parque Yasuní, ubicado en dicho territorio ecuatoriano.¹⁴

En el siglo XVII, fueron indígenas amazónicos los que devolvieron esclavos africanos a sus dueños los holandeses de Surinam, probablemente utilizando el Orinoco; pero hubo ocasiones en las que fueron negros nacidos en el Caribe y súbditos de la Corona inglesa quienes esclavizaron a los indios que vivieron en el río Cotuhe, en el actual Trapecio amazónico, como sucedió con los habitantes de Barbados utilizados por la Casa Arana, a comienzos del siglo XX.¹⁵

Por otra parte, Demetrio Salamanca, cita a unos 60 compatriotas incluido el cartagenero Juan Villadiego, entre los caribeños que trabajaron en el caucho amazónico, en los años veinte del siglo XX.¹⁶

A pesar de la distancia, durante la guerra contra el Perú que se libraba en torno de Leticia, en 1932, hubo una gran solidaridad del Caribe colombiano que se manifestó de diferentes maneras: recolección de dinero y joyas en Santa Marta, disminución de la Dieta de la Asamblea Departamental del Magdalena a favor de la causa, creación de un contingente de barranquilleros destinado al Putumayo (La Prensa, Barranquilla, 1932),

manifestación patriótica de los guajiros solicitando oficiales para reorganizar el Batallón Padilla; Taganga envió a uno de sus ciudadanos, de nombre Victor Asis, a la defensa de la patria, y un pueblo del Magdalena, que llevaba por nombre “Perú”, (cerca de Santa Ana) fue obligado a cambiar de denominación, y en su lugar tomó el nombre de “Nueva Granada”.

Conexiones entre las dos regiones se han seguido desarrollando: En los años veinte, del siglo XX, la ruta habitual para llegar a Manaus, desde Bogotá consistía en viajar por el Caribe desde Barranquilla y tomar en Barbados otro barco sobre el que dirigirse a la desembocadura del Amazonas.

En la guerra del Perú y Colombia, hubo participación de marinos de San Andrés. También, población amazónica que se quedó viviendo en San Andrés.¹⁷ Y sanandresanos que terminaron viviendo en Leticia.

En los años 80s del siglo XX, hubo un desplazamiento importante del Caribe colombiano (La Guajira) hacia Leticia que luego tuvo repercusión en la composición del poder en este Departamento selvático. Esta etapa coincide con la caída de la marihuana en la primera región y el auge de la coca en la segunda.

Y la última conexión entre el Caribe y el Amazonas estuvo representada por la migración de haitianos hacia Tabatinga, a raíz del terremoto del año 2010.

En resumen, el Caribe le debe mucho de su origen al Amazonas; estas regiones siempre han estado conectadas entre sí, y es una ilusión política que parezcan tan alejadas; un ejemplo de



Mapa editado por H Moll en 1701, en Londres. En él se expresa la existencia de una unión entre el Amazonas y el Orinoco, 80 años antes de Alejandro von Humboldt. Mapa tomado del Atlas de Cartografía Histórica de Colombia. Bogotá: IGAC. Litografía ARCO, 1985, Repositorio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

ello es la existencia de Estados que son simultáneamente caribes y amazónicos (con heredades africanas y amerindias) tales como la República Cooperativa de Guyana y Surinam.

La migración haitiana alcanzó a Tabatinga (Brasil) y a Brasileia (Acre), poniendo el dedo en la llaga sobre la

necesidad de encontrar respuestas a migraciones de nuevo tipo relacionadas con fenómenos de la naturaleza o con el cambio climático y que nada tienen de relación con el Estatuto de Refugiados de 1951, ni con el Protocolo de 1967. Se trata de inundaciones, terremotos, maremotos, erupciones volcánicas y desaparición de islas.

Conclusión

En la actualidad, las dos regiones se encuentran atravesadas por oleadas de migrantes de calidades diferentes: En el amplio Caribe, se han multiplicado las diásporas hacia Estados Unidos, Canadá y el mundo Europeo. Ellas parten de Jamaica, Barbados, Trinidad¹⁸, San Vicente o del mundo Garífuna que saliendo de San Vicente, terminó en Norteamérica; también, se ha recrudecido la diáspora venezolana (incluso desde el amazónico Estado Bolívar) hacia Trinidad y hacia la

República Cooperativa de Guyana, donde se ha encontrado hidrocarburos. Y los migrantes son un grupo importante para la supervivencia de los grupos locales, por la ayuda que representan las remesas; en cambio, el Caribe insular ha tenido dificultades para abrir los mercados propios de unas islas (como Jamaica) para los trabajadores de otras islas.

Pero en la Amazonía se produce otro tipo de oleadas migratorias forzadas por violencia, miedo al confinamiento, desplazamiento hacia las fronteras vivas, retornos del exterior próximo y, finalmente, migración de la selva hacia las ciudades que son centros de distribución de servicios. Si bien se dan áreas de concentración demográfica pobre, igualmente se encuentran ciudades pobladas de indios, indígenas aislados que huyen del contacto con otras poblaciones, indígenas que son involucrados en la minería o absorbidos por negocios como el coltán, y son obligados a desplazarse.¹⁹ 🌐

Notas

1. Antonio Gaztambide-Geigel. «La invención del Caribe en el siglo XX: las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico». *Revista Mexicana del Caribe*, 1 (1996), 74-95. Citado por Norman Girvan, en: «History of 'El Gran Caribe'». www.kaleidoscope.caribseek.com/Norman_Girvan/El_Gran_Caribe/Index.Shtml Consultado febrero de 2011.
2. Antonio Benítez Rojo, realiza esta comparación, entre la Virgen de la Caridad del Cobre -con una fecha: 1605- cerca de Santiago de Cuba, la deidad taína Atabey o Atabex (la Reina de las Aguas) de origen arawack y el orisha yoruba Ochu. Esta cita se encuentra en su libro *La Isla que se Repite*. 1986, <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmch99n6>. Consultado en diciembre 22 de 2021.
3. Cesar Andrés Panting 2017.
4. Norman Girvan, 2003, pp.64-65.
5. «La explicación para el inicio de los movimientos migratorios de la Región puede estar relacionada con los periodos alternados de humedad y sequedad que la región amazónica experimentó. Los resultados de las dataciones C14 identificaron estos episodios entre 3,000 y 2,000 años periodo que coincide con la dispersión de los grupos tupí-guaraní y arawak. Los grupos que experimentaron grandes dispersiones habitaron las regiones más secas y fueron los primeros afectados por el cambio climático (Meggers, 1972). Lathrap (Lathrap, 1970) también señala a la misma región como el punto central de dispersión incluso de acuerdo con los análisis lingüísticos: l.» Tomado de : María C. Mineiro, « Las Migraciones Tupí-Guaraní en América del Sur Oriental », pp. 36-51, en Patricia Moncaleana (coord) *Historia Comparada de las Migraciones*. México: UNAM, p38.
6. Según síntesis de Clara Peña, en el mundo hoy se conocen más de 5.000 variedades de yuca en el mundo. «En la región amazónica, es quizás donde las comunidades nativas han logrado domesticar y cultivar la mayor diversidad de yucas, reconociéndose casos hasta de 137 variedades para el caso de los Tukano (Prance 1997), 31 para los Quijos-Quichua (Páez & Alarcón 1994), 70 para los Sikuaní del Vichada (Rojas 1994)), y 38 variedades para la región de Loreto (Perú) (Inga & López 2001). En el presente estudio, para las comunidades Ticuna del sur del Trapecio Amazónico, se ha reconocido el cultivo de 39 variedades de yucas, empleadas para diversos fines, y cada una con un conjunto de características que las diferencian entre sí». Tomado de Clara Peña. (2000). *Coord. Diversidad de yuca entre los Ticuna: Riqueza cultural y genética de un producto tradicional*. Leticia: SINCHI y otros, p. 17.
7. Carlos Fausto, 2005, p.36.
8. Ver: Lenox Honneychurch, 2006.
9. Traducción de Eño Namey Buinaño. (indígena de habla Muirui-M+n+ka).
10. Trillos, María, 1998, p.36.
11. Trillos, 1998, p.37.
12. Documentación de 1609. Caciques e Indios. Archivo Nacional. Citado por Castro Trespalcacios, Pedro. *Culturas aborígenes e independencia de Valledupar*. Bogotá: 1979, p. 39.
13. Ver el libro de Germán Arciniegas (1986).
14. El suscrito mientras era Cónsul en Santo Domingo de los Tsáchilas, escuchó de ellos, en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente del año 2008.
15. Puede verse en el informe de Roger Casement (1911), reeditado en el 2011.
16. D. Salamanca. Carta al Ministerio de Relaciones Exteriores, primero de abril de 1922.
17. E. Guhl, 1991, *Escritos geográficos; las fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá, Colombia : FEN.
18. Elizabeth Thomas-Hope, 1992. *Caribbean Migration*. Kingston, Jamaica: Stephenson Litho Press.
19. Ver: Luis Aragón, 1983.

Bibliografía

- Arciniegas, Germán. 1986. Biografía del Caribe. Bogotá: Presidencia de la República.
- Aragón, Luis. «El problema migratorio en la Panamazonia: una aproximación teórica y una alternativa metodológica». En Revista Geográfica No. 97, Enero-Junio, de 1983.
- Benitez Rojo, Antonio. (1986). La Isla que se Repite., <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmch99n6>. Consultado en diciembre 22 de 2021.
- Casement, R. (1911). El Libro Azul. Lima Perú: IWGIA.2011.
- Castro Trespalacios, Pedro. Culturas aborígenes e independencia de Valledupar. Bogotá: 1979.
- Gaztambide-Geigel, Antonio. «La invención del Caribe en el siglo XX: las definiciones del Caribe como problema histórico y metodológico». Revista Mexicana del Caribe, 1 (1996), 74-95. Citado por Norman Girvan, «History of 'El Gran Caribe'». www.kaleidoscope.caribseek.com/Norman_Girvan/El_Gran_Caribe/Index.Shtml. Consultado febrero de 2011.
- Girvan, Norman.,2003. «El Gran Caribe: Globalización, fragmentación e integración», pp: 64-69. En: Revista de la Asociación de Estados del Caribe, sexta edición, 2003.
- Fausto, Carlos. 2005. Os indios antes do Brasil. Mexico: Zahar.
- Guhl, Ernesto. 1991. Escritos Geográficos: las fronteras políticas y los límites naturales. Bogotá: FEN.
- Honeychurch, Lenox. 1988. The Caribbean People. Jamaica: Nelson Thormes.
- Lathrap, D. 1970. The Upper Amazonas. Londres: Thames and Hudson.
- Moncaleana, Patricia, 2014 (coord).Historia Comparada de las Migraciones. México: UNAM.
- Mineiro, María del C. 2014. «Las Migraciones Tupi-Guaraní en América del Sur Oriental», pp. 36-51, en Patricia Moncaleana (coord) Historia Comparada de las Migraciones. México: UNAM.
- Panting Cesar Andrés. (12 de octubre de 2017) «Garífunas luchan por mantener sus raíces en Estados Unidos» La Prensa, Honduras. https://www.laprensa.hn/honduras/garifunas-luchan-mantener-raices-lengua-estados_unidos-FWLP1116210
- Peña. Clara. (2000). Coord. Diversidad de yuca entre los Ticuna: Riqueza cultural y genética de un producto tradicional. Leticia: SINCHI y otros.
- Polo, José. 2011. “Territorios, gentes y cultura en el Caribe continental neogranadino: 1700-1850, una síntesis”. “En:José Polo y Sergio Solano” (Ed) Historia Social del Caribe Colombiano. Cartagena: La Carreta Editores.
- Rodrigues A. (1965). «A classificação do tronco linguístico Tupi» En: Revista de Antropologia Num. 1, vol. 12 (1965).
- Silié, Rubén. Mensaje del Secretario General de la AEC. Revista de la Asociación de Estados del Caribe, Septima Edición. S.E. S.F.
- Trillos, 1998, María. Ayer y Hoy del Caribe Colombiano en sus Lenguas. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

Desarrollo de la capacidad de producción de vacunas y tecnologías de salud: una prioridad de la política exterior



Por Juan David Moncaleano Prado

Primer Secretario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia. Profesional en Química Farmacéutica de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de Maestría en Biotecnología de la National Tsing Hua University y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Previo al ingreso a la Cancillería, trabajó en el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y en el área de patentes de la Superintendencia de Industria y Comercio. Actualmente asignado a la Coordinación de Asuntos Sociales de la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Luego de más de dos años de haberse declarado la pandemia de COVID-19, el Director de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reporta en el mes de julio de 2022 un aumento de casos derivado de nuevas variantes del virus y la necesidad de acelerar la investigación y el desarrollo de la próxima generación de vacunas. América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más golpeadas por las consecuencias sanitarias del covid-19, toda vez que, a pesar de representar el 8,4% de la población mundial, a finales de agosto de 2021 registraba el 32% de las muertes (Cepal 2021). En Colombia, se han reportado más de 140.000 personas

fallecidas y más de 6 millones de casos confirmados (Ritchie et al. 2020). Sin embargo, a pesar de la limitación de capacidades y recursos, el Plan Nacional de Vacunación ha superado 86 millones de dosis aplicadas y el gobierno nacional ha liderado iniciativas para avanzar en materia de seguridad sanitaria que incluyen, entre otras medidas, la producción de vacunas y medicamentos para prevenir y tratar la enfermedad producida por el Sars-CoV-2 y enfrentar futuras pandemias. En este documento se describe el presente de la política exterior, referido por aquellas acciones que se han adelantado en diferentes escenarios,

orientadas a promover la capacidad de producción de vacunas y medicamentos para hacer frente al covid-19. En la segunda parte, se propone esta temática como una prioridad de política exterior y un enfoque para su implementación.

El presente

Con el inicio de la vacunación en febrero de 2021 en Colombia, el gobierno nacional reconoció su interés en que Colombia produjera sus propias vacunas para enfrentar la crisis sanitaria derivada del covid-19. En palabras del Presidente de la República durante una visita a la farmacéutica Procaps en Barranquilla, la producción de vacunas “no es un tema de análisis de competitividad, sino casi que una necesidad de soberanía en términos de salud pública” (Cámara de Comercio de Bogotá 2021). Sin embargo, la experiencia de Colombia en la producción de vacunas se vio afectada en 1997 cuando el Instituto Nacional de Salud reportó su última entrega del Plan Ampliado de Inmunización de dosis de vacunas contra la tuberculosis, difteria, tosferina, tétano y fiebre amarilla, todas producidas en el país, sus instalaciones fueron reestructuradas para otros usos y se confió en adquirir las vacunas en el exterior (Gobierno de Colombia 2020).

Por otro lado, el perfil de la industria farmacéutica nacional no está orientado a la investigación, desarrollo y producción de biológicos. Las vacunas son frecuentemente producto de esfuerzos colaborativos entre diferentes sectores, donde compañías farmacéuticas se asocian con agencias públicas y grupos de investigación en universidades. Adicionalmente, en circunstancias

normales, el desarrollo de una vacuna puede tardar entre ocho y quince años en promedio para ir desde el laboratorio a las manos del personal sanitario (Council on Foreign Relations 2021). En un escenario como este, es importante resaltar los esfuerzos que ha venido adelantando el Ministerio de Relaciones Exteriores para apoyar la estrategia del Gobierno Nacional, con el fin de recuperar nuevamente esa capacidad de producción. A continuación, se describen algunas de estas acciones en diferentes escenarios.

Asuntos bilaterales

CANADÁ. El pasado mes de diciembre de 2021, el Gobierno Nacional firmó un memorando de entendimiento con la empresa colombiana VaxThera y la compañía farmacéutica canadiense Providence Therapeutics para el desarrollo de tecnología para la producción de vacunas en nuestro país. Providence Therapeutics se especializa en terapias de vacunas con ARN mensajero (ARNm) y se espera que la planta de producción que se encuentra en construcción en Rionegro (Antioquia) fabrique pequeños lotes de vacunas, no solamente para el covid-19, sino para otras patologías (Presidencia de la República 2021). Como lo manifestó el Presidente Iván Duque, a través de esta iniciativa Colombia recupera la soberanía en la producción de vacunas y se posiciona como líder regional en la producción de vacunas y tecnologías para la salud.

ESTADOS UNIDOS. El Ministerio de Salud firmó el 20 de octubre de 2021 un memorando de entendimiento con la compañía farmacéutica estadounidense Inovio con el objetivo de producir vacunas en el territorio nacional. Esta compañía

desarrolla vacunas de ADN para el covid-19, la cual es administrada con un dispositivo directamente en las células para producir la respuesta inmune. Esta compañía igualmente busca adelantar estudios clínicos en Colombia en el marco del estudio Solidaridad de la OMS (Ministerio de Salud y Protección Social 2021a). Luego de una invitación realizada por la señora Vicepresidenta Canciller en visita realizada a Washington el 27 de mayo de 2021, expertos del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS) y del Instituto Nacional de Salud (NHS) de los Estados Unidos adelantaron una visita el 25 y 26 de octubre de 2021 en materia de ciencia y salud. En esta visita se trabajó en el desarrollo de capacidades de producción de vacunas en Colombia y se incluyó el intercambio de experiencias de lucha contra la pandemia y exploración de oportunidades de cooperación bilateral en salud y diplomacia científica (Ministerio de Relaciones Exteriores 2021c).

INDIA. Entre el 27 de septiembre y el 3 de octubre se realizó la Misión de Salud, Ciencia y Tecnología en la India, que incluyó visitas a laboratorios de producción, centros de investigación y entidades del gobierno indio en las ciudades de Nueva Delhi, Pune, Bangalore e Hyderabad. Esta misión contó con la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, empresarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y académicos con el fin de aprender sobre el ambiente productivo, de innovación y regulatorio para la producción de vacunas en la India. Entre los acuerdos alcanzados, se firmó una carta de intención entre el Ministerio de Salud y el Serum Institute

of India, entre otras empresas, para la transferencia de tecnología de producción de vacunas contra el covid-19 (Ministerio de Relaciones Exteriores 2021a).

COREA DEL SUR. El 26 de agosto de 2021 se firmó un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Salud y la compañía SK Bioscience con el fin de generar alianzas que permitan la producción de vacunas en Colombia. Esta empresa es el mayor productor de vacunas de AstraZeneca para países de mediano nivel de desarrollo a través del mecanismo Covax (Ministerio de Salud y Protección Social 2021c). Durante esta visita a Corea del Sur, el Presidente de la República suscribió una carta de intención para la adhesión de Colombia como miembro del Instituto Internacional de Vacunas con sede en Seúl. En esta visita, el Ministerio de Salud firmó un memorando de entendimiento para explorar oportunidades de colaboración en áreas de construcción de capacidad, investigación en enfermedades infecciosas, epidemiología e investigación y desarrollo de vacunas (International Vaccine Institute 2021).

CHINA. El Ministerio de Salud firmó el 16 de agosto de 2021 un memorando de entendimiento con la farmacéutica china Sinovac para la producción, transferencia de tecnología y desarrollo de vacunas en el país, incluida la desarrollada contra el covid-19. La primera fase corresponde al envasado y llenado de vacunas y la segunda fase se centrará en una alianza público-privada para la producción de vacunas (Ministerio de Salud y Protección Social 2021d).

BRASIL. En visita realizada el 19 de octubre de 2021, el presidente de la

República de Colombia y de la República Federativa del Brasil se comprometieron a fomentar proyectos conjuntos para el desarrollo de capacidades de producción local y regional de vacunas (Ministerio de Relaciones Exteriores 2021b).

Iniciativas en mecanismos regionales

FORO PARA EL PROGRESO DE AMÉRICA DEL SUR (PROSUR). En agosto de 2021, Prosur inició el “Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización en los países de Prosur”, con participación de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, así como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este proyecto contempla la realización de estudios de diagnóstico, gobernanza regional y análisis de prefactibilidad, con el fin de contar con una hoja de ruta para aumentar las capacidades de producción de vacunas en la región (Prosur 2021).

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC). En 2021, la Presidencia Pro Tempore de la Celac solicitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) la elaboración de un plan de autosuficiencia sanitaria para la región, que permitiera no solamente diagnosticar la situación y debatir sobre ella, sino también avanzar en líneas de acción para fortalecer las capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la Celac. Este plan comprende siete líneas de acción y actualmente se encuentra en fase de implementación (Cepal 2021).

Asuntos multilaterales

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). El director general de la OMS ha resaltado la importancia de expandir e invertir a largo plazo en la producción local de vacunas, de manera que el mundo no dependa de algunos países para producir vacunas y otros productos esenciales para la salud. En la 74 Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en mayo de 2021, se adoptó una resolución para fortalecer la producción local de medicamentos y otras tecnologías de salud de modo que se mejore el acceso (OMS 2021). En abril de 2021, la OMS puso en marcha una iniciativa para apoyar la transferencia de tecnología con el fin de producir vacunas de ARN mensajero (ARNm) en países de ingresos bajos y medianos, de manera que todas las regiones cuenten con una capacidad de producción que permita prepararse para futuras amenazas.

La convocatoria de manifestación de interés resalta la importancia de que la tecnología utilizada esté libre de restricciones en materia de propiedad intelectual o que se cuente con una licencia no exclusiva para producir, exportar y distribuir la vacuna en dichos países, incluyendo a través del Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (Covax 2021). A nivel regional, la OMS y la OPS buscan facilitar el establecimiento de un consorcio regional que garantice una cadena de valor integrada y sostenible que incluya la provisión de insumos necesarios para la fabricación de este tipo de vacunas. En el mes de septiembre de 2021, se anunció la selección de dos centros en Argentina (Sinergium Biotech) y Brasil (Instituto de Tecnología de Inmunobiológicos – Biomanguinhos de



*Salón Bolívar. Palacio de San Carlos.
Fotos Oficina de Prensa - Ministerio de Relaciones Exteriores.*

la Fundación Oswaldo Cruz), teniendo en cuenta su amplia experiencia en el desarrollo y producción de vacunas (OPS 2021b).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). En agosto de 2021, el Departamento de Sistemas y Servicios de Salud de la OPS realizó el lanzamiento de la Plataforma Regional para el Avance en la Producción de Vacunas y otras Tecnologías Sanitarias para la Covid-19 en las Américas. Esta plataforma colaborativa tiene, entre otros, el objetivo de ampliar las capacidades de producción para garantizar el acceso oportuno a productos seguros, eficaces y de calidad, contemplando los elementos de la cadena de valor, de manera que la región sea autosuficiente durante las emergencias de salud pública (OPS 2021a).

El futuro

La manera como los países han abordado la actual pandemia y el papel de las organizaciones internacionales ha suscitado debates en diferentes escenarios. La Asamblea Mundial de la Salud, en mayo de 2020, decidió establecer un Panel Independiente de Preparación y Respuesta a la Pandemia. En sus recomendaciones, publicadas en mayo de 2021, el panel concluyó que el potencial del covid-19 para causar un colapso sistémico no fue apreciado a nivel global y que la preparación para enfrentar pandemias *no ha recibido suficiente prioridad política*, de la misma manera como se evalúan amenazas de seguridad, terrorismo, desastres nucleares o inestabilidad económica global (The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response

2021). Por el contrario, la prevención y respuesta frente a pandemias *se ha limitado en gran medida al sector de la salud*, con poca integración de la amenaza de pandemia con otras áreas de planeación de los gobiernos.

Por su parte, el secretario general de Naciones Unidas, en su informe “Nuestra Agenda Común”, solicitado en el 75 aniversario de la institución, señala que poner fin a la pandemia es la mayor prueba que tendrá que superar a corto plazo el multilateralismo (ONU 2021) y aboga por *un multilateralismo más interconectado, inclusivo y eficaz* en el suministro de bienes públicos globales, como la salud, e indica la necesidad de un plan de vacunación mundial, incluso reforzando y desarrollando la capacidad de producción local de manera sostenible, para responder a la próxima emergencia sanitaria.

Para Colombia, el escenario como el de la actual pandemia, donde cada país buscó aprovisionarse de vacunas para administrar a su propia población, dejó al descubierto la importancia de contar con una *estrategia nacional* para contar con una producción local de medicamentos y tecnologías de salud. Esta estrategia del Gobierno Nacional, está siendo liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y Producción de Tecnologías Estratégicas en Salud (2021b) con el objetivo final de desarrollar y producir a escala nuevas vacunas de interés para el país y consta de tres fases:

1. Terminado y llenado en el país: Colombia termina y envasa vacunas

producidas y desarrolladas *en otro país*, un procedimiento que aún no se lleva a cabo en nuestro país.

2. *Transferencia de tecnología* para la producción, terminado y envasado en el país.
3. *Desarrollo, producción* a escala, terminado y envasado en Colombia.

La implementación de esta Estrategia requiere del concurso del Ministerio de Relaciones Exteriores como ente articulador de múltiples actores. En este sentido, el futuro de la política exterior debe *considerar el desarrollo de las capacidades de producción de vacunas y otras tecnologías de salud como una prioridad a largo plazo y con un enfoque de sistemas*, integral, interconectado, para el abordaje de desafíos que, a su vez, tienen relación con ámbitos como la salud global, la cooperación internacional, el desarrollo sostenible, la seguridad, la promoción económica y comercial, los derechos humanos, los asuntos migratorios, entre otros.

A continuación, se plantean tres ejemplos de cómo implementar este enfoque y el impacto que puede tener en el cumplimiento de objetivos de política exterior:

- Este enfoque amplio e interconectado de la política exterior requiere la promoción del diálogo y la colaboración entre los diferentes grupos de trabajo dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la coordinación interinstitucional para facilitar el logro de los objetivos. Por ejemplo, la *promoción de manera articulada* de

los intereses del país en los diferentes escenarios bilaterales, regionales y multilaterales, permitirá replicar experiencias exitosas como la alianza multiactor entre el Gobierno Nacional y las compañías VaxThera y Providence Therapeutics y aprovechar oportunidades de cooperación a nivel regional con la Unión Europea o el Fondo de Intermediario Financiero (FIF) creado por el Banco Mundial en julio de 2022 para financiar acciones en materia de prevención, preparación y respuesta frente a pandemias.

- Desde esta perspectiva, resulta clave el *fortalecimiento de la carrera diplomática* para apoyar la implementación de una estrategia intersectorial en esta materia, teniendo en cuenta el nuevo instrumento de la OMS sobre pandemias que está en negociación y la importancia del desarrollo de productos y el acceso a tecnologías sanitarias para abordar enfermedades infecciosas desatendidas o emergentes. Al mismo tiempo, es importante reconocer que las actividades que se adelantan en una oficina necesariamente tienen relación y pueden impactar el logro de objetivos en otra dependencia o misión de Colombia en el exterior. En este sentido, resulta clave continuar impulsando acciones en materia de diplomacia científica y con el apoyo de la Academia Diplomática.
- El enfoque planteado también ofrece la posibilidad de *contribuir a objetivos nacionales de desarrollo* y, a la vez, a *catalizar el cumplimiento de*

los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), como fue propuesto en la Resolución sobre el fortalecimiento de las capacidades locales de producción de medicamentos de la 74.ª Asamblea Mundial de la Salud (OMS 2021). Por ejemplo, la producción local de vacunas y otras tecnologías sanitarias puede: garantizar el acceso a medicamentos y vacunas (ODS 3), fortalecer el capital humano y la experiencia (ODS 4), construir una economía basada en el conocimiento (ODS 8), catalizar la capacidad local de innovación (ODS

9) y promover alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil (ODS 17).

El ejercicio adelantado en este documento hace referencia de manera muy general a algunas de las iniciativas que se han adelantado en un área clave, en el contexto de la actual pandemia, como es el desarrollo de la capacidad de producción de vacunas y tecnologías de salud. El abordaje de este desafío, desde el punto de vista planteado, es un elemento que se invita a considerar dentro de las actividades de planeación estratégica de la política exterior del nuevo Gobierno. 🌐

Notas

1. Cámara de Comercio de Bogotá. 2021. ¿Qué tan preparados estamos en Colombia para producir vacunas? Febrero. <https://www.ccb.org.co/Clusters/Cluster-Farmacologico-Bogota-region/Noticias/2021/Febrero/Que-tan-preparados-estamos-en-Colombia-para-producir-vacunas>
2. Cepal – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2021. Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe. Santiago. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47252-lineamientos-propuestas-un-plan-autosuficiencia-sanitaria-america-latina-caribe>
3. Council on Foreign Relations. 2021. A guide to global Covid-19 vaccine efforts. <https://www.cfr.org/background/guide-global-covid-19-vaccine-efforts>
4. Gobierno de Colombia. 2020. Colombia construye sus cimientos: propuestas del foco de ciencias básicas y del espacio. Colección Misión Internacional de Sabios 2019. Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/-mision_de_sabios_ciencias_7-9-20doc.pdf
5. International Vaccine Institute. 2021. President Duque of Colombia visits the International Vaccine Institute. 25 de agosto. <https://www.ivi.int/president-duque-of-colombia-visits-the-international-vaccine-institute/>
6. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2021a. Bajo el liderazgo de la Vicepresidenta y Canciller inicia la misión de salud, ciencia y tecnología de Colombia en India. 27 de septiembre. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/liderazgo-vicepresidente-canciller-inicia-mision-salud-ciencia-tecnologia-colombia>
7. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2021b. Declaración conjunta: visita oficial del Presidente de la República de Colombia, Iván Duque, a Brasil. 19 de octubre. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-visita-oficial-presidente-republica-colombia-ivan-duque-brasil>
8. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2021c. Expertos en salud del Gobierno de Estados Unidos inician agenda en salud y ciencias en Colombia. 26 de octubre. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/expertos-salud-gobierno-estado-unidos-inician-agenda-salud-ciencias-colombia>

9. Ministerio de Salud y Protección Social. 2021a. Colombia firma memorando de entendimiento con Inovio. 20 de octubre. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-firma-memorando-de-entendimiento-con-Inovio.aspx>
10. Ministerio de Salud y Protección Social. 2021b. Gobierno Nacional avanza en la estrategia para la producción de vacunas en el país. 9 de agosto. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-Nacional-avanza-en-la-estrategia-para-la-produccion-de-vacunas-en-el-pais.aspx>
11. Ministerio de Salud y Protección Social. 2021c. Gobierno nacional firmó memorando de entendimiento con SK Bioscience. 20 de agosto. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-Nacional-firmo-memorando-de-entendimiento-con-SK-Bioscience.aspx>
12. Ministerio de Salud y Protección Social. 2021d. Minsalud sostuvo reunión con vicepresidente de Sinovac. 9 de agosto. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-sostuvo-reunion-con-vicepresidente-de-Sinovac.aspx>
13. OMS - Organización Mundial de la Salud. 2021a. Call for expression of interest to: contribute to the establishment of a Covid-19 mRNA vaccine technology. 16 de abril. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/call-for-expression-of-interest-to-contribute-to-the-establishment-of-a-covid-19-mrna-vaccine-technology-transfer-hub>
14. OMS - Organización Mundial de la Salud. 2021b. Strengthening local production of medicines and other health technologies to improve access. 31 de mayo. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_R6-en.pdf
15. ONU - Organización de las Naciones Unidas. 2021. Nuestra agenda común: informe del Secretario General. Septiembre. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/>
16. OPS - Organización Panamericana de la Salud. 2021a. Plataforma regional para el avance en la producción de vacunas y otras tecnologías sanitarias para la Covid-19 en las Américas. 17 de septiembre. <https://www.paho.org/es/eventos/plataforma-regional-para-avance-produccion-vacunas-otras-tecnologias-sanitarias-para-covid>
17. OPS - Organización Panamericana de la Salud. 2021b. Technology transfer for the production of mRNA vaccines. 22 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=GXPPrBBfq--8>
18. Presidencia de la República. 2021. Colombia recupera su soberanía en la producción de vacunas, gracias a la firma de un memorando de entendimiento con la compañía canadiense Providence y la empresa colombiana VaxThera: Duque. Prensa, 16 de diciembre. <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-recupera-su-soberania-en-la-produccion-de-vacunas-gracias-a-la-fir-211216.aspx>
19. Prosur - Grupo de Salud del Foro para el Progreso de América del Sur. 2021. Se presentaron iniciativas nacionales y regionales de producción de vacunas. 27 de noviembre. <https://foroprosur.org/se-presentaron-iniciativas-nacionales-y-regionales-de-produccion-de-vacunas/>
20. Ritchie, H. et al. 2020. Coronavirus pandemic (Covid-19). Our World in Data. <https://ourworldindata.org/coronavirus>
21. The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. 2021. Covid-19: make it the last pandemic. Mayo. https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf

Desafíos y proyecciones en las relaciones bilaterales Colombia-Ecuador



Por Branly Patricio Toledo Atarihuana

Actual Cónsul Adjunto del Ecuador en Ipiales, Colombia; Segundo Secretario de Carrera Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. Ingeniero Empresarial de la Escuela Politécnica Nacional (Ecuador); Especialista en Productividad y Costos; Magíster en Dirección de Empresas de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador); Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Ha desempeñado funciones como jefe de despacho del Viceministerio de Movilidad Humana y como Director de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior.

Abordar las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas es remontarse en la historia y recorrer múltiples encuentros y retos que se han tenido que superar para llegar a un punto de relacionamiento actual, marcado por nuevos elementos, como una movilidad humana que no se tenía contemplada, efectos de las decisiones tomadas por ambos gobiernos producto de la pandemia y el surgimiento de grupos al margen de la ley que intentan controlar las regiones de frontera, sumado a una situación pospandemia que obliga a plantear nuevos escenarios y romper determinados paradigmas. Con ello en mente, el presente artículo se desarrolla partiendo de un breve recorrido histórico de las relaciones entre los dos países para

centrarse en un corto análisis actual de los puntos más relevantes, abordando los siguientes: relaciones fronterizas, migración y sus impactos, contrabando y grupos al margen de la ley.

Origen y evolución de la Zona de Integración Fronteriza

Las zonas fronterizas de manera general han llamado la atención por convertirse en el punto de ingreso y salida de los países, por el cual circulan un gran número de personas y mercadería y en cuyos sitios hacen presencia las diferentes instituciones del Estado en lo relacionado con migración, aduana, salud, seguridad

y control fitosanitario. A su vez, estas regiones tienen la característica, en su mayoría, de estar alejadas de las capitales, lo cual implica un retraso en su desarrollo y limitantes para su crecimiento. Frente a ello, los Estados parte de la Comunidad Andina (CAN) reunidos en Valencia, Venezuela, adoptaron la Decisión 501 en el año 2001, mediante la cual se conceptualizan y establecen los alcances de las Zonas de Integración Fronteriza con el objetivo de “impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos” (Comunidad Andina, 2001). Esta decisión busca generar condiciones óptimas para el desarrollo integral en los ámbitos sociales, económicos, ambientales, institucionales y de integración proponiendo en todo momento el establecimiento de procedimientos y mecanismos ágiles, flexibles, eficaces que impulsen el objetivo planteado.

Por su parte Ecuador y Colombia, el 18 de abril de 1990, en Esmeraldas, suscribieron por intermedio de sus cancilleres el “Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves”, en el cual se establece que la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) “comprende, en territorio ecuatoriano, las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos; y en territorio colombiano, el Departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo, además de otras que en el futuro incorporen las partes” (DIAN, 2017). Este Convenio fue modificado el 11 de diciembre de 2012, en Tulcán, por el “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales,

marítimas, y aeronaves”, ratificando la misma definición y alcance de la ZIF.

A partir del año 2012 han existido varias propuestas para que el convenio y los reglamentos que se derivaron del mismo y establecen las normas para la ZIF sean revisados a la luz de las nuevas condiciones mundiales en aspectos económicos, migratorios, turísticos, sanitarios. Dichas iniciativas han surgido tanto de la parte pública como de la privada. En el ámbito privado la Cámara de Comercio de Pasto (Colombia) con su similar de Ibarra (Ecuador), impulsaron un proyecto denominado de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, que incluye el análisis en varias mesas de los siguientes temas: acuerdos binacionales, conectividad y equipamiento binacional, comercio internacional e inversión extranjera –bienes y servicios–, desarrollo integral sostenible y convivencia.

Por su parte, las Cancillerías de los dos países han iniciado la revisión de los Reglamentos de Tránsito y Transporte Terrestre Turístico y Transfronterizo, cuyas propuestas fueron abordadas a lo largo del año 2021. Esta revisión fue liderada por los ministerios de Transporte de los dos países con el respaldo y aportes de las instituciones involucradas en la ZIF.

Dinámicas de frontera

La realidad de las ciudades fronterizas de Ecuador y Colombia, a pesar de su cercanía, es muy diferente la una de la otra. En el caso colombiano, la ciudad de Ipiales, límite sur del país, se encuentra a una distancia de 911 kilómetros de Bogotá, lo cual representa un viaje

terrestre de aproximadamente dos días. Por su parte, Tulcán, ciudad fronteriza al norte del Ecuador, se encuentra a una distancia de 240 km de su capital Quito y un viaje terrestre de cuatro horas. Estas distancias de las ciudades fronterizas con sus capitales brindan un primer acercamiento a su situación respecto de la facilidad de traslado tanto físico como de información de lo que ocurre en estas regiones fronterizas. Además, un aparente abandono derivado del modelo de desarrollo centro-periferia que concentra todas las actividades en las principales ciudades.

En este contexto, una dinámica común en la ZIF es la circulación de los ciudadanos de los dos países, en particular de Tulcán e Ipiales, sin portar documentos de identificación. Esta situación se evidenció con el cierre de fronteras por la pandemia, cuando muchas de las personas necesitaban regresar a sus países de origen y para ello era necesario la presentación de sus identificaciones. Esto evidencia que es necesario fortalecer las actividades de control por parte de las autoridades de los dos países para evitar eventos de inseguridad, robos, secuestros, entre otros, en razón de que las personas no se encuentran identificadas y no se tiene conocimiento sobre su circulación ni de las actividades que realizan a ambos lados de la frontera.

También se podría hacer referencia a los grupos de contrabandistas, tanto de Ecuador como de Colombia, que utilizan diferentes estrategias, como la del “hormigqueo” o “pitufeo”, que consiste en que varias personas ingresan productos de un país a otro en pequeñas cantidades y luego son almacenadas en grandes

bodegas, evadiendo de esta manera las actividades de control. Los productos más comunes en esta práctica son: aceite, arroz, licores, textiles, calzado, productos electrónicos, cigarrillos, combustibles. El Ecuador, entre los meses de enero a octubre de 2021, ha decomisado en la frontera norte productos por contrabando en un monto equivalente a los US\$19,1 millones de dólares (Primicias, 2021).

Lo antes detallado nos da una rápida visión de lo que ocurre en la frontera entre Ecuador y Colombia y, de manera más amplia, en la ZIF. Por ello, es importante abordar los aspectos relacionados con la seguridad, la movilidad humana y los derechos humanos, en razón de que su problemática se ha ido incrementando sin una respuesta articulada por parte de las autoridades de los dos países y, en algunos casos, se han planteado alternativas particulares sin considerar la globalidad de estas situaciones.

Seguridad

Al referirse al tema de seguridad entre Colombia y Ecuador es necesario hacer referencia al proceso de paz colombiano, lo cual derivó en la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en septiembre de 2016. A raíz de ello, algunos grupos disidentes tomaron el control de las antiguas zonas bajo dominio de las FARC y continuaron con la producción de drogas y la lucha por el control del territorio y rutas para su distribución. Según un reporte de la BBC en español, Colombia produce alrededor de 1.200 toneladas de droga anualmente. Los departamentos colombianos que limitan con Ecuador, correspondientes a Nariño y Putumayo, producirían cerca

de 450 toneladas y lograrían ingresar al Ecuador por su frontera terrestre más del 50%, es decir, entre 200 y 250 toneladas (BBC, 2021).

Esta situación ha ocasionado que algunas zonas limítrofes de Colombia se encuentren bajo el control de estos grupos irregulares y que el ingreso de la Policía y las Fuerzas Armadas colombianas a estos sectores se torne complicado. Por su parte, esto genera en el Ecuador que los habitantes de las poblaciones cercanas o que limitan con estos lugares trabajen para estos grupos, ya sea recolectando la hoja de coca o como “vigilantes” que alertan cuando se efectúan controles.

En otro terreno, con el inicio de la pandemia y el cierre de la frontera terrestre, se presentó una problemática relacionada con el paso irregular de migrantes por lugares no autorizados, conocidos como trochas. Según el Ejército ecuatoriano, se tiene registro de 36 pasos ilegales, en los cuales se hace el traslado de un país a otro caminando, con el uso de animales de carga, atravesando ríos, con tarabitas artesanales (teleférico primitivo), en motos y vehículos. En estos sitios, además del paso de personas, se realiza el contrabando de varios artículos, como ropa, zapatos, licores, cigarrillos, celulares, entre los principales.

En los pasos ilegales, en los cuales se efectúa el traslado en motos y vehículos, se ha presentado el enfrentamiento de grupos al margen de la ley que intentan controlar estas zonas, debido a que las personas y vehículos que circulan por estos lugares deben cancelar determinados valores. En estos lugares se han producido decesos de ciudadanos colombianos y

venezolanos, que pertenecen a estos grupos delincuenciales, con arma de fuego y cuchillos; se han incendiado casas y vehículos, e incluso han aparecido algunos fallecidos en Ecuador, en razón de que huyen al momento de los enfrentamientos.

Para hacer frente a estas situaciones, se organizó en el año 2019 e inicios del 2020 un plan denominado Espejo, en el cual participaban las Fuerzas Armadas de los dos países en operativos coordinados para controlar el paso por lugares no autorizados y evitar el ingreso de armamento, municiones, explosivos y droga. Lamentablemente, la frontera es muy extensa y no se disponía de los elementos suficientes para el control.

Movilidad humana

Los cerca de 600 km de frontera terrestre que comparten Colombia y Ecuador históricamente han sido el lugar de paso de miles de ciudadanos de diferentes nacionalidades que se han movilizado ya sea al norte o sur del continente. Acontecimientos sucedidos a nivel político y de fenómenos naturales han obligado a que miles de ciudadanos abandonen sus lugares de origen y busquen llegar a terceros países. Este es el caso de los ciudadanos venezolanos, quienes, a raíz de los acontecimientos en su país, han buscado abandonar Venezuela y trasladarse a los países del sur. Su primer destino natural es Colombia, por ser limítrofe, y a raíz de ello este país conformó un grupo de apoyo que buscó la colaboración de organismos internacionales, lo cual representó la asignación de recursos para atender a esta población en movilidad.



*Estatua Simón Bolívar.
Fotos Oficina de Prensa – Ministerio de Relaciones Exteriores.*

De otra parte, los acontecimientos sucedidos en Haití (asesinato de su jefe de Estado y un nuevo terremoto) han provocado una oleada de ciudadanos haitianos que buscan llegar a los Estados Unidos provenientes de su país de origen o de Brasil y Chile. Para ello deben recorrer varios países de toda América. Quienes salen de Haití, luego de aventurarse en aguas caribeñas, ingresan directamente a Colombia para luego llegar a Panamá. Por otra parte, un número considerable parten de Brasil y Chile, pasan por el Ecuador, con la finalidad de cruzar Colombia, adentrarse en Panamá y llegar a Estados Unidos.

Ante esta realidad, el Ecuador ha sido enfático al señalar que el país afronta la migración en distintas facetas: como país de tránsito, de destino y origen de migrantes, pero también como país de retorno y refugio. El Ecuador acoge a casi medio millón de venezolanos y a más de 70.000 colombianos refugiados, a quienes les brinda acceso a todos los servicios, como educación, salud y programas sociales; por ello tiene mucho que aportar en el tratamiento de esta problemática. El Ecuador apoya todas las iniciativas de cooperación bilateral, regional y multilateral, que permitan desarrollar políticas en beneficio de los ciudadanos y además busca que el tema sea tratado desde una óptica propositiva, sin buscar culpables y determinando las razones estructurales de los problemas.

Continuando con el caso de los migrantes venezolanos y haitianos, se han identificado redes de tráfico de personas, conformadas por ciudadanos ecuatorianos y colombianos, que se dedican a la captación de ciudadanos venezolanos

en el terminal terrestre de Ipiales, a quienes, en razón de que no cuentan con los documentos para una migración regular, les ofrecen trasladarlos desde dicho lugar hasta el terminal terrestre de Tulcán, por los pasos irregulares mencionados anteriormente. La Policía colombiana desarrolló un operativo y logró desarticular una banda que operaba en conjunto con funcionarios del terminal terrestre de Ipiales y que se dedicaban a este ilícito. De manera similar, estas bandas transnacionales operan en el lado ecuatoriano efectuando la captación de ciudadanos haitianos, a quienes trasladan desde Tulcán hasta el terminal terrestre de Ipiales, usando vías alternas al cruce internacional, hasta llegar al centro de la ciudad fronteriza colombiana.

Derechos humanos

En la zona fronteriza el tema de derechos humanos se encuentra presente en la mayoría de situaciones cotidianas. Existen circunstancias particulares en las cuales la garantía y protección de derechos de los ciudadanos es una prioridad. Al abordar este apartado, es necesario referirse a las problemáticas de trata de personas, tráfico de migrantes y menores de edad no acompañados que se presentan en la ZIF. Al ser la frontera entre Ecuador y Colombia el punto de ingreso a cualquiera de los dos países –y, como se ha señalado anteriormente, por su amplitud las actividades de control no son suficientes–, el ingreso de menores de edad, ya sea solos o acompañados, es una situación relativamente sencilla.

En relación con el caso de los menores de edad existe una articulación entre las oficinas consulares con las entidades

responsables, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia, con quienes se coordinan las acciones para su cuidado y protección; posterior a ello se gestiona con la institucionalidad del otro país el retorno asistido de esta población vulnerable. En razón de lo anterior, es primordial la notificación que deben realizar las autoridades competentes a las representaciones diplomáticas para activar los protocolos del caso y atender estas situaciones con la urgencia que ameritan.

También es importante resaltar que la Decisión 878 de la CAN, expedida en mayo de 2021, establece el Estatuto Migratorio Andino, el cual es importante para fortalecer los procesos de movilidad humana y de integración. En este instrumento se menciona el derecho a la no discriminación, reconociendo el principio de trato igualitario a todos los ciudadanos andinos y que no serán sujetos de discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social o de cualquier otra índole (Comunidad Andina, 2021).

Conclusiones

La Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana fue concebida formalmente a partir de 1990 con el Convenio de Esmeraldas y su establecimiento buscó, y aún lo hace, identificar las características particulares y muy especiales de esta zona fronteriza y brindar los instrumentos para su desarrollo integral e incorporación en el progreso de todo el país. Sin embargo, al momento de tomar decisiones que promuevan el objetivo planteado, estas son tomadas desde el centro, sin incluir

a los actores locales, sean estos públicos o privados, a lo que se suma que, como se señaló arriba, no se tiene toda la información y detalle de lo que ocurre en la frontera. Como se mencionó, la dinámica de frontera dista mucho de los textos y escritos y en realidad es una zona que presenta diversas problemáticas, en especial por su extensión y los múltiples pasos irregulares, porque para enfrentarlas es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación binacional con que hacer frente a las situaciones de migración, contrabando, salud y garantía de derechos.

La ZIF ha cambiado y con el recuento realizado se puede inferir que la tarea para las dos naciones es analizar estos nuevos escenarios y actores e incluir las demandas locales, para brindar, además de una inclusión económica de estas zonas, una garantía de seguridad a sus ciudadanos y un goce pleno de sus derechos. La movilidad humana es una constante y por ello se deben buscar propuestas a nivel binacional, de región y en el ámbito multilateral. Los esfuerzos individuales no son suficiente para hacer frente a las bandas transnacionales que se dedican al tráfico de migrantes y a la trata de personas.

Por otra parte, se hace necesario e imprescindible desarrollar planes conjuntos de prevención y control entre la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Aduana de los dos países. Una alternativa es retomar el Plan Espejo, para cubrir un mayor territorio a lo largo de la frontera y poner énfasis en los puntos claramente identificados como conflictivos. En este punto es primordial que las instancias de Inteligencia de ambos lados

conformen un grupo especializado para la frontera norte, el cual se encargue de coordinar esfuerzos con las instituciones correspondientes para levantar perfiles y zonas identificadas como posibles blancos para los grupos delincuenciales y que permita tomar decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

Además, se debería analizar toda la normativa en el ámbito de defensa y garantía de los derechos que se aplica a nivel binacional, con énfasis en la zona de frontera. Existen un sinnúmero de convenios, reglamentos, protocolos, procedimientos emitidos por autoridades nacionales y locales que en algunos

casos son repetitivos y, por ello, se diluyen al momento de aplicarlos. La nueva realidad de la frontera requiere normas acordes a las dinámicas que se han planteado, que dependen no solo de decisiones nacionales sino de consensos binacionales. La preocupación ya no debe limitarse a ecuatorianos y colombianos, sino a ciudadanos globales, de múltiples nacionalidades. Las propuestas que se realicen deben tener una visión transfronteriza, de integración regional, paz y seguridad en la región, y han de buscar las complementariedades que permitan reducir las asimetrías que hay en la frontera. 🌐

Referencias

- BBC. 2021. “Cómo Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos)”. Noticias América Latina, 11 de octubre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554>
- Comunidad Andina. 2001. “Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”. Normativa Andina, 28 de junio. <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DEC501.doc>
- Comunidad Andina. 2021. “Decisión 878. Estatuto Migratorio Andino”. Normativa Andina, 12 de mayo. <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DECISION878.docx>
- DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 2017. “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre transito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves”. Convenios Bilaterales, 8 de noviembre. <https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/ConveniosBilaterales/B089.pdf>
- Primicias. 2021. “Estos son los productos más decomisados por contrabando en Ecuador”. Economía, 15 de diciembre. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/productos-aprehendidos-contrabando-ecuador/>

Nuevo Orden Mundial para la atención de las migraciones forzadas de carácter masivo: un desafío mundial liderado por Colombia



Por Rafael Quintero Cubides

Ministro Plenipotenciario de la Carrera Diplomática y Consular. Actualmente sirve en la embajada ante el gobierno de la República de Turquía. Abogado de la Universidad La Gran Colombia, con especializaciones en Derecho Procesal de la Universidad del Rosario, y en Pedagogía de la Universidad Don Bosco de San Salvador – República de El Salvador, y con maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Javeriana de Bogotá. Se ha desempeñado como Segundo Secretario en la Misión de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra. Como cónsul en Kuala Lumpur Malasia y San Salvador – El Salvador. Igualmente ha estado al frente de las Coordinaciones de Refugio, y del Programa Colombia Nos Une.

Una de las políticas públicas por las que es y será recordado favorablemente a nivel internacional el gobierno del presidente Ivan Duque Márquez es la Atención Integral a Migrantes Forzados procedentes de Venezuela.

A pesar de que en la madrugada del 20 de agosto del año 2015 unas 20 mil personas de familias colombianas, que tenían más de diez años viviendo en los municipios de Ureña y San Antonio, fueron expulsadas por las autoridades venezolanas y sus casas fueron destruidas, Colombia respondió de manera integral posicionándose como referente mundial en el manejo de esta

crisis migratoria, generada por el colapso multisistémico sufrido por la República Bolivariana de Venezuela, que a diario se profundiza.

El ejemplo colombiano para el mundo

La innovación en el caso que analizaré parte precisamente del enfoque que Colombia ágilmente asumió por la gran mayoría de sus órganos de la administración nacional tanto en los órdenes centrales como territoriales.

El sentimiento de empatía con que la

población colombiana comenzó a apreciar la rápida entrada y asentamiento en el territorio nacional de miles y miles de personas provenientes de Venezuela, fue fundamental para determinar la vía en que el Estado, de una manera agradablemente sorprendente, ágil y unánime ha desarrollado su política pública de atención. Basta recordar como las manifestaciones en contrario que, en contadas ocasiones, han expresado algunos alcaldes, ministros o dirigentes políticos han sido socialmente rechazadas y los han obligado a rectificarse o a argumentar que han sido interpretadas en forma descontextualizada.

Muchos de estos migrantes forzados de hoy, son colombianos de segunda o tercera generación (los Retornados), son sus padres, o tienen vínculos con esta clase de colombianos, por ser cónyuges o compañeros y un largo etcétera de vínculos que acorde con nuestra constitución pueden llevarlos a detentar nuestra ciudadanía. (art 96 CN).

El Gobierno nacional interpretó esta empatía y asumió rápidamente una política pública *pro homine* de protección e inclusión, que se ha fundamentado, entre otros en los pilares legales que se reseñan a continuación, en orden cronológico:

1. La Resolución 5797 de 25 de julio de 2017 que creó el Primer Permiso Especial de Permanencia – PEP, que logró la regularización de 383.358 personas.
2. El Registro Único de Migrantes Venezolanos RUMV de 2018 (decreto 542 del 21 de marzo de 2018) y las consecuentes versiones 2 y 3 del Permiso Especial de Permanencia

PEP, que cobijó a otras 800 mil personas venezolanas.

3. *El Documento de Política Económica y Social – CONPES 3950 de 23 del noviembre 2018, que estableció como uno de los objetivos específicos: Fortalecer la institucionalidad existente para la atención de la población migrante desde Venezuela y a los colombianos expulsados y retornados desde ese país.*
4. *La aplicación prevalente, a partir de 2018, de la interpretación amplia de la Declaración de Cartagena de 1984 a quienes solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados a la luz del Decreto 1067 de 2015. En lugar del enfoque clásico de la Convención de las ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Bajo esta óptica Colombia ha admitido para estudio cerca de 30 mil solicitantes de Refugio, a personas que antes habrían sido considerarlos solo como “migrantes económicos”, tal como hacen otros países latinoamericanos, que se escudaron tras interpretaciones exegéticas para cerrarles la puerta.*
5. *La angular medida contenida en la Ley 1997 de 2019 de 16 de septiembre de 2019. “Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano desde 2015, con el fin de prevenir la apatridia”.*

6. Los diversos PEP, Permiso Especial de Permanencia que a lo largo de 2019 y 2020 se fueron estableciendo, ampliando o flexibilizando de manera que en general personas necesitadas de atención de urgencia, entre otros, no quedaran en situación de irregularidad migratoria.
7. Los Salvoconducto de Permanencia SC2, mediante los cuales los solicitantes de Refugio, en forma inmediata, pueden acceder a la casi totalidad de los beneficios que detentarían una vez les sea reconocida dicha condición, aliviando así las consecuencias del largo plazo que requiere el proceso de estudio caso por caso.
8. Finalmente, el 1 de marzo de 2021, con el Decreto 216 Colombia dio a luz *el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, ETPMV*, ejemplo de generosidad, solidaridad y sentido común para un mundo cada vez más afectado por fenómenos similares de injusta migración forzada.
9. Actualmente, en virtud de la *“Resolución No. 0971 de 2021 del 30 de abril de 2021, por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”* se adelanta el proceso materialización del Estatuto a través de las etapas de registro y expedición del documento ETPMV.

Al analizar el corto tiempo y la progresividad con que estos desarrollos legislativos y administrativos se han dado, mientras que el flujo de migrantes,

retornados y solicitantes de la condición de refugiados ha crecido de manera exponencial hasta 1.842.390 (al 21 de noviembre de 2021) es satisfactorio sorprenderse gratamente y aceptar con recatado orgullo las felicitaciones y reconocimientos que van desde líderes globales encabezados por el Papa Francisco, hasta la comunidad mundial de estados y los organismos especializados del marco de la Organización de las Naciones Unidas¹.

Colombia que apenas es un país de ingreso medio, históricamente ha afrontado las violentas consecuencias generadas por acciones de otras culturas más boyantes y “desarrolladas”. Por ejemplo, el enfrentamiento de filosofías sobre sistemas económico-políticos de gobernar a los estados, y desde los años 70 la imparable demanda de sustancias psicotrópicas de origen natural que alimenta al narcotráfico.

Esto hace aún más destacable la actitud de Colombia, que ha decidido compartir, no lo que le sobra, sino lo que con mayor dificultad que otros países ha logrado construir. Por ejemplo, sus endebles sistemas públicos de educación y salud y su Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN – herramienta que le permite identificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida, ingresos y vulnerabilidad, para focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan².

A pesar de no contar con los recursos económicos propios suficientes, ni con una adecuada cofinanciación por parte de la comunidad internacional, Colombia

ha cobijado a nacionales y extranjeros, en igualdad de condiciones, con los mismos servicios y prestaciones públicas. En este crítico tiempo de pandemia esto significa una reducción de beneficios para sus nacionales, pero un inmenso incremento en los servicios recibidos por los migrantes, retornados y solicitantes de refugio.

Pero sobre todo Colombia les ha compartido a los migrantes forzados venezolanos la seguridad y la garantía de que gozan de todos los derechos civiles que tenemos los colombianos y de la irrestricta protección de su Dignidad Humana, conforme a lo previsto en nuestra Constitución Nacional, (artículos 1 y 100)³.

Una mirada al panorama mundial

Sirve de contraste a la actitud y enfoque colombiano ante los casi 2 millones de migrantes forzados venezolanos, la posición asumida por muchos países ante crisis similares de tamaño mucho menor.

Los noticieros muestran la situación en las fronteras entre Asia y Europa, donde botes inflables repletos de personas, en total estado de vulnerabilidad, son empujados de las aguas del país al mar abierto, para que no alcancen sus costas en un cruel juego que con frecuencia resulta mortal. O como ocurrió el 3 de febrero de 2022, cuando 19 migrantes murieron por congelación, a las orillas del río Evros que sirve de frontera entre Grecia y Turquía.

Así mismo muestran países dispuestos hasta a ir a la guerra por no permitir el ingreso de unos cientos de exhaustos seres humanos, ateridos de frío y a punto de

morir de hambre, mientras despilfarran millones de dólares en construir muros y horribles alambradas para impedirles avanzar, como viene ocurriendo entre Bielorrusia y Polonia.

Ofende aún más que se trate de grandes y fértiles países, como los de la Europa Sur Oriental otrora poderosa, algunos de los cuales se encuentran en peligro aun de desaparecer por falta de población, pues sus jóvenes igualmente han emigrado, mientras que sus envejecidos habitantes se niegan a recibir a las nuevas generaciones de brazos fuertes y espíritu impetuoso que pueden reconstruirlos, solo porque son diferentes en el color de su piel o en el Dios que veneran.

La densidad poblacional de los estados que se citan a continuación es indicador de la falta de sentido común en el enfoque que tienen hacia la migración forzada.

Desde la disolución de Yugoslavia, hace 30 años, Macedonia del Norte ha perdido más del 10% de su población, debido a que más de 600 mil de sus nacionales han emigrado, de estos más de 200 mil desde 2002, por lo cual actualmente cuenta con una población de menos de 1.800.000 habitantes. También cientos de miles abandonaron Serbia después de la guerra de los años noventa.

En Albania más de 1.700.000 nacionales, es decir el 37% de su población, ha abandonado su territorio en los últimos 30 años, este país junto con otros como Kosovo, Montenegro, Serbia, esperan que su ingreso a la Unión Europea mejore su situación socioeconómica, pero el caso de Croacia es un campanazo de alerta para ellos, pues desde su ingreso en Unión Europea en 2013 su población, de menos

de 4 millones, ha decrecido en cerca del 10%. Y el Banco Mundial pronostica que podría caer pronto a apenas 2.500.000 habitantes⁴.

Finalmente, la invasión Rusa a Ucrania, en marzo de 2022, generó una nueva migración forzada de carácter masivo, que en sus primeras semanas sobrepasó un millón quinientas mil personas, necesitadas de protección internacional. Polonia anunció que establecería un Estatuto Temporal de Protección **TPS**, para todas las personas de nacionalidad Ucraniana que deban huir de su país y otros Estados han agilizado los procedimientos para recibir a los refugiados.

Desde otra perspectiva, el ejercicio de repasar el índice de densidad humana, es decir la cantidad de personas por kilómetro cuadrado que habitan un territorio nacional, nos muestra la realidad de que países que en el imaginario mundial se aprecian como sobre poblados tienen apenas las siguientes densidades poblacionales.

Corea del Sur con una población de 51.781.000 tiene 417 habitantes por kilómetro cuadrado (HxK2). Japón con 125.836.021 tiene 333 (HxK2). China con 1.414.350.000 tiene 147 (HxK2)⁵.

Mientras tanto, entre países que son apreciados como ordenados y espaciosos tenemos a: Suiza que con una población de 8.667.088 tiene 210 (HxK2), o Costa Rica con 5.128.000 habitantes y 100 (HxK2), España con 47.394.223 y 94 (HxK2) o Alemania con una población de 83.155.031 y una densidad de 233 (HxK2). Colombia con una población de 50.372.000 tiene una densidad de 44 habitantes por kilómetro cuadrado.

Finalmente, hay una amplia mayoría de países con una densidad poblacional tan baja que hace que sus argumentos de no poder albergar migrantes forzados se vean ridículos, como: Bulgaria 68,7 (HxK2) Rumania 80 (HxK2) Suecia 23 (HxK2) Estonia 31.3 (HxK2) Francia 123 (HxK2) Turquía 106 (HxK2) Estados Unidos con una densidad de apenas 34 (HxK2) y Canadá con escasos 4 (HxK2).

Puede concluirse que si Suiza, por ejemplo, puede albergar 210 habitantes por Kilómetro Cuadrado, y mantener el nivel socioeconómico y medioambiental de vida que tiene, no es válido argumentar que la sobrepoblación es una razón para que países tan pobremente habitados se opongan de manera tan rotunda al ingreso en su territorio.

Los Migrantes forzados – llamados refugiados como sinónimo – Oportunidad de crecimiento, desarrollo, y remedio al envejecimiento poblacional

Aunque es fácilmente demostrable con parámetros econométricos que los migrantes forzados constituyen un valioso activo, un recurso natural, un factor de producción y de consumo, y una inyección de generaciones en edad de producción y reproducción que tardaría décadas en generarse localmente en una economía, no se puede caer en la candidez de desconocer que, en principio, suponen una pesada carga económica repentina e inconsulta sobre el erario del país receptor y sobre sus sistemas de atención social.

Por tanto, esta carga debe ser asumida por el conjunto de la comunidad internacional de naciones, dado que todas de una manera u otra resultan afectadas por la buena o la



*Estatua Querubín.
Fotos Oficina de Prensa – Ministerio de Relaciones Exteriores.*

mala gestión de esta migración forzada. También que sus economías y seguridad, mejorarán con una acertada integración socioeconómica de los migrantes, y finalmente que el riesgo de que todos podamos devenir en migrantes forzados por causas humanas o naturales es una realidad incontestable en el mundo actual y futuro.

Es un cliché asumir que el sueño de todo campesino, pescador o criador nómada, es vivir en las grandes megalópolis del mundo, para sobrevivir como mendigos o recicladores. Por el contrario, la gran mayoría desean estar cerca de su tierra para regresar cuando las situaciones que los han expulsado terminen. En consecuencia, debe tenerse en cuenta que hay factores que tienen la capacidad de hacer más o menos costosos la atención e integración socioeconómica de los migrantes forzados. Por ejemplo:

a. Entre mayor similitud cultural exista entre migrantes y comunidad de acogida, menor será este costo y viceversa. Si el idioma es el mismo o si se asemeja y por ello es fácilmente asimilable, será más fácil que los niños ingresen en el sistema escolar y que los demás puedan integrarse socio-económicamente más pronto.

b. Si las etnias y las raíces culturales son próximas habrá mayor comunión de tradiciones y hábitos, con lo cual se reducen los factores de posible xenofobia.

En tal sentido podría considerarse más conveniente que las migraciones forzadas masivas sean atendidas en primer lugar *inter pares*, es decir buscando no romper los lazos histórico-culturales, aunque

sin perjuicio de que siempre se respete la voluntad y se garantice el derecho humano de cada persona a escoger – informadamente – su lugar de domicilio. La grave dificultad que sobreviene es cuando el país de acogida tiene una situación socio-económica o política semejante a la del país del cual se huye, en dichos casos el desplazamiento continúa más y más en dirección hacia aquellos países que, según la percepción de los migrantes forzados, rompen este ciclo. Normalmente los altamente desarrollados y ricos.

Lo evidente es que, en ningún caso, la forma de atender estos flujos migratorios es malgastar millonarios recursos en tratar de detenerlos o ignorarlos, sino crear condiciones tanto en los países expulsores, como en los países de tránsito que hagan atractivo tanto para estos migrantes forzados o “*refugiados*”, como para las comunidades de acogida, el asentarse de manera regular, ordenada y segura. La duración de dicho asentamiento será la consecuencia del éxito de esas condiciones.

Turquía, una experiencia exitosa en la contención ordenada de migrantes forzados

Turquía, país en el que se desarrolla desde 2010 la mayor crisis de migrantes en el mundo, ha recibido aproximadamente cuatro millones de “*refugiados*” (que ellos denominan, para su audiencia nacional “*personas en necesidad de protección internacional*”) de los cuales, a julio de 2020, 3.6 millones eran sirios, 170.000 afganos, 142.000 iraquíes, además de iraníes y somalís, entre otras nacionalidades⁶.

El estado turco se dotó de un marco legal compuesto por la Ley sobre Extranjeros y Protección Internacional (aprobada en 2013) y la Regulación sobre Protección Temporal (en 2014) con base en el cual ha logrado generar un ecosistema de apoyo económico internacional, a través del que ha recibido más de 9 mil millones de euros desde 2015.

Esta información tomada directamente de la página de la Unión Europea, el 30 de noviembre de 2021 se explica por sí misma⁷.

Facts & figures: Close to **4 million** refugees in Turkey (Republic of Turkey, Ministry of Interior).

EU humanitarian funding through the EU Facility for Refugees in Turkey: **€2.4 billion** between 2016–2019.

Total aid under the EU Facility for Refugees in Turkey: **€6 billion** from 2016 to 2019.

Additional humanitarian funding outside of the Facility: **€32.5 million** for 2012–2014, **€531.7 million** in 2020, **€325 million** in 2022.

Gracias a la financiación humanitaria de la UE y a la asociación entre la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR, más de 1,5 millones de refugiados que viven en Turquía reciben ayuda humanitaria a través de asistencia en efectivo que opera de manera localizada y focalizada, es decir, a condición y mientras las familias beneficiarias permanezcan en la localidad que ordenadamente se les asigna la Dirección General de

Negociaciones de Vecindad y Ampliación, en el territorio nacional. Con esta estrategia adicionalmente se ha logrado eliminar más del 80% de los “campos de refugiados o de acogida” y se desincentiva el asentamiento irregular de migrantes en las grandes urbes.

Las familias de refugiados reciben actualmente 155 liras turcas (alrededor de € 10,5) mensuales por miembro de la familia, lo que les permite decidir por sí mismos cómo cubrir necesidades esenciales como alquiler, transporte, facturas, alimentos y medicinas. El programa ofrece recargas trimestrales adicionales según el tamaño de la familia⁸.

El gran contraste financiero

A pesar de que la crisis migratoria y de refugiados venezolanos sigue en aumento, y es por algunos criterios la de mayor magnitud en el mundo, sigue siendo sub financiada. Así lo advierte el centro de investigación Brookings, con sede en Washington, que recopiló cifras de 2020 en todo el mundo⁹.

No obstante la notable similitud en términos de magnitud y evolución entre estos dos grupos de refugiados (sirios y venezolanos), sigue existiendo una brecha enorme en lo que respecta al financiamiento de la comunidad internacional para ayudar a los países receptores.

“En el caso de Siria, con cifras actualizadas a fines de 2020, ha habido más de \$ 20,8 mil millones de financiamiento (en total) desde el comienzo del éxodo. En el caso de Venezuela, para 2020, la cifra era de solo 1.400 millones de dólares, una cifra

mucho menor a pesar de la similitud en la cantidad de refugiados”, detallan en la investigación.

Como otro punto de comparación, la asistencia internacional a los 2,3 millones de refugiados de Sudán del Sur asciende a \$ 3,2 mil millones. En otras palabras, la financiación para los refugiados sirios ha sido más de 10 veces mayor que la de los venezolanos, en términos per cápita¹⁰.

Sobre esta base la ONU hizo un llamamiento para que en 2021 la comunidad internacional donara un total de 3mil millones de dólares. Es decir que en el hipotético caso de que ello se hubiera alcanzado, la cantidad total de fondos para la crisis de refugiados venezolanos alcanzaría menos de \$ 600 dólares por persona.

Para empeorar, de los \$ 2790 millones de dólares en asistencia prometida en mayo de 2020, sólo unos \$ 650 millones fueron en realidad subvenciones. El resto de los fondos está en forma de préstamos del Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta afirmación premonitoria se evidencia en la noticia de que el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó el 16 de noviembre de 2021 **un préstamo por US\$500 millones** con el fin de apoyar la estrategia del gobierno de Colombia para la integración social y económica de los migrantes de Venezuela en el país. Se trata del primer préstamo de políticas de desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial centrado exclusivamente en la migración transfronteriza, con el foco puesto tanto en la integración de la población migrante en condiciones de vulnerabilidad como

en las áreas de acogida. El préstamo será complementado por una contribución de US\$26,4 millones del Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFF, por sus siglas en inglés)¹¹.

Para concluir

Tal como en su momento se tuvo como referencia la experiencia de Turquía como guía para el diseño del ETPMV, se deben seguir sus buenas prácticas en relación con los siguientes aspectos:

1. Mecanismos a través de los cuales se gestiona la financiación económica internacional y la ayuda para sus migrantes forzados.
2. Las políticas para promover, orientar y asegurar el asentamiento de migrantes en zonas de baja densidad poblacional o en las cuales su aporte pueda contribuir mejor al desarrollo nacional.
3. Gestión de la inversión de los recursos económicos destinados a la atención del fenómeno migratorio, con enfoque principal en las comunidades de acogida, buscando crear las mejores condiciones para mayor desarrollo local, y para la inserción socioeconómica de los migrantes, retornados y solicitantes de refugio.

Colombia tiene el deber y la necesidad de vincular esta segunda mayor crisis mundial de migrantes forzados venezolanos en necesidad de protección internacional, a la primera, que es la de refugiados procedentes de Siria en Turquía. No resulta lógico ni jurídico que

a una misma situación de hecho se deje de aplicar una misma solución de derecho.

El reto para Colombia

Con fundamento en múltiples estudios científicos ampliamente difundidos, es evidente que en el inmediato futuro se presentarán e inclusive se incrementarán los desplazamientos masivos de población generados por causas humanas como guerras, crisis económicas, hambrunas etc., y por causas naturales como el calentamiento global, el elevamiento del nivel de los mares, los grandes incendios forestales, los huracanes, la desertificación etc.,

Hasta el pasado mes de noviembre, más de **84 millones de personas** se habían visto obligadas a desplazarse en 2021, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), un número que supera los registrados en 2020 y 2019, cuando ya se habían batido marcas en cuanto al número de desplazados forzosos en el mundo¹².

Ante esta certeza el mundo debe prepararse en todos los aspectos posibles, para prevenir, atender y mitigar los efectos nocivos sobrevinientes. Una herramienta fundamental de la que deben dotarse el conjunto de las naciones a la mayor brevedad es de una Convención, un Acuerdo Internacional o cualquier otro instrumento multilateral vinculante, adoptado mediante negociación y adhesión diplomática, sobre **el Estatuto de las Personas Internacionalmente Desplazadas y en Necesidad de Protección Humanitaria**.

Este puede darse bajo la figura de

aggiornamento o actualización de los actuales instrumentos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, o el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195) *que pone a los migrantes y sus derechos humanos en el centro de la cuestión y proporciona una oportunidad significativa de fortalecer la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, cualquiera que sea su condición.*

De manera ideal debería darse mediante la adopción de un instrumento nuevo, especializado, basado en las experiencias y mejores prácticas mundiales y enfocado en principios tales como: *Pro Homine, Responsabilidad Compartida pero Diferenciada, y Respeto a los Derechos Individuales de Carácter Fundamental, entre otros.*

Un escenario de partida sería que, en el futuro más inmediato, se adopten estándares mínimos y de obligatorio cumplimiento, como ya se ha hecho en varias Convenciones Internacionales y en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, con el fin de que los acuerdos posteriores sean siempre progresivos.

En dicho escenario, un nivel de base de la atención humanitaria a una crisis migratoria generada por hechos violentos de los seres humanos o de la naturaleza, debe ser el ejemplo construido por Colombia para atender a los migrantes venezolanos.

De la otra parte, el Acuerdo debe contener normas claras, equitativas y expresas sobre la forma y porcentaje en que la comunidad internacional, particularmente los Estados concernido y

las entidades especializadas del marco de la Organización de las Naciones Unidas, deben contribuir económicamente con los países y comunidades de acogida de los flujos migratorios forzados de carácter masivo, para lo cual el ejemplo turco debe ser guía orientadora.

Sería deseable que los recursos económicos y los monetizables perteneciente a los estados y personas causantes de desplazamientos migratorios forzados se constituyan en *prenda* internacional para atender los costos *per cápita* generados por sus nacionales en el territorio de otro estado y, en consecuencia, ser sujetos de inmediata *incautación y comiso*, en favor de los Estados de acogida.

Mecanismos de fideicomiso dotados de instancias de participación plural, que garanticen la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos destinados a la atención de la población

migrante forzada, pueden fácilmente llevar a ordenar el asentamiento de estos en las regiones y territorios que los requieran para su desarrollo socioeconómico y poblacional. Así mismo a generar las inversiones y emprendimientos que revitalicen la vida rural. Al dejar de ver a los migrantes como un problema y hacerlos parte de la solución, se genera un círculo virtuoso, no solo económico, sino especialmente promotor de la dignidad humana.

Este es el reto para una Colombia que cuenta con la legitimidad moral para liderar el proceso de convocatoria de este Instrumento internacional encaminado a establecer un nuevo orden mundial en materia de atención a población migrante forzada. La diplomacia colombiana cuenta con la capacidad para asumir este reto y llevarlo al éxito, en un plazo que se agota con cada día que pasa. 🌐

Notas

1. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> - <https://reliefweb.int/report/colombia/actualizaci-n-operacional-de-colombia-septiembre-2021>
2. sisben Metodología. <http://www.sdp.gov.co>
3. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20Colomb202015.pdf>
4. <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST>
5. <https://datos.bancomundial.org/> - <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion>
6. <https://multeciler.org.tr/eng/numbers-of-syrians-in-turkey-july-2020/>
7. https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en
8. https://ec.europa.eu/echo/emergency-social-safety-net-essn-offering-lifeline-vulnerable-refugees-turkey_en . The Emergency Social Safety Net (ESSN): Offering a lifeline to vulnerable refugees in Turkey (europa.eu)
9. <https://www.brookings.edu/es/>
10. <https://migravenezuela.com/web/financiacion-para-refugiados-sirios-12-veces-mayor-que-para-venezolanos/2504>
11. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/11/16/apoyo-estrategico-del-banco-mundial-para-la-integracion>
12. <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501972>

Bibliografía

- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (**R4V**) Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Evolución de las cifras 25 noviembre de 2021, consultado 2 de enero 2022. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Refugees Association, RASAS. Number of Syrians in Turkey June 2020, news 23 June 2020, consultado 3 de enero 2022. <https://multeciler.org.tr/eng/numbers-of-syrians-in-turkey-july-2020/>
- Corte Constitucional, Colombia 2021. Constitución Política de Colombia de 1991. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20Colomb202015.pdf>
- Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá 2021. SISBEN. <http://www.sdp.gov.co>
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. The emergency social safety net (ESSN) offering a lifeline to vulnerable refugees in Turkey, June 2021, consultado 2 de enero de 2022. The Emergency Social Safety Net (ESSN): Offering a lifeline to vulnerable refugees in Turkey (europa.eu). https://ec.europa.eu/echo/emergency-social-safety-net-essn-offering-lifeline-vulnerable-refugees-turkey_en
- The Brookings Institution, 2020. Dany Bahar, Meagan Dooley, y Andrew Selee. 14 de septiembre, 2020, consultado 2 de enero de 2022. <https://www.brookings.edu/es/>
- Proyecto Migración Venezuela. Observatorio. Mediciones, proyecciones, estadísticas. 2021. Marzo 2021, consultado el 3 de enero de 2022. <https://migravenezuela.com/web/articulo/financiacion-para-refugiados-sirios-12-veces-mayor-que-para-venezolanos/2504>
- Grupo Banco Mundial, Resumen del año 2021, 15 de diciembre de 2021. <https://www.bancomundial.org/es/news>. consultado el 3 de enero de 2022. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/11/16/apoyo-estrategico-del-banco-mundial-para-la-integracion>
- Noticias ONU, Mirada global Historias humanas. Migración en 2021, Aumenta el número de refugiados y migrantes pese a las restricciones de viaje. 28 de diciembre de 2021. <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501972>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR Colombia, Hoja Informativa: enero - diciembre 2020, Temporary Protection Status in Colombia, news letter, noviembre 2021, consultado 3 de enero de 2022. https://www.acnur.org/op/op_fs/61c4d3fd4/temporary-protection-status-in-colombia-november-2021.html

La biodiversidad colombiana en el presente y futuro de nuestra diplomacia: del mito a la acción



Por Dixon Moya Acosta

Embajador de Carrera Diplomática y Consular, nacido en Bogotá. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática. Ha servido en Venezuela (1997-2000), Nicaragua (2003-2008), Emiratos Árabes Unidos (2011-2015). Actualmente, Cónsul General de Colombia en Chicago. Autor de los libros Colombia en el cine universal, La caza de citas (2011), Partes de Guerra (poesía, 2016), Relatos Extemporáneos, Cuentos de ciencia-ficción (2016). Coautor de Zayed, biografía de los Emiratos Árabes Unidos (2016) y Relatos Diplomáticos (2019). Columnista del periódico El Correo del Golfo y bloguero de El Espectador de Bogotá.

“Si contaminamos el aire, el agua y el suelo que nos mantienen vivos y sanos, y destruimos la biodiversidad que permite que funcionen los sistemas naturales, ninguna cantidad de dinero nos salvará”.

David Suzuki

biodiversidad, materia que podría llegar a orientar la política exterior de Colombia en el futuro mediano, ante la realidad amenazadora del cambio climático. El Ministerio de Relaciones Exteriores debería promover una política integral que convierta la biodiversidad colombiana en pilar fundamental de nuestra política exterior.

Tenemos la posibilidad de aprovechar un tema de alta política, considerado hasta el momento como de manejo doméstico sin reconocer su valor estratégico. La misma naturaleza conceptual de la biodiversidad obliga a un análisis y tratamiento comprensivo para buscar su máximo beneficio. El 2030 se ha fijado en el

Resumen

Tomando como base un *policy paper* académico, el autor identifica como problema la ignorancia general de los funcionarios del Estado sobre la

mundo el límite temporal para evitar la catástrofe global climática. Colombia tiene el mismo plazo para activar su gran recurso estratégico.

La ignorancia sobre la biodiversidad como premisa

El presente artículo está basado en un texto académico que preparé para mi ascenso como embajador de carrera diplomática hace un par de años. He considerado que el tema es de gran importancia y que vale la pena actualizarlo, transformarlo en artículo y publicarlo, porque trasciende una aspiración individual, ya que se refiere a una materia que nos concierne a todos, articulada en el concepto de biodiversidad, que se reviste de mito, pero también de potencial referente de la política exterior colombiana.

El problema inicial con el que debemos tratar es la ignorancia sobre la biodiversidad colombiana por parte de los funcionarios del Estado. En nuestro caso particular, por parte de quienes laboramos en la Cancillería, lo cual puede representar una potencial pérdida del tema que debería orientar la política exterior del país en los próximos años¹. La biodiversidad es el gran capital natural con el que cuenta Colombia, fundamental en la coyuntura política interna, pero también como carta de negociación en el campo internacional.

Durante la investigación previa que sustenta este artículo, se evidenció la activa presencia de actores no estatales, tanto en el plano local como internacional, en el manejo de asuntos concernientes a la biodiversidad y al cambio climático, lo que obliga a un Estado como Colombia

a tomar las medidas pertinentes para la defensa de su soberanía natural y, potencialmente, a liderar un movimiento internacional que podría llegar a concretarse en un organismo con sede en el país.

Méhamotivadomipropiodesconocimiento sobre un tema que debería ser manejado con cierta fluidez por cualquier diplomático colombiano, pues si un país es rico en un recurso, sus representantes deben tener información cualificada sobre el mismo, para divulgarlo e incluso defenderlo en el exterior. Solemos repetir, cual mantra, que “Colombia es el segundo país megadiverso del mundo”, pero en ocasiones esto es lo único que sabemos sobre un tema imprescindible, máxime ante la delicada implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, pero también por lo que significa para el mundo y la supervivencia del género humano, frente a la amenaza real del cambio climático².

Todos los funcionarios de Cancillería, pero especialmente los diplomáticos de carrera, directivos, jefes de misión y oficinas consulares, deben recibir formación especializada sobre la biodiversidad colombiana y el cambio climático. Como se afirma en el Segundo Reporte Bienal de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), “el éxito para enfrentar el cambio climático inicia con la construcción de información sólida” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 6).

Estradicionalqueelconocimientoymanejo de estos temas sea solo competencia de

los funcionarios del área multilateral, que, para los lectores no familiarizados con los conceptos diplomáticos, es el departamento encargado de las materias generales propias de conferencias y organismos internacionales. No se pretende desconocer la gran tarea desarrollada en el ámbito multilateral en nuestra Cancillería; todo lo contrario, se busca potenciar ese trabajo técnico y político, proyectándolo al Ministerio en su conjunto. Así, en el espacio multilateral se llevaría a cabo la coordinación del proceso, guiado por el despacho de quien detente la condición de canciller. De tal manera, lo que se identifica como un problema se convierte en la oportunidad de llevar al Ministerio a un escenario de liderazgo en el plano interno e internacional.

La biodiversidad, en el contexto del posconflicto y en el escenario del cambio climático, es un inmejorable ejemplo de la *interméstica* o lo *glocal*, tema que involucra actores y escenarios locales, nacionales y globales, tanto estatales como, de manera evidente, no tradicionales, haciendo parte de la tendencia dominante mundial desde las últimas décadas del siglo XX. El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (ratificado por Colombia en 1994) define la biodiversidad como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos” (Naciones Unidas, 1992, p. 3). El convenio cuenta con tres objetivos básicos: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la justa repartición de los beneficios de los recursos genéticos.

Las cifras de Colombia en materia de biodiversidad son impresionantes, lo

cual es casi proporcional a la amenaza del cambio climático. Para quien desee profundizar, recomiendo ampliamente el Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) arriba citado, preparado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería). entre otras entidades, en 2018.

Los datos de biodiversidad los aporta el SiB Colombia, el Sistema de Información de Biodiversidad, establecido por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, corporación civil sin ánimo de lucro vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es el brazo investigativo en biodiversidad del Sistema Nacional Ambiental (SINA). En un informe más reciente, el SiB informa que hay 51.330 especies registradas en nuestro país, que contrasta con las 62.829 de la Global Biodiversity Information Facility (GBIF), red internacional de investigación biológica con sede en Copenhague, Dinamarca. La disparidad de las cifras obedece a que se trata de aproximaciones realizadas con algoritmos y en constante actualización.

El informe insiste en que biodiversidad y cambio climático deben ser abordados con una visión integral, donde dejan de ser conceptos exclusivamente ambientales por tener asimismo un carácter social, económico y político. Los dos conceptos aparecen en el “Acuerdo

Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, firmado en 2016, en el cual se menciona la planeación en el uso de la tierra, delimitar la frontera agrícola, mitigar los riesgos originados por el cambio climático y salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación.

Esto coincide con el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, citado por el presidente Iván Duque: “El patrimonio más grande que tiene Colombia es su biodiversidad” (p. 461). Allí se expresa la necesidad de modernizar y fortalecer la institucionalidad ambiental. La biodiversidad es concebida como un activo estratégico de la nación, siendo la deforestación uno de sus principales problemas.

Ha sido notorio el mejoramiento de la imagen internacional del país. Después de haber sido catalogado como Estado fallido en los años ochenta, actualmente Colombia es visto como un destino interesante para la inversión extranjera directa y el turismo. Uno de los atractivos es la realidad ambiental biodiversa del país, que también lo es en lo cultural y lo económico. Muestra de ello es que un estudio cinematográfico como Disney hubiese escogido nuestro territorio como protagonista del maravilloso musical animado *Encanto*. Este es un elemento a ser aprovechado por la diplomacia colombiana, por embajadas y consulados en su quehacer cotidiano.

En el plano económico, podemos ver cómo la biodiversidad enfrenta riesgos, no solo por los fenómenos criminales aún existentes, sino también por sectores

de la producción legal, representada por actores locales e incluso extranjeros. Por un lado, es necesario conocer cómo preservar la biodiversidad ante los promotores de las economías ilegales, quienes han sido los primeros actores no tradicionales en la historia de Colombia en perturbar el desarrollo de su política interna e internacional, condicionándolas históricamente en las diferentes etapas del narcotráfico. Pero, de igual forma, debe identificarse cuál es el tipo de inversión que nos interesa y cuáles compañías multinacionales pueden representar un riesgo a nuestra soberanía biodiversa³.

La lucha contra los cultivos ilícitos se fortalece con el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos. Ante el debate científico y jurídico, el gobierno debería abstenerse de utilizar productos como el glifosato, apoyándose en el principio de precaución⁴. La legalización de la marihuana, en diversos lugares del mundo, como varios Estados de los EE. UU., debe ser un tema de reflexión en del gobierno, no solo como carta de negociación bilateral, sin olvidar el principio de responsabilidad compartida, pero también despojando a los grupos criminales de un producto que podría ser explotado de manera racional, con el menor impacto posible al medio natural y aprovechando su potencial económico.

Colombia ha venido cumpliendo sus compromisos en materia de cambio climático. El país genera el 0,57% mundial de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), ocupando el puesto 34 entre 184 países que monitorea el Instituto Mundial de Recursos del Banco Mundial. Existe la intención de reducir las emisiones de GEI en 20% para 2030



*Patio de los Novios.
Fotos Oficina de Prensa - Ministerio de Relaciones Exteriores.*

e incluso aumentar la meta a 30%, si se recibe ayuda financiera internacional. Nuestra nación plantea reducir a cero la deforestación para esa fecha y aumentar el patrimonio de áreas terrestres a 17% y marinas a 10%. Conforme lo plantea el Acuerdo de París, para cumplir estas metas un país como Colombia requiere de la cooperación internacional.

Las cifras nacionales actuales en materia de deforestación son preocupantes: 219 mil hectáreas deforestadas por la expansión desordenada de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras y el aumento de actividades ilegales como minería, cultivos ilícitos y extracción de

madera. Además, Colombia es catalogado como uno de los países más vulnerables al cambio climático conforme la clasificación mundial realizada por el banco HSBC, que lo ubica en el número 7, siendo el primer país latinoamericano en esa lista⁵.

Colombia pertenece al grupo de 17 países megadiversos⁶, clasificación propuesta por Conservation International, un actor no tradicional con gran influencia en el manejo del tema. Aquí no entraremos a usar juicios de valor, pero una somera investigación evidencia que en los temas de biodiversidad y cambio climático los actores no estatales han sido relevantes⁷.

Otro dato alarmante es el de las especies amenazadas en Colombia, que se calculan en 1.200, algunas de las cuales son emblemáticas, como la rana dorada (Cauca, Chocó, Valle), el oso perezoso (Amazonia, Orinoquia), el mono tití cabeza blanca, el manatí, las tortugas marinas, el oso de anteojos, entre otros.

Frente a la compleja coyuntura, y comparado con los actores no tradicionales, la velocidad de reacción de los Estados ha sido más lenta. México, en 2002, convocó a una reunión internacional de la cual surgió una declaración, firmada por ministros a cargo de temas ambientales, mediante la cual se crea un mecanismo de consulta y cooperación: el Grupo de Países Megadiversos (GPMA), que realiza reuniones periódicas, pero da la impresión de llevar una agenda cerrada, sin mayor divulgación pública sobre su impacto global.

Luego de los compromisos adoptados en el Acuerdo de París y en cumbres posteriores, como la reciente COP26 celebrada en Glasgow, ante la amenaza climática y la incertidumbre del financiamiento internacional, es prioritario buscar consensos con los otros países megadiversos como bloque, coincidencias programáticas que fortalezcan los procesos de negociación. De ahí la idea de impulsar la creación de un organismo internacional que defienda los intereses de la biodiversidad.

Conclusión

Hay varias iniciativas que puede implementar la Cancillería para darle el peso específico que merece la biodiversidad como tema fundamental de

nuestra política exterior. Iniciando por lo básico, y para combatir la ignorancia que hay sobre el tema mencionada al inicio, se puede crear en la Academia Diplomática un diplomado virtual permanente sobre “Biodiversidad colombiana y cambio climático” para todos los funcionarios; obligatorio para directivos, jefes de misión y oficinas consulares. Debería ser materia en todos los procesos del centro de estudios, desde los cursos de ingreso al Ministerio, hasta los de ascenso y actualización. Con la tecnología actual y la comprobada capacidad de la Academia Diplomática, cualquier funcionario podría tomar el curso sin problema de tiempo y lugar. Se puede realizar mediante acuerdo con el SiB, algo que traería grandes beneficios a la entidad. Incluso se puede ofrecer un módulo básico para público en general, como los colombianos en el exterior o público clave, como los estudiantes extranjeros de academias o escuelas diplomáticas de otros países.

Si la biodiversidad se convierte en principio rector de la Cancillería en su devenir cotidiano, se precisa orientar los planes de acción tanto de las oficinas internas como de las embajadas y consulados, sustentados en un mensaje potente de *marca país*, basado en la biodiversidad, para realizar gestiones de atracción de inversión extranjera directa en negocios verdes, energías renovables y promoción turística responsable y sostenible.

En el caso de los consulados, se desconoce su potencial diplomático como promotores de Colombia en lo cultural, comercial y social, pues se los concibe como oficinas que deben concentrarse en los trámites y asistencia de la comunidad colombiana en las ciudades en donde están acreditados.

Propongo una “revolución consular”, consistente en redefinir los consulados, reforzarlos con presupuesto para actividades culturales y promocionales enfocadas en la biodiversidad y dirigidas a las comunidades extranjeras, no solo colombianas, a las que tienen acceso. Esta revolución consular implica un esfuerzo presupuestal, sin duda, pero los beneficios para el país serán incalculables.

La marca país es un elemento fundamental de promoción, concepto en cuya definición ha estado ausente Cancillería, pues es competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y ProColombia desde 2005. A tono con este planteamiento general, la biodiversidad colombiana debe convertirse en la única marca país. No es necesario entrar en conflicto con el MINCIT y ProColombia por la marca país. Con una buena coordinación interinstitucional se puede lograr el objetivo de divulgación de los mensajes en el exterior.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, en las direcciones temáticas que atienden fronteras, como Soberanía Territorial y Plan Fronteras, el componente biodiverso sería el principio orientador. Es prioritario dar especial atención a las fronteras y posesiones marinas, en donde hay necesidades particulares en materia de biodiversidad y se esperan algunos de los peores efectos del cambio climático. La región amazónica debe igualmente recibir atención prioritaria, en la coordinación interinstitucional nacional y en lo externo con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Para no perder lo que se ha llevado a cabo en esta materia dentro del Ministerio de

Relaciones Exteriores, el área multilateral sería la encargada de coordinar el proceso que consagre la biodiversidad como el gran principio orientador de la política exterior colombiana. Hay que fortalecer la presencia nacional ante organismos especializados encargados de estos temas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o la Agencia Internacional para las Energías Renovables (IRENA). La implementación del Acuerdo Regional de Escazú y la coordinación interinstitucional que implique ese compromiso internacional deberían ser asuntos prioritarios en la agenda de la Cancillería⁸.

Dejo para la reflexión la viabilidad de crear un organismo internacional que agrupe a los países megadiversos con sede permanente en Colombia, lo cual sin duda constituye un reto gigante, pero representaría una gran oportunidad para la proyección e identificación de nuestro país como líder positivo ante el mundo.

Los diplomáticos colombianos debemos repetir el mantra de la biodiversidad, pero con conocimiento de lo que ella significa y con el propósito de liderar el tema. En últimas, lo que propongo es la apropiación, por parte de la Cancillería y sus funcionarios, del tema de la biodiversidad; una apropiación articulada con el ámbito externo que se convierta en acicate para que todos los ciudadanos, en el plano interno, nos concienticemos del gran recurso que poseemos y de las múltiples amenazas que lo acechan. 🌍

Notas

1. Como expresa Ricardo Betancur Vélez, la violencia ha influido por muchas décadas en la política exterior de Colombia, siendo identificado como país problema. En este caso, tenemos la oportunidad de liderar un tema de agenda positiva en el mundo.
2. Aquí no entraré en el detalle de la relación entre biodiversidad y cambio climático, pero recomiendo la lectura de *El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad en América Latina* (Uribe, 2015).
3. El viejo conflicto entre compañías multinacionales de países industrializados y los países en vías de desarrollo, ilustrado en el texto de Thomas Oatley (2018) nos recuerda la Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”.
4. La Corte Constitucional ha mantenido en firme la sentencia T-080 de 2017 que impone una serie de requisitos para retomar las fumigaciones con glifosato, un herbicida considerado potencialmente cancerígeno. Sería necesario contar con investigaciones científicas concluyentes que demuestren que no hay riesgos para la salud ni el ambiente.
5. No deja de ser llamativo que esta clasificación la establezca un banco privado y no un organismo internacional o una entidad técnica especializada. El estudio que es señalado en varias fuentes se realiza con la finalidad de orientar inversiones internacionales en los países. Debería resultar muy preocupante para Colombia, por el doble riesgo en lo ambiental y económico. Ubica a nuestro país como el segundo más dependiente de combustibles fósiles, detrás de Qatar.
6. El Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó los 17 países propuestos por Conservation International: Australia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Madagascar, Malasia, México, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Venezuela.
7. El Global Biodiversity Information Facility, que presenta el inventario de especies registradas del mundo, trabaja con otras organizaciones, como The Encyclopedia of Life; Consortium for the Barcode of Life; Biodiversity Information Standards; y Catalogue of Life. Sin mencionar al organismo no gubernamental quizás más importante: the World Wide Fund for Nature (WWF). En el caso de Conservation International, no ha sido ajena a la controversia por su aparente cercanía con firmas como BP, Chevron, Cargill, Monsanto, Shell, que ha justificado por la necesidad de trabajar con “compañías de alto impacto ambiental”. El último hito no gubernamental en materia de la lucha contra el cambio climático ha sido el liderado por la joven sueca Greta Thunberg, quien a los quince años inició una protesta en su país llamando a la huelga de estudiantes de colegio, los días viernes, para exigir acciones concretas contra el cambio climático, con una repercusión mundial sin precedentes.
8. Este acuerdo ha sido firmado por Colombia, pero falta su ratificación en el Congreso. Espero que cuando este texto llegue a los ojos del lector el convenio haya sido ratificado por el legislativo. Su importancia es vital, al tratarse del primer tratado ambiental latinoamericano.

Referencias

- Betancourt Vélez, Ricardo. 2015. “Los organismos hemisféricos y regionales en el posconflicto colombiano.” En *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Gobierno de Colombia. 2018. *Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Relaciones Exteriores. http://www.ideam.gov.co/documents/24277/77448440/PNUD-IDEAM_2RBA.pdf
- Naciones Unidas. 1992. Convenio sobre la Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Naciones Unidas. 1962. Resolución 1803 de la Asamblea General de Naciones Unidas “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/general-assembly-resolution-1803-xvii-14-december-1962-permanent>
- Oatley, Thomas. 2018. *International Political Economy*. Nueva York-Londres: Routledge.
- Paun, Ashim, Lucy Acton y Wan-Shin Chan. 2018. *Fragile planet. Climate change global*. HSBC Global Research.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Departamento Nacional de Planeación.
- Uribe Botero, Eduardo. 2015. *El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad en América Latina*. Santiago: Cepal - Naciones Unidas.

¿Qué hay detrás de la determinación del nombre de la Academia Diplomática colombiana?



Por Miguel Felipe Castiblanco Monsalve

Primer Secretario de Carrera Diplomática y Consular. Actualmente a cargo de los temas sobre cambio climático en la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales. Politólogo de la Universidad de los Andes.

La simbología de un nombre sirve para destacar los atributos, recursos y valores de una nación. Lleva a los usuarios a identificar y recordar su origen y aporte, no solo entre sus propios ciudadanos, sino, en general, entre la comunidad internacional. Como activo intangible, es esta *marca* la que busca impulsar la reputación y atracción de un país. Las academias diplomáticas, similar a como ocurre con frecuencia con las bibliotecas, hacen parte inherente de ese bien intangible y ocupan un lugar preciado en las instituciones y el legado que forjan los Estados para honrar a destacados personajes.

Este artículo podría tener el carácter de una etiqueta de sutileza diplomática, pero apunta a abrir el debate, a propósito de los 200 años de la Cancillería, y a reflexionar sobre aquellos colombianos destacados en la arena internacional con cualidades excelsas, consagrados al quehacer diplomático y merecedores, para que escriba, del mérito de representar la marca de la Academia Diplomática. Y es que la historia es “el mayor campo de enseñanza para aquellos destinados al honor de representar y servir sus monarcas en el papel de la política exterior”, como bien anotaba Comte d’Hauterive en 1811, diplomático de confianza de Napoleón,

encargado de la *école diplomatique* de entonces, a las órdenes de Talleyrand. En su manual de instrucciones para los futuros diplomáticos, este autor aclaraba asimismo que, repasando los archivos oficiales y la historia, el objetivo era moldear y sacar a relucir el juicio de los jóvenes estudiantes para que plasmaran “la reflexión sobre aquellos que tuvieron que triunfar sobre otros” (véase Bruley 2009).

Diplomáticos de la libertad del siglo XIX

En su corto, pero enriquecedor relato para la diplomacia nacional de entonces, Alberto Miramon evoca tres diplomáticos de nuestra libertad, todos ellos con recias personalidades: Manuel Torres, Ignacio Sánchez de Tejada y Pedro Gual, quienes con sus actos alcanzaron grandes resultados en favor de los intereses grancolombianos y neogranadinos. Recordemos que el desafío internacional de la Nueva Granada era alcanzar su estatus de nación independiente y el reconocimiento de prominentes Estados en ese siglo. Así que acá, en breves líneas, se describe el arduo trajinar de las delegaciones en ese proceso de emancipación de la Corona española.

Uno de ellos, *Manuel Torres*, sirvió a la causa de la independencia, aun siendo español de nacimiento. En la Rebelión de los Comuneros que estalló en 1781 en la Nueva Granada, se consolidó como un hombre de ideas francamente subversivas frente a la Corona española. En 1819, Torres es nombrado Encargado de Negocios con la misión principal de obtener el reconocimiento de la independencia de la Gran Colombia por parte de los Estados Unidos de América.

Tres años más tarde, será recibido por el presidente James Monroe y su secretario de Estado John Quincy Adams (interpretado por Anthony Hopkins en la recordada película *Amistad*), quien relata en su famoso diario la memorable escena de este acto de reconocimiento (Miramón 1956, 27):

A la 1 pm. presenté a Mr. Manuel Torres, como Encargado de Negocios de Colombia, al Presidente. Este acto fue principalmente interesante por ser el primer hecho formal del reconocimiento de un gobierno independiente de Suramérica. Torres, quien tenía tan poca vida que casi no podía caminar solo, estaba profundamente afectado. Habló de la gran importancia que este reconocimiento tiene para Colombia y de lo extraordinariamente grato que será para Bolívar. El presidente lo invitó a sentarse a su lado y le habló con amabilidad tal, que hizo derramar lágrimas a Torres. El presidente le aseguró el gran interés tomado por los Estados Unidos, por la felicidad y progreso de su país y de la especial satisfacción con que lo recibía como su primer representante. La audiencia, como de costumbre, fue de unos pocos minutos nada más, y al salir me dio Torres una copia impresa de la Constitución de Colombia.

De *don Ignacio Sánchez Tejada* recordemos que fue el hombre capaz de tender un puente entre la Colombia forjada por Santander y el agente ante la Santa Sede en Roma, siendo que hasta entonces dicha relación estaba dominada por el embajador español. Su dramático viaje evidencia quizás la extraña suerte de

ser, según Miramón, *el más aventurero de nuestros primeros diplomáticos* ante las profundas adversidades por las que tuvo que pasar para estrechar relaciones con el Vaticano, que no podían sustraerse a la tenaz oposición de las Cancillerías de España, Austria y de la diplomacia de la Santa Alianza, en el reconocimiento de la Independencia de la Gran Colombia.

El 26 de noviembre de 1835, Sánchez Tejada recibe nota diplomática firmada por el secretario de Estado de la Santa Sede, Cardenal Bernetti, mediante la cual se obtiene el reconocimiento de nuestra Independencia y se le reconocen las prerrogativas como Encargado de Negocios de la Nueva Granada. Así lo describe Miramón en el logro de su servicio exterior (citado en Pinilla, 1988, XXVII):

Poseía nuestro agente facultades tenidas generalmente por incompatibles: audacia y prudencia, terquedad y ductilidad, energía y adivinación. Su ejemplo es la demostración de lo mucho que puede en el servicio exterior una diligencia lúcida y pronta, una razón firme, una voluntad y un ánimo emprendedor. Apenas llegado a Roma había solicitado ser recibido por el Secretario de Estado de Su Santidad, solo pasado algún tiempo le fue concedida una entrevista: la acción de la diplomacia española, apoyada por Austria, habíase anticipado exigiendo al Sumo Pontífice que no lo recibiese.

Por último, Miramón referencia al político y diplomático *don Pedro Gual*, canciller de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Colombia (1821-1826) en Bogotá, cuyo

despacho ejecutivo le fue encomendado por el Libertador. Su aporte en el desarrollo de las ideas de integración y amistad panamericana es poco recordado en la memoria colectiva, pero la vigencia de su labor diplomática a inicios de la Constitución de Cúcuta de 1821 merece retratarse, pues enmarca el inicio de la vida institucional y republicana de Colombia. Sería don Pedro Gual quien, en calidad de representante ante el Congreso Anfictiónico de Panamá, presidió la primera Asamblea Panamericana en 1826, la cual se reconoce como el origen mismo de la Unión Panamericana y posteriormente de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin entrar a precisar los logros de este encuentro, Miramón lo describe como un hito historiográfico (1956, 68):

La Asamblea Americana [...] pautó reglas de conducta respecto a la guerra y la paz, y propuso principios liberales de Derecho Internacional Privado, especialmente en cuanto a la ciudadanía. El que estos fines no fueran logrados es de poca importancia relativa. Mayor significación tiene el hecho de que el Congreso simbolice la presente unidad de las repúblicas americanas, y el haber sido la primera de una serie de conferencias en que los estadistas de América han tratado de perfeccionar aquella unidad.

En el recuento breve de estas tres personalidades neogranadinas, el aporte de Alberto Miramón es parte de la novedad historiográfica en los últimos años para contribuir al estudio de la Independencia y la transición de la Colonia a la República de Colombia. El rigor, el contexto y el aporte de los historiadores con su



Pasillos Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa - Ministerio de Relaciones Exteriores.

acercamiento a estos ilustres viajeros diplomáticos prueban esa sagacidad diplomática que alcanzarían nuestros primeros representantes en el exterior para asentar la imagen de la incipiente nación colombiana.

Paladines de la diplomacia nacional en el siglo XX

Destaco acá cinco diplomáticos, cuyo orden no quiere privilegiar o subordinar el aporte de uno sobre otros, pues todos son sobradamente merecedores de representar la marca de la Academia Diplomática de San Carlos, como antaño se la conocía.

La diplomacia nacional demanda íconos y referentes, para impulsarlos a través de canales difusores como la diplomacia pública.

MARCO FIDEL SUÁREZ (1855-1927): político conservador, canciller y presidente de la República de Colombia, con sólida preparación en la gramática y el derecho internacional. Durante su gobierno se proclamó una política exterior en favor de la causa estadounidense, con el lema *réspice polum* (mirar al polo), la cual ha sido una hoja de ruta en nuestra relación con ese país. Ingresó a Ministerio de Relaciones Exteriores en 1885 y trabajó con paciente patriotismo en la demarcación

de las fronteras nacionales. En 1891, asumió como canciller y firmó tratados con Francia, Inglaterra, Alemania, Italia y España. Este último, de paz y amistad, el 28 de abril de 1894. Posteriormente, firmó el tratado de límites entre Colombia y Ecuador, la Convención de arbitraje entre Colombia y Venezuela y el tratado para el arreglo de la Cuestión de Panamá de 1914.

Es histórica la controversia presentada en 1893 entre Colombia y la Legación de los Estados Unidos a raíz de la de la doble nacionalidad de Santiago Pérez Triana, poeta, periodista y diplomático, que dio lugar a una intervención magistral del ministro Suárez. Para los curiosos de la historia, es posible visitar el Colegio Pérez Triana, ubicado a espaldas de la Cancillería. Sobre la controversia, la legación norteamericana reclamaba al gobierno colombiano por ciertas medidas judiciales tomadas en territorio colombiano en contra del señor Pérez Triana, quien había recibido la Carta de Naturaleza en los Estados Unidos. La posición colombiana sostenía que Pérez Triana, al domiciliarse en su antigua patria, había quedado sometido nuevamente a las leyes colombianas y perdido el derecho a la protección norteamericana. Se argumentaba que el ciudadano naturalizado pierde el derecho a la protección del país que lo naturalizó, al domiciliarse por dos años consecutivos en su país de origen y abandonar, por lo tanto, su país de adopción. La Tercera Conferencia Panamericana, reunida en Río de Janeiro en 1906, acogió esta doctrina, expuesta por Suárez, y se estipuló que el individuo que se naturaliza en el extranjero y retorna a su país de origen readquiere su primitiva nacionalidad. La “Convención que fija la condición de los

ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen” ha sido ratificada por casi todos los países americanos, inclusive por los Estados Unidos, y ha quedado definitivamente consagrada en el Derecho Internacional Americano.

ALBERTO LLERAS CAMARGO (1906–1990): político liberal, presidente en dos ocasiones, presidente de la Unión Panamericana y primer secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948 a 1954. Su visión del multilateralismo es evidente. Es en el seno de la OEA donde Lleras propone la iniciativa de la Alianza para el Progreso y surge la admiración intelectual de la pareja Kennedy hacia Lleras Camargo. En el libro *Jacqueline Kennedy: conversaciones históricas sobre la vida con John F. Kennedy*, compuesto por una serie de entrevistas que dio la esposa del presidente al historiador Arthur Schlesinger Jr., el hombre de confianza de los Kennedy, afirma su admiración por la figura de Alberto Lleras Camargo.

ALFREDO VÁSQUEZ CARRIZOSA (1909–2001): político y jurista conservador, canciller durante el gobierno de Misael Pastrana. Estuvo vinculado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fue embajador de Colombia en Reino Unido, Bélgica y la OEA. Comprendiendo, para entonces, el desarrollo y tendencias de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, fundó y presidió el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos. Es autor de *Relatos de Historia Diplomática de Colombia, Colombia y Venezuela: una historia atormentada*; *El Concordato de Colombia con la Santa Sede*; *Quitassueño, Roncador y*

Serrana. Las obras del canciller Vásquez Carrizosa, en opinión de conocedores de la política exterior colombiana, llenaban un sentido vacío en la intersección de la política interna y externa.

ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN (1913–2007): canciller durante la administración de Carlos Lleras y luego presidente de la República, acuñó el principio de *respice similia* (mirar a nuestros semejantes) en el trato con nuestros vecinos. Colombia, con el acompañamiento de Venezuela y Costa Rica, lideró el proceso que culminó en el levantamiento de las sanciones a Cuba y la libertad para que cada país restableciera relaciones con la isla, como con otros países de corte socialista. De igual forma, la alianza se convirtió en un elemento central del Tratado Torrijos–Carter, por el cual Panamá recuperó la plena soberanía sobre la Zona del Canal y obtuvo la propiedad del mismo. Durante el gobierno de López Michelsen, además, se finiquitaron los tratados con Panamá, Ecuador, República Dominicana y Haití, para delimitar sus fronteras marítimas, lo que dio lugar a que el país fuese pionero en el desarrollo del Derecho del Mar. Su canciller Indalecio Liévano Aguirre tuvo el honor del ser presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1978.

JULIO LONDOÑO PAREDES (1938–a la fecha): canciller durante el gobierno de Virgilio Barco. Su interés por las fronteras y el derecho del mar data de sus inicios como oficial de artillería. En 1969, fue designado jefe de la recién creada Oficina de Fronteras de la Cancillería. Ha sido miembro de todas las delegaciones de Colombia en las negociaciones sobre la delimitación en el Golfo de Venezuela. Delegado de Colombia para la Conferencia

sobre Derecho del Mar y negociador de todos los tratados relacionados con la delimitación marítima de los que es parte Colombia. Embajador en Panamá, Cuba, ante la OEA y La Organización de las Naciones Unidas (ONU). Agente de Colombia en las demandas contra Colombia por parte de Nicaragua sobre el Archipiélago de San Andrés. Actualmente es decano de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Como canciller, impulsó en el Congreso de la República la aprobación de la Ley 61 de 1987 que facilitó el notable fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular y el despegue institucional de la misma. Londoño Paredes es sinónimo del colombiano ejemplar y de diplomático integro, cabal defensor de los intereses del país en los escenarios donde actúa. Sea oportuno aclarar que la legislación prohíbe reconocimiento para aquellos que aún sobreviven.

La Ley de Honores a la Memoria del Doctor Augusto Ramírez Ocampo

La Ley 1629 del 27 de mayo de 2013 ordenó que la Academia Diplomática llevara el nombre de Augusto Ramírez Ocampo, dada su condición de diplomático, abogado, economista y catedrático, canciller, ministro de Estado, constituyente, representante personal del secretario general de las Naciones Unidas, funcionario internacional, académico, gran defensor de los derechos humanos y líder de la paz. Tanto la doctrina y publicistas internacionales como la memoria histórica de la Cancillería no registran aportes sobresalientes de Ramírez en los campos de las relaciones y derecho internacionales o en el arte de

la negociación, tan característico de la diplomacia. Es decir, su desiderátum en dos años como ministro de Relaciones Exteriores fue solo reconocido por algunos miembros del Congreso Nacional que aprobaron su Ley de Honores.

La asertividad del canciller Ramírez fue superada por sensibles hechos que opacaron su gestión y la imagen internacional colombiana. La primera, la destitución y el levantamiento de la inmunidad diplomática en 1984 del segundo secretario Gustavo Jácome, de la Embajada de Colombia ante el gobierno español. Un hecho que atrajo la atención judicial internacional. Jácome fue sobreseído luego por las autoridades españolas. La segunda, los luctuosos hechos del Palacio de Justicia, acaecidos en noviembre de 1985, durante el gobierno de Belisario Betancur. La tercera, la renuncia a celebrar en el país el Campeonato Mundial de Fútbol de 1986, dado que nunca antes, y tampoco después, un país ha renunciado a ser la sede de tan especial evento.

Más allá de un nombre, la noción de construir nación

La Academia Diplomática de San Carlos, como aún se la conoce en los pasillos de Cancillería, bien podría tener una mayor influencia intelectual e institucional con el respaldo de un eximio colombiano de mayor acervo histórico, atracción intelectual y aporte en el campo de las relaciones internacionales. El ejemplo de países como Chile, Brasil y México, que rinden homenajes a destacados hombres que, merced a su patriotismo y prolífico ejercicio de la diplomacia, se encuentran en el faro de esta noble y

trashumante profesión, donde Andrés Bello, José María da Silva Paranhos Junior y Matías Romero, respectivamente, son poderosas imágenes de instituciones diplomáticas latinoamericanas que hoy simbolizan valores de inmensa riqueza e identidad cultural. Propicio es entonces una reflexión, a propósito de dos siglos de diplomacia colombiana, para invitar a repensar nuestra historia y el legado que define a la Academia Diplomática, la institución donde se proyectan las nuevas generaciones dedicadas al servicio diplomático profesional. 🌐

Referencias

- Bruley, Y. 2009. “The Napoleonic diplomatic corps”. *Napoleonica La Revue*, núm. 4: 30-49. <https://www.cairn.info/revue-napoleonica-la-revue-2009-1-page-30.htm>
- Miramon, A. 1956. *Diplomáticos de la Libertad*. Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones.
- Pinilla Cote, A. M. 1988. *Del Vaticano a la Nueva Granada*. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República.

La Carta Empresarial Interamericana: compromiso público-privado para el desarrollo sostenible en las Américas

Duván Reynerio Ocampo

Ministro Plenipotenciario de Carrera Diplomática y Consular. Miembro del equipo redactor y negociador de la Carta Empresarial Interamericana. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales. Titular de dos Maestrías, en: Administración Pública (École Nationale d'Administration, París) y Estudios Europeos (Collège d'Europe, Natolin). Diplomado del Institut d'Études Politiques (Sc-Po, París), la European Academy of Diplomacy (EAD, Varsovia) y la NATO International School (NISA, Azerbaiyán). Profesor de relaciones exteriores. Autor de varios libros publicados en España. Ha trabajado en las embajadas de Colombia en Polonia, Austria y Hungría.

Leonel Arturo Bohórquez

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, de la Universidad Militar Nueva Granada, cuenta con un Magister en Administración, de la Pontificia Universidad Javeriana, y con estudios en Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo. Posee experiencia en organizaciones del Estado, tanto del nivel territorial, como nacional, y actualmente es Asesor en la Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, desde donde apoyó el proceso de construcción y negociación de la Carta Empresarial Interamericana.

En un contexto mundial de lucha contra la pandemia de covid-19 y sus consecuencias sociales y económicas, los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), liderados por Colombia, negociaron un instrumento político de alto nivel para promover y potenciar la capacidad del sector empresarial, que contribuirá al desarrollo sostenible en la región. Como resultado de este proceso fue adoptada la Carta Empresarial Interamericana, durante el 51 periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en noviembre de 2021. Este instrumento, que tiene el mismo estatus de la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas, se encuentra alineado con el propósito fundacional de la OEA en relación con el crecimiento económico, pero se erige a partir de una noción más moderna del desarrollo sostenible, que abarca también los ámbitos social y ambiental. Además,

promueve las alianzas multiactor y la cooperación hemisférica, de tal manera que pretende ser un instrumento incluyente y complementario con otros esfuerzos globales y regionales que vinculan a las empresas con el desarrollo sostenible, como la Agenda 2030.

A partir de un texto con enfoque técnico y con lenguaje balanceado, los Estados de la región confirmaron el interés común en potenciar un entorno donde se promuevan el emprendimiento, la formalización, la inversión, la innovación y la integración de las empresas a las cadenas globales y regionales de valor. Simultáneamente, destacaron la importancia de fortalecer el papel del sector privado en temas como los patrones de consumo y producción sostenibles, el cambio climático, la equidad de género, la educación, el empleo decente, la protección y empoderamiento económico de las poblaciones vulnerables,



51^{va} Asamblea General de la OEA – 11 de noviembre de 2021. Washington D.C.
Fotografía: Juan Manuel Herrera/OAS. Fuente: <https://www.flickr.com/photos/oasoea/51673079915/in/album-72157720135359841/>

la promoción de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la conducta empresarial responsable.

La negociación de esta Carta fue propuesta por el Presidente de Colombia, Iván Duque, durante el Foro del Sector Privado de las Américas, en octubre de 2019. Se aprobó por consenso en el tiempo récord de un periodo de sesiones, comparada con instrumentos émulos. Amparándose en el rol orientador del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 2022 se ha entrado en una nueva etapa de interacción público-privada, para la implementación de esta Carta Empresarial. Se están coordinando acciones con grupos como la Asociación Nacional de Empresarios

de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX) y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS), a nivel nacional, y organismos como la OEA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), a escala internacional. Aprovechar las disposiciones de esta Carta beneficiará al empresariado del continente, particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), principales generadoras de empleo. 🌐

ASAMBLEA GENERAL

QUINCUAGÉSIMO PRIMER PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 10 al 12 de noviembre de 2021
Ciudad de Guatemala, Guatemala
VIRTUAL

OEA/Ser.P
AG/doc.5755/21 corr. 1
24 noviembre 2021
Original: español

AG/RES. 2969 (LI-O/21)¹

CARTA EMPRESARIAL INTERAMERICANA^{2, 3, 4, 5}

(Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 11 de noviembre de 2021)

LA ASAMBLEA GENERAL,

VISTOS:

La resolución AG/RES. 2954 (L-O/20) “Hacia una Carta Empresarial Interamericana”,

El informe del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI); y

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) tiene dentro de su ámbito reuniones ministeriales y de altas autoridades que abarcan los diversos sectores del desarrollo contenidos en la Carta Empresarial Interamericana, y que dichas ministeriales otorgan mandatos a la Secretaría de Desarrollo Integral (SEDI);

Que la Asamblea General adoptó la resolución AG/RES. 2954 (L-O/20) denominada “Hacia una Carta Empresarial Interamericana” con el fin

de fortalecer los instrumentos de la OEA para promover el papel del sector privado en el desarrollo integral del Hemisferio, para iniciar discusiones lo antes posible con miras a considerar su aprobación en el quincuagésimo primer período de sesiones;

Que el 26 de enero de 2021 el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, CIDI, adoptó el formato para las deliberaciones de la Carta Empresarial Interamericana y estableció el “Grupo de Trabajo para la elaboración del Proyecto de Carta Empresarial Interamericana”. (CIDI/doc.306/21 rev.2); y

Que el 22 de octubre de 2021, el Grupo de Trabajo finalizó las deliberaciones sobre el Proyecto de Carta Empresarial Interamericana (CIDI/GT/CEI-19/21 rev.7), y presentó su informe al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral en sesión del 26 de octubre de 2021, el cual acogió con beneplácito la conclusión de las negociaciones, aprobó el Proyecto de naturaleza jurídica no vinculante y

acordó transmitirlo a la Asamblea General recomendando su adopción,

RESUELVE:

1. Adoptar la Carta Empresarial Interamericana anexa a esta resolución.
2. Instruir a la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI), a través de las reuniones ministeriales y de altas autoridades del CIDI, y en colaboración con otras Secretarías relevantes para que apoye a los Estados Miembros, que así lo soliciten, en la identificación de los propósitos y oportunidades que surjan de dichos procesos, relacionados con los temas abordados en la Carta Empresarial Interamericana.
3. Alentar a los Estados Miembros, cuando quiera que se discutan temas relacionados con la Carta Empresarial Interamericana en las reuniones ministeriales relevantes y otros foros de alto nivel de la Organización de Estados Americanos, a continuar promoviendo el diálogo con representantes del sector empresarial a fin de fortalecer su rol en el desarrollo integral.
4. Instar al Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI) a incluir bienalmente dentro de su programación de trabajo, una sesión conjunta con el Consejo Permanente, donde los Estados Miembros tendrán la oportunidad de reflexionar en torno a los temas de la Carta Empresarial Interamericana, sobre lo cual la SEDI en coordinación con otras Secretarías relevantes realizará un informe para ser transmitido a la Asamblea General, con un conjunto de propuestas generales sobre cómo los Estados Miembros pueden avanzar en los diferentes temas de la Carta Empresarial Interamericana.
5. Que la ejecución de las actividades previstas en esta resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros.

ANEXO

CARTA EMPRESARIAL INTERAMERICANA

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que las personas deberían ser el centro de las políticas públicas y que la Carta de la Organización de los Estados Americanos señala que el desarrollo integral abarca los campos económico, social, educativo, cultural, científico y

tecnológico, por medio de los cuales los Estados Miembros procuran alcanzar sus objetivos de desarrollo integral;

RECORDANDO que la Carta Democrática Interamericana reconoce la importancia del estado de derecho y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados

en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

RECORDANDO TAMBIÉN las resoluciones sobre Promoción de la Responsabilidad Social de las Empresas en el Hemisferio; sobre Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Empresarial; así como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establecieron un marco de referencia para ayudar a prevenir y abordar los impactos adversos de las actividades empresariales en los derechos humanos;

RECORDANDO ADEMÁS la Declaración de Mar del Plata de 2005, la Declaración de Compromiso de Puerto España de 2009, el Protocolo de San Salvador de 1988, la Declaración sobre los Principios Fundamentales y Derechos en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo de 1998, así como los convenios ratificados de la OIT, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración de Filadelfia de 1944;

RECORDANDO que la Carta Social de las Américas reconoce que el sector empresarial desempeña un papel importante en la creación de empleo y la expansión de oportunidades, lo cual contribuye a la reducción de la pobreza y ayuda a la implementación de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible;

TENIENDO PRESENTE el empoderamiento de todas las mujeres como medio para lograr la igualdad de género, y la necesidad de poner fin a las prácticas

discriminatorias, y de eliminar las barreras a la participación de las mujeres en el mercado laboral, a través de la división equitativa del trabajo no remunerado, el acceso pleno a recursos productivos, acceso al cuidado infantil asequible y de calidad, el desarrollo de las capacidades empresariales de las mujeres así como la creación de oportunidades de liderazgo que promuevan su participación de manera activa e igualitaria, favoreciendo el crecimiento y desarrollo económico de la región;

REAFIRMANDO que la eliminación de la pobreza es un imperativo para alcanzar el desarrollo sostenible y el pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio y que su eliminación es esencial y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Miembros;

RECONOCIENDO la importancia de fortalecer los mecanismos de cooperación regional y las alianzas multiactor orientadas a la promoción de entornos empresariales que apoyen la colaboración, fomenten la innovación, aceleren el desarrollo de iniciativas empresariales, el acceso a bienes y servicios esenciales y contribuyan al desarrollo sostenible;

RECORDANDO que la Carta de la OEA dispone que las empresas transnacionales y la inversión privada extranjera están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales en los cuales éstos sean Parte y, además, deben ajustarse a la política de desarrollo de los países receptores;

CONSIDERANDO que en el contexto de los desafíos que supone la digitalización

de la economía global, los esfuerzos para lograr un consenso internacional sobre una asignación más justa de los derechos tributarios tendrían un efecto positivo en los países donde las empresas transnacionales operan;

RECORDANDO que en la Carta Social de las Américas, los Estados Miembros, reconocen las contribuciones de los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades migrantes al proceso histórico continental e insular y promoverán su valoración, y que, igualmente los Estados Miembros reconocen la necesidad de adoptar políticas para promover la inclusión, prevenir, combatir y eliminar todo tipo de intolerancia y discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial para resguardar la igualdad de derechos y oportunidades y fortalecer los valores democráticos;

RECONOCIENDO TAMBIÉN el papel fundamental de las micro, pequeñas y medianas empresas, y empresas de economía social como motores del desarrollo y crecimiento económico;

RECORDANDO los “Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas”, respecto de la promoción del crecimiento económico con equidad e inclusión social, por medio del fortalecimiento de las cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) y el aporte de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el surgimiento de éstas;

DESTACANDO la importancia de promover políticas basadas en el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que contribuyan a la

formalización del empleo como medida para lograr empleos dignos, combatir la desigualdad y fomentar el crecimiento económico;

DESTACANDO TAMBIÉN la necesidad de políticas orientadas a brindar acceso equitativo a una educación continua, de calidad e inclusiva y capacitación que promueva oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, y aporten una mano de obra altamente cualificada y, al mismo tiempo, refuercen los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y el avance hacia la paz;

CONSIDERANDO la intención de los Estados Miembros de promover políticas públicas que incorporen la innovación como motor de la transformación estructural para alcanzar el desarrollo inclusivo y sostenible, fomentando un ambiente empresarial en donde el respeto a los derechos humanos sea prioritario, así como implementar acciones para apoyar y promover la economía creativa en nuestro hemisferio como fuente de crecimiento económico y desarrollo sostenible;

TENIENDO EN CUENTA las diversas capacidades presupuestarias de los Estados Miembros, así como sus estrategias específicas de resiliencia y sus particulares condiciones de adaptación, reconstrucción y reactivación económica frente a las crisis;

RECONOCIENDO que la corrupción es uno de los principales obstáculos comunes que enfrenta el hemisferio para el desarrollo sostenible, y recordando que, en el Compromiso de Lima, adoptado en la VIII Cumbre de las Américas los Estados Miembros coincidieron para continuar trabajando en su prevención y combate; y

CONSCIENTE que el respeto de la propiedad privada, en el marco del estado de derecho, es fundamental para la promoción de la iniciativa empresarial, aumentar la formalización de la economía, la inversión

extranjera, la innovación tecnológica y el aumento de la productividad,

RESUELVE aprobar la siguiente

CARTA EMPRESARIAL INTERAMERICANA

CAPÍTULO I.

RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DE LAS EMPRESAS COMO CATALIZADORAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE E INTEGRAL

1. Los pueblos de las Américas tienen una legítima aspiración al desarrollo sostenible, inclusivo e integral y se espera que sus gobiernos lo promuevan y creen las condiciones favorables para su realización.

Un sector empresarial competitivo, incluidas las empresas transnacionales que operan en países de la región, es fundamental para lograr un entorno estable, democrático y pacífico, y para contribuir al crecimiento y desarrollo económico de las naciones, sin descuidar sus funciones sociales, en términos de creación de empleo decente, justicia social y reducción de la pobreza.

2. Los Estados Miembros reconocen la importancia de promover y potencializar la capacidad del sector empresarial para contribuir al desarrollo sostenible, inclusivo e integral y la estabilidad económica de la región, a la seguridad multidimensional, el fortalecimiento de la

democracia, y la promoción y protección de los derechos humanos.

3. Los Estados Miembros, consistentes con los instrumentos interamericanos, tienen la intención de fomentar el desarrollo de un entorno favorable e inclusivo para fortalecer el crecimiento de un sector empresarial competitivo, a través de políticas que procuren la creación, la formalización, la consolidación e integración a las cadenas globales y regionales de valor y de suministro, de más empresas privadas en el hemisferio, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y cooperativas y las empresas de economía social incluyendo aquellas que pertenecen a personas que forman parte de grupos tradicionalmente subrepresentados o en situación de vulnerabilidad.

4. Los Estados Miembros tienen la intención de promover el diseño y la implementación de políticas y marcos

normativos, dirigidos a fortalecer la igualdad y equidad de género y el empoderamiento y autonomía económica de todas las mujeres, respetando y valorando la plena diversidad de las situaciones y condiciones en que se encuentran; promoviendo la generación de oportunidades y capacidades empresariales a través del financiamiento, creación de redes y promoción de su talento y experticia; los Estados Miembros tienen la intención de promover la creación de un clima propicio a fin de aumentar el número de empresarias y el desarrollo y tamaño de sus empresas, así como una mayor participación de las mujeres en espacios de toma de decisión y liderazgo en las mismas. Este propósito podrá hacerse conjuntamente con el sector empresarial.

5. Los Estados Miembros buscan promover el emprendimiento femenino, el acceso a los recursos productivos, el acceso a mercados y la participación en cadenas globales y regionales de valor de empresas dirigidas por mujeres, en especial de las MIPYMES, así como el acceso a servicios financieros asequibles

y educación de calidad.

6. Los Estados Miembros, con miras a evitar en el entorno empresarial todas las formas de discriminación por razón de género, entre otros motivos, tienen la intención de promover políticas y marcos normativos para eliminar las barreras en las relaciones laborales y desarrollar un entorno favorable para la empleabilidad, la inserción y mantenimiento del empleo de todas las mujeres, a través de la división equitativa del trabajo de cuidado no remunerado, el acceso a servicios de cuidado de calidad y la conciliación de la vida laboral y familiar, así como la igualdad de sueldos por igual trabajo o trabajo de igual valor.

7. Los Estados Miembros buscarán apoyar esfuerzos para combatir la discriminación sobre la base de discapacidad y deberían considerar medidas para apoyar la adopción de políticas empresariales que garanticen el acceso para personas con discapacidad, posibilitando la inclusión, la accesibilidad y la promoción de la lucha contra la exclusión social.

CAPÍTULO II.

ROBUSTECIMIENTO DE LOS MARCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

8. Los Estados Miembros tienen la intención de adoptar buenas prácticas regulatorias relacionadas con la planificación, el diseño, emisión, implementación y revisión de normas que mejoren la calidad

regulatoria y permitan la creación de un entorno empresarial estable que facilite el comercio, la inversión y el crecimiento económico de sus países, reconociendo al mismo tiempo la soberanía de los

Estados miembros, en concordancia con sus sistemas e instituciones legales para alcanzar objetivos legítimos.

9. Los Estados Miembros, en su determinación y compromiso con el desarrollo empresarial, tienen la intención de impulsar políticas públicas y marcos regulatorios que promuevan la libre competencia, eviten la conformación de monopolios, busquen la eliminación de los requisitos administrativos y burocráticos innecesarios que dificulten la creación de nuevas empresas o que conlleven a la extinción de las existentes, de manera consistente con la normatividad

internacional aplicable en la materia.

10. Los Estados Miembros tienen la intención de promover el desarrollo de políticas y marcos regulatorios que faciliten y diversifiquen las opciones disponibles para el sector empresarial, particularmente las mujeres emprendedoras, para acceder a servicios financieros, adoptar nuevos conocimientos y tecnologías que les permitan innovar, producir bienes o servicios con mayor valor agregado y facilitar su institucionalidad de modo tal de consolidar la formalización, acceso a los mercados y eficacia en la gestión.

CAPÍTULO III.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS

11. Los Estados Miembros tienen la intención de impulsar, de manera consistente con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo, así como las alianzas multiactor, con miras al fortalecimiento de la infraestructura productiva, tecnológica, logística y de transporte, la transferencia voluntaria de conocimiento en términos mutuamente determinados y el continuo fortalecimiento de las agencias de frontera para lograr un ecosistema favorable para la generación y crecimiento de nuevas y diversas iniciativas empresariales y fomentar el empleo productivo y el trabajo decente.

12. Los Estados Miembros tienen la intención de impulsar la cooperación hemisférica para promover la colaboración, producción sostenible y acceso a productos y servicios esenciales, así como para fomentar ecosistemas de innovación, donde las mejoras en las actividades, procesos y tecnologías estén dirigidas a añadir valor económico, social y ambiental, para todos los actores de la sociedad.

CAPÍTULO IV.

ROL DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES)

13. Los Estados Miembros reconocen el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), así como también de las cooperativas y empresas de la economía social como motores de desarrollo y crecimiento económico por ser agentes clave en la reducción de la pobreza, la creación y formalización de empleo, así como la toma de acciones para abordar el cambio climático y promover la inclusión social, particularmente la participación económica y el empoderamiento de las mujeres.

14. Los Estados Miembros tienen la intención de impulsar políticas dirigidas a incrementar la productividad y competitividad y acceso al financiamiento de las MIPYMES, incluyendo aquellas que pertenecen y/o que son operadas por personas que forman parte de grupos tradicionalmente subrepresentados o en

situación de vulnerabilidad, facilitando la transformación digital, innovación, renovación de la producción, el acceso a mercados, la mejora en los procesos y el surgimiento de nuevos modelos de negocios.

15. Los Estados Miembros deberían promover la educación financiera para los emprendedores y emprendedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el intercambio de experiencias y conocimientos de las grandes corporaciones con las MIPYMES.

16. Los Estados Miembros tienen igualmente la intención de promover en las MIPYMES la aplicación de estándares como base de la competitividad, que les pueda permitir participar en mercados globales, así como alcanzar un mejor desempeño de las empresas.

CAPÍTULO V.

FORMALIZACIÓN, EMPLEO Y EDUCACIÓN

17. Los Estados Miembros deberían promover el diseño y la implementación de políticas, basadas en el respeto por las normas internacionales del trabajo y los

Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, que contribuyan a formalizar el trabajo y las empresas, aumentar las oportunidades de trabajo decente,

combatir la desigualdad, mejorar la productividad, y generar ingresos públicos y desarrollo económico.

18. Los Estados Miembros tienen la intención de apoyar el papel del sector privado para contribuir a una mejor calidad del empleo, incluyendo para todas las mujeres, respetando y valorando la plena diversidad de las situaciones y condiciones en que se encuentran, conscientes que a través de la formalización es posible generar mayores salarios, mayor seguridad laboral y mejores condiciones de trabajo para todos y todas.

19. Los Estados Miembros tienen la intención de alentar la adopción de medidas para brindar una educación, de calidad, inclusiva y con equidad, que

reflejen las necesidades de la sociedad y los cambios en el mundo del trabajo, y que faciliten acceder al trabajo decente, que promuevan el emprendimiento, el cooperativismo y las empresas de economía social y fortalezcan los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y la paz. En particular, tienen la intención de apoyar el diálogo social y otras acciones que impulsen alianzas estratégicas con el sector empresarial, el sector trabajador y otros sectores relevantes como la academia.

20. Los Estados miembros tienen la intención de implementar programas de formación, mentoría y reconversión productiva que apoyen la transición justa de la fuerza laboral hacia sectores ambientalmente sostenibles.

CAPÍTULO VI.

INNOVACIÓN EMPRESARIAL, ADOPCIÓN TECNOLÓGICA Y ECONOMÍAS CREATIVAS

21. Los Estados Miembros tienen la intención de fomentar iniciativas de innovación, que promuevan la colaboración y la interconexión entre la academia y compañías, incluyendo grandes compañías y empresas de reciente creación y en especial las MIPYMES, cooperativas y empresas de la economía social.

22. Los Estados Miembros deberían incentivar la iniciativa empresarial y la educación empresarial. En particular, buscar fomentar la promoción de espacios

de aprendizaje para la juventud, con estímulo a su primer empleo y formación profesional.

23. Los Estados Miembros se proponen desarrollar, a través de instituciones de educación y formación técnica y profesional (EFTP) de calidad y en alianza con el sector privado, programas de becas para la formación técnica y profesional, con miras a promover la formación de mano de obra calificada y especializada para el sector industrial y otros sectores productivos en los Estados Miembros.

24. Los Estados Miembros tienen la intención de promover políticas públicas que incorporen la innovación como motor de la transformación estructural para mejorar la productividad, las prácticas empresariales responsables, los procesos productivos, la modernización, la eficacia, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, y de este modo, contribuir al fortalecimiento de los sistemas democráticos y alcanzar el desarrollo integral, inclusivo y sostenible.

25. Los Estados Miembros tienen la intención de promover la cooperación, la transferencia voluntaria de tecnología y de conocimiento bajo términos mutuamente acordados y para avanzar en la diversificación productiva, buscando que las MIPYMES y las empresas de la economía social tengan acceso a tecnologías transformadoras para innovar, realizar negocios o proveer servicios, con el propósito de acelerar su adaptación a los cambios tecnológicos y su integración a las cadenas globales y regionales de valor.

26. Los Estados Miembros tienen

la intención de promover el interés del empresariado en desarrollar la asociatividad y cooperación empresarial en las iniciativas clúster que se identifican en las regiones, a través de su vocación productiva, para así encontrar proyectos en común, promoviendo la inserción en cadenas regionales de valor.

27. Los Estados Miembros, de conformidad con las obligaciones comerciales internacionales, tienen la intención de implementar acciones estratégicas para establecer, desarrollar y fortalecer la economía creativa, conocida en varios países como “economía naranja”, particularmente, el mercado de contenidos originales de sus industrias culturales y creativas, con énfasis a nivel de las MIPYMES, como fuente de crecimiento económico y desarrollo, inclusivo e integral.

28. Los Estados Miembros tienen la intención de fomentar un entorno de negocios propicio para el desarrollo de actividades empresariales, incluyendo la creación y desarrollo de empresas sostenibles.

CAPÍTULO VII.

FOMENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA

29. Los Estados Miembros reiteran su compromiso para promover un ambiente empresarial consistente con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre

derechos humanos y empresas y otros instrumentos relevantes, y reiteran su responsabilidad de desarrollar políticas y regulaciones para prevenir, investigar,

sancionar y reparar, así como mitigar, posibles abusos de derechos humanos por parte de terceros dentro de su territorio o jurisdicción, incluidas las empresas, tanto domésticas como transnacionales; esto incluye, pero no se limita, a alentar a las empresas a incorporar en sus políticas internas y prácticas, códigos de conducta empresarial responsables con los derechos humanos y el medio ambiente, tomando como referencia lineamientos respaldados, apoyados u observados internacionalmente por los Estados Miembros.

30. Como parte de las prácticas empresariales económica, social y ambientalmente sostenibles y responsables, los Estados Miembros deberían realizar esfuerzos para promover políticas que faciliten y creen condiciones para alinear los portafolios de inversión con sectores bajos en emisiones de GEI y resilientes al clima en el desarrollo sostenible, y resilientes ante el cambio climático, y deberían promover la adopción de estrategias y políticas para la incorporación y la divulgación de riesgos climáticos y ambientales en las decisiones de inversión consistentes con los objetivos del Acuerdo de París y contribuir a la implementación de las ambiciones de Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).

31. Los Estados Miembros tienen la intención de impulsar, según corresponda, el desarrollo de planes conjuntos y articulados con el sector empresarial, en colaboración con otros socios relevantes y partes interesadas, encaminados al fortalecimiento de las políticas y programas de construcción de resiliencia, fomentar la adaptación y recuperación

social, ambiental y económica ante desastres naturales, pandemias y otras situaciones de emergencia.

32. Los Estados Miembros tienen la intención de promover políticas para aumentar la productividad, el emprendimiento, la competitividad y el desarrollo del sector rural, como una actividad fundamental del sector empresarial de la economía, especialmente en beneficio de todas las mujeres agricultoras y emprendedoras; particularmente en lo relativo a la adopción de nuevas tecnologías agrícolas y la promoción de la agricultura y de los sistemas alimentarios sostenibles, contribuyendo de esta manera a generar trabajo decente, superar las vulnerabilidades de la población rural y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en el hemisferio.

33. Los Estados miembros tienen la intención de impulsar el desarrollo de patrones de consumo y producción sostenibles, de manera tal que se promueva una conducta empresarial responsable y orientada a la gestión ambiental, innovando en modelos de negocios que extiendan la vida útil de los productos a lo largo de toda la cadena de valor.

CAPÍTULO VIII.

RELACIÓN CON INSTRUMENTOS INTERNACIONALES COMPLEMENTARIOS

34. Los Estados Miembros tienen la intención de promover la adopción de prácticas empresariales sostenibles, inclusivas, y responsables, de manera consistente con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Pacto Global, así como a otras directrices de conducta empresarial responsable respetadas internacionalmente.

35. Los Estados Miembros deberían adoptar medidas para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y avanzar en la protección del ambiente en la actividad empresarial, de manera consistente con instrumentos internacionales de derechos humanos y ambientales aplicables, y en apego a la legislación nacional.

36. Los Estados Miembros tienen la intención de promover políticas para que las empresas con actividades bajo su jurisdicción cooperen con las autoridades para prevenir y combatir la corrupción en todas sus modalidades, e implementar las mejores prácticas internacionales aplicables, en armonía con la legislación nacional y los compromisos internacionales de cada Estado.

37. En relación con los actos de corrupción cometidos por las empresas, los Estados Miembros, de manera consistente con la Convención Interamericana contra la Corrupción, buscarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenirla, detectarla, investigarla y sancionarla.

Notas

1. **[Nota del Comité Editorial]** La Carta Empresarial Interamericana está en este momento sujeta a revisión de la Comisión de Estilo de la Organización de Estados Americanos – OEA. La versión oficial del Instrumento puede consultarse en la página web del Organismo, a través del enlace: <https://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/>
2. México identifica con preocupación, una vez más, inconsistencias e irregularidades en el Informe del Secretario General sobre la presentación de credenciales de las delegaciones participantes en el quincuagésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mismas que derivan en actos contrarios al derecho internacional.

En virtud de lo anterior, el gobierno de México desea asentar que la acreditación de las Delegaciones participantes en la Asamblea General representa 1) un acto de naturaleza declarativa cuya validez se deriva de la condición de miembro otorgada al Estado; 2) se limita al ámbito material de la participación de esa delegación en los trabajos del órgano que corresponda; y 3) no constituye derechos especiales para ningún gobierno ni Estado en contravención a lo dispuesto por la Carta de la OEA o al derecho internacional.

La acreditación de cualquier persona que diga representar al Estado venezolano en el marco de la OEA resulta un acto violatorio del derecho internacional, pues la República Bolivariana de Venezuela denunció la Carta de la organización en abril de 2017, por lo que desde abril 2019 ésta ha cesado en sus efectos sobre ese país. El vínculo jurídico que Venezuela conserva con la Organización se limita, según lo dispuesto por el artículo 143 de la Carta, a las obligaciones internacionales pendientes de cumplimiento.

El reconocimiento de gobiernos es un acto soberano de los Estados, no de los organismos internacionales. La OEA no posee, ni puede arrogarse facultades de reconocimiento colectivo oponibles a la membresía, por lo que cualquier acto encaminado a tal propósito está fuera del ámbito de su competencia y es nulo materialmente.

Por lo anterior, en tanto cualquier persona permanezca acreditada como Representante de la República Bolivariana de Venezuela ante la OEA con base en actos ultra vires, México continuará participando y ejerciendo sus prerrogativas y derechos al interior de sus órganos, organismos y entidades, sin que ello deba considerarse aquiescencia en el reconocimiento a ningún gobierno.

En este sentido, México manifiesta que ejercerá su derecho de mantener o suspender relaciones diplomáticas con cualquier país, sin calificar el derecho de ningún pueblo para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades y sin que ello impacte su participación como Estado miembro de la OEA, ni represente reconocimiento alguno sobre los gobiernos del hemisferio.

En consecuencia, México se reserva el derecho a cuestionar la validez de los actos y decisiones emanados de los órganos, organismos y entidades de la Organización cuando sean contrarios al derecho internacional, y a expresar que estos actos y decisiones no le son oponibles si exceden el ámbito de competencia de la OEA, sin perjuicio de los derechos y obligaciones que le correspondan como Estado miembro de la Organización.

3. Nicaragua se acoge a las declaraciones de las Delegaciones de San Vicente y las Granadinas, los Estados Unidos Mexicanos y el Estado Plurinacional de Bolivia en rechazo a la acreditación irregular de personas que pretenden usurpar la representación legal de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno Legítimo del Presidente Nicolás Maduro Moros. Solicitamos que este rechazo conste en todos los documentos a ser tratados en esta 51 Asamblea General de la OEA.
4. Antigua y Barbuda considera que la República Bolivariana de Venezuela dejó de ser Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos desde el 27 de abril de 2017, fecha en la que el Gobierno de dicho país notificó debidamente al Secretario General de su denuncia de la Carta de esta Organización, de conformidad con su artículo 143, y que esta Carta dejó de tener vigencia con respecto a la República Bolivariana de Venezuela cuando ésta dejó de pertenecer a la Organización el 27 de abril de 2019.

Antigua y Barbuda no apoyó la resolución CP/RES. 1124 (2217/19), de 9 de abril de 2019, con la cual se pretendía nombrar al señor Gustavo Tarre como representante de la Asamblea Nacional ante la OEA, y tampoco aceptó las credenciales de los funcionarios que pretendían representar a la República Bolivariana de Venezuela en el cuadragésimo noveno, quincuagésimo y quincuagésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

Por lo tanto, Antigua y Barbuda notifica a todos los Estados Miembros y a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos que, hasta nuevo aviso, no se considerará obligada por ninguna declaración o resolución del quincuagésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General ni por ninguna declaración o resolución futura de cualquier Consejo u órgano de la Organización que incluya la participación de cualquier persona o entidad que pretenda hablar en nombre de la República Bolivariana de Venezuela o actuar en su nombre y/o en la que se alcance una mayoría absoluta o de dos tercios de los votos con la participación de un supuesto representante de la República Bolivariana de Venezuela.

5. San Vicente y las Granadinas hace constar que no reconoce ni acepta las credenciales de la susodicha delegación de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. En 2017, el Gobierno debidamente electo de la República Bolivariana de Venezuela presentó por escrito a la Organización de los Estados Americanos su denuncia de la Carta de esta Organización y, según lo establecido en el artículo 143 de la mencionada carta, dejó de ser miembro de esta Organización.

San Vicente y las Granadinas no apoyó la resolución CP/RES. 1124 (2217/19), de 9 de abril de 2019, con la que se designó al supuesto representante de la Asamblea Nacional ante la OEA. Por consiguiente, San Vicente y las Granadinas notifica a esta Asamblea General que, hasta nuevo aviso, se reserva todos sus derechos en lo que respecta a cualquier obligación que pudiera derivarse de cualquier declaración o resolución emanada del quincuagésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, o de cualquier futura declaración o resolución de cualquier consejo o entidad de la Organización que incluya la participación de cualquier persona o entidad que pretenda hablar o actuar en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y que con su voto se alcance una mayoría.





El futuro
es de todos

Cancillería
de Colombia



BICENTENARIO **200** Años
MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES DE COLOMBIA 1821-2021



ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA
DIPLOMÁTICOS DE CARRERA AL SERVICIO DE LA NACIÓN



FEMDI

Fondo de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores
Pertencientes a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia

CONCURSO DE ENSAYOS SOBRE TEMAS INTERNACIONALES

El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Asociación Diplomática y Consular de Colombia y el Fondo de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores Pertencientes a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia –FEMDI–, en conmemoración del bicentenario de la Cancillería colombiana, realizaron durante el año 2021 el “Concurso de Ensayo – 2021: Año del Bicentenario de la Cancillería” sobre temas de alcance internacional y de interés para la política exterior colombiana.

En la categoría 1 (estudiantes), el primer lugar fue declarado desierto. Se publican, el ensayo de Juan José Pérez, segundo lugar en la categoría 1 y el de de Luis Vargas-Alzate, primer lugar en la categoría 2 (académicos y profesionales).

Diplomacia y guerra en Colombia

Por Juan José Pérez Bohórquez

Resumen: La guerra contra el Perú es un suceso de nuestra historia que marcó e impactó la sociedad colombiana y la unió frente a un enemigo común externo, hasta consolidar por primera vez en muchos años una hermandad bipartidista, todo ello en un país conocido por sus frecuentes conflictos internos, expresados en guerras civiles que trastornaban la estabilidad institucional de nuestro país y sofocaban nuestra influencia diplomática, como lo refleja el pintor Sebastián Villalaz en su obra *Colombia asesinada*, de 1902. Y aunque la diferenciación y la discriminación política sigue existiendo hoy en día, durante la primera guerra internacional de Colombia, a partir de 1933, se puede decir que hubo una transformación –con sus limitaciones– respecto de la participación colombiana en las relaciones internacionales y en el área militar, casi que el despertar de un país que estuvo dormido por mucho tiempo. Por lo tanto, el objetivo de este ensayo será demostrar mediante un análisis crítico cómo la invasión de Leticia en 1932 marcó un antes y un después en la diplomacia colombiana y significó un avance en nuestra capacidad militar, expresada en equipamiento y capacitación, en un período comprendido entre la invasión peruana de La Pradera, en 1911, hasta el inicio de la Guerra Fría, en 1949.

Palabras clave: Colombia; diplomacia, capacidad militar, Perú, política.

Esto viene desde antes

Si se quiere entender la invasión de Leticia a principio de los años treinta y el impacto militar y diplomático que ella tuvo en la nación, hay que remontarnos hasta el siglo de la independencia y ver que no se trató de un acto aislado cometido por unos pocos “comunistas peruanos”, como afirmaba el ministro de Relaciones Exteriores Roberto Urdaneta en aquel entonces. En realidad, fue el resultado de diferencias diplomáticas y militares, cada vez más inquietantes, que crearon un ambiente turbio hasta 1932.

Se puede considerar que Colombia y Perú construyeron sus primeros lazos a partir de la asistencia militar concedida por El Libertador, Simón Bolívar, a este país, para lograr su independencia. Esta asistencia se planteó primero en la entrevista con José de San Martín en Guayaquil y posteriormente se formalizó con el envío de seis mil hombres en total para luchar contra el ejército realista. Y aunque fuera fruto de la confraternidad, dicha asistencia no se entregaba gratis. Además de un pago elevado a Colombia y al propio Bolívar por la campaña militar, de suprema importancia para

contrarrestar los fortines españoles, la firma del convenio sobre auxilios entre José Bernardo de Tagle y Portocarrero y Juan Paz del Castillo, el 18 de marzo de 1823, estipulaba, entre otras cosas, que Perú se vería obligado al pago de sueldos, vestuarios, equipamiento y gastos de regreso a su patria de los soldados colombianos y que las bajas de estos soldados, ya fuera por neutralización, por desertión o por muertes a causa de enfermedades, serían subsanadas con soldados peruanos (Grohmann, 2014). Si bien resultaba bastante elevado, era el costo que una nación estaba dispuesta a pagar por su libertad.

Las relaciones entre las dos naciones eran igualmente agrías, desde que el Libertador había anexado la Provincia de Guayaquil a la Gran Colombia el 31 de julio de 1822, dos años después de que esta declarara su independencia del Virreinato del Perú. Fue así como Simón Bolívar marchó a esta ciudad con su ejército y se reunió con José de San Martín en la famosa entrevista mencionada anteriormente. Este hecho ocurrió solo meses después de que el gobierno del Perú convocara elecciones municipales de los pueblos Quijos y Maynas para diputados a su Congreso, con el argumento de la libre determinación de los pueblos, en territorios que, por orden real, pertenecían desde 1718 al Virreinato de la Nueva Granada (Gabriel Jiménez Molinares, 1934). El litigio solo fue resuelto cuando el Ministerio de Colombia en Perú amenazó con no firmar el Tratado de Unión, Liga y Confederación, que de hecho se firmó un día después de esta advertencia, el 6 de julio de 1822. Con ello se aseguraba la protección de Colombia al Estado peruano y se reconocía la jurisdicción colombiana sobre estos

pueblos, estableciéndose un *statu quo ante bellum*.

A estos infortunios se sumaron la expulsión del diplomático colombiano Cristóbal Armero el 26 de junio de 1827, “por su injerencia en los negocios internos del Perú” (Grohmann, 2014), así como el hostigamiento peruano para que el pueblo boliviano se sublevara ante su presidente, Antonio José de Sucre. Finalmente, su posterior invasión a Bolivia en 1828 rebasó la copa y estalló la Guerra Grancolombo-Peruana ese mismo año. Estos dos últimos hechos, justificados, desde la perspectiva inca, como necesarios para la liberación de Bolivia, se han considerado como un mero “anticolombianismo” que permeaba la política peruana de la época, donde se sentía que, después de la emancipación de España, debía seguir la emancipación de Colombia (Grohmann, 2014). El descontento de Bolívar se vio reflejado en una declaración dada en Bogotá el 3 de julio de 1828:

La perfidia del gobierno peruano ha pasado todos los límites y hollado todos los derechos de sus vecinos de Bolivia y Colombia [...] las tropas peruanas se han introducido en el corazón de Bolivia [...] tan abominable conducta nos dice lo que debemos esperar de un gobierno que no conoce las leyes de las naciones, ni las de la gratitud.

Hasta ahora, podemos observar que, en términos generales, a partir de los pleitos con Perú en los primeros años de independencia de ambos países, Colombia se constituía como una nación amplia geográficamente, con un peso diplomático considerable, ejemplificado

en el convenio sobre auxilios entre Portocarrero y del Castillo, de marzo de 1823, y lo suficientemente capaz de expandir su poderío militar en apoyo de las causas de otras naciones. Esta percepción se reproduce en un artículo de *El Tiempo*, del 23 de mayo de 1999, donde recordaba las declaraciones del secretario de Estado de Estados Unidos, John Quincy Adams, en 1823, donde afirmaba que Colombia, debido a sus vastos recursos, bien utilizados y organizados, era propensa a ser una de las naciones más poderosas del mundo (El Tiempo, 1999). A partir de estas afirmaciones, nos queda reflexionar e idealizar una Colombia moderna, sin las continuas confrontaciones políticas del bipartidismo nacional, que a lo largo de los años se tradujeron en una exponencial disminución de nuestras extensiones y dimensiones geopolíticas, pérdidas a las que se sumó el declive de nuestra capacidad institucional para estar a tono con las tendencias económicas, tecnológicas y armamentísticas del momento.

El siguiente siglo

Entrando al siglo XX, el panorama de Colombia no era del todo favorable. El país venía de una sangrienta guerra civil, conocida como Guerra de los Mil Días, entre conservadores y liberales, que lo tenía azotado y sumido en una crisis sociopolítica inimaginable. Adicionalmente, la pérdida de Panamá ante Estados Unidos fue devastadora, no solo para la economía, sino también para la moral de la nación colombiana. Las negociaciones diplomáticas entre Bogotá y Washington fueron desastrosas. En todo el proceso, los representantes de Colombia no actuaron debidamente y fracasaron en

las negociaciones relativas a los intereses económicos que nos correspondía cuidar, en lo que se refiere tanto a la apertura del canal interoceánico como al tránsito del ferrocarril que uniría el Atlántico con el Pacífico (Torres, 2015). Sin duda, el panorama no era el mejor.

Históricamente, los colombianos han recurrido a la violencia para la resolución de sus conflictos internos, pero la constitución de una fuerza armada organizada, entrenada y equipada estaba lejos de concretarse, aunque poco a poco empezó a moldearse en la cabeza de nuestros gobernantes como un factor decisivo e importante para fundar el orden, desde que la Constitución de 1886 establecía que la Nación tendría un ejército permanente, no deliberante, que solo empezó a estructurarse sólidamente hasta el año 1932.

En 1910 empezó la presidencia de Carlos E. Restrepo. Como representante de la Unión Republicana, coalición política de conservadores y liberales, el direccionamiento del Estado, entre otras cosas, debía priorizar la protección de la independencia y soberanía de la nación. Pero ¿por qué enfatizar en algo tan obvio? Sin duda, el recuerdo de la pérdida del canal de Panamá estaba fresco en la mente de los colombianos. Según Cristian Bonfante, en 1903, cuando se concretó la independencia de Panamá, “en Colombia había un ambiente, en primera instancia de desconsuelo, dolor y sobre todo de tristeza, ya que la población en general pensaba que este hecho era ‘un atentado contra la nación’” y contra su soberanía (2019). La indignación nacional era tan profunda que muchos patriotas se enlistaron en los batallones del Ejército

para “someter a ‘los rebeldes’” de Panamá (Ricord, 2016). Posteriormente, se inició una estrategia para invadir el istmo por tierra, al mando del general Rafael Reyes. Llevados del patriotismo e ignorando sus desventajas en equipamiento, los soldados colombianos trataban de abrirse paso por la selva del Darién hacia Colón (Ricord, 2016), objetivo que finalmente nunca se materializó, más que todo por el declive de la salud de los soldados y la falta de comunicación con el gobierno central, que finalmente ordenó su retirada a finales de enero de ese mismo año.

Para muchos, por fortuna, este hecho no derivó en el derramamiento de sangre colombiana por un territorio que, al parecer, no quería pertenecer al país. Previo a 1903, Panamá se había separado de Colombia “en tres oportunidades –en 1830, dos veces, y en noviembre de 1840, lo cual perduró un año completo–, debido a la desidia e incapacidad administrativa del gobierno de Bogotá para mantener relaciones mercantiles y políticas” (Torres, 2015). No obstante, esta tesis es refutable, a la luz de la minuciosa investigación de Olmedo Beluche en *La separación de Panamá de Colombia. Mitos y falsedades* (2006), donde rebate detalladamente que todos los panameños anhelaran la independencia, afirmación basada en la ignorancia que perdía de vista que muchos de sus “próceres” habían nacido en Colombia, como era el caso de Amador Guerrero, Eusebio A. Morales y Esteban Huertas. De igual forma, no todos los istmeños apoyaron inmediatamente el movimiento separatista y varios territorios solo adhirieron a esta proclamación semanas e incluso meses después, como pasó en Chiriquí, donde se acogió la independencia el 29 de noviembre

de ese año, a la vista de un buque de guerra estadounidense. Además, Beluche prueba que, “de los sesenta Consejos Municipales, 48 no se habían pronunciado a esa fecha [6 de noviembre 1903]; de los 381.000 habitantes del Istmo, 265.551 no se habían enterado de los sucesos. Más aún, al 30 de noviembre, el 40% de los habitantes permanecían ‘renuentes y retrechos’ a aceptar la separación” (2006). La indignación colombiana era justificada y, hasta cierto punto, lo sigue siendo. Nuestra incapacidad estatal y nuestros constantes problemas internos gangrenaron la herida, hasta la amputación.

Primera invasión peruana del siglo XX

A la humillación internacional por la pérdida de Panamá se deben sumar otros constantes desprestigios de la frontera. Definitivamente, no aprendemos. Durante el auge del caucho a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, esta resina –que abundaba en la Amazonia– era explotada por Julio César Arana, empresario y político peruano, quien cometía todo tipo de atrocidades contra los pueblos indígenas, a quienes sometía a trabajos forzados, en lo que globalmente se conoció como los “escándalos del Putumayo”. La Casa Arana tenía el control económico y político de Iquitos, en Perú, y de otros territorios adyacentes a la frontera colombiana, y había convertido la frontera colombo-peruana en su “patio trasero”, donde la presencia estatal colombiana era nula. Es más, cuando Colombia trató de hacer presencia en el sur estableciendo una base militar y aduanera en La Pedrera, en las márgenes del río Caquetá, “el gobierno peruano protestó y adujo intención de

invasión a su territorio” (Torres, 2015). Su protesta se materializó el 10 de julio de 1911 cuando su ejército atacó una guarnición militar colombiana conformada por 100 hombres, que finalmente tuvieron que rendirse, después de tres días de feroz e intensa resistencia a la incursión inca. El conflicto fue resuelto por el entonces canciller Enrique Olaya Herrera mediante la firma del Convenio Tezanos Pinto-Olaya Herrera en el cual Colombia se comprometía a no aumentar sus tropas en Puerto Córdoba –punto militarmente estratégico, debido a su cercanía a La Pedrera– y a no atacar a los soldados peruanos localizados entre Putumayo y Caquetá, en territorio colombiano, según justos títulos (Donadío, 1995).

Es evidente nuestra inferioridad diplomática en lo que se refiere al convenio Pinto-Olaya. Fuimos invadidos y, aún así, nos sometimos a las exigencias de Perú de no aumentar nuestras tropas en puerto Córdoba para expulsar a los invasores peruanos en La Pedrera. También se puede inferir que el pacto de no atacar a los soldados en el Putumayo y el Caquetá de una forma u otra mostraba el desinterés del Estado colombiano por estos territorios; en esa medida, los ciudadanos del Putumayo, Caquetá y Leticia se sentían peruanos, dada la extensión geopolítica que había alcanzado Perú en esta región. Incluso, después de la firma del tratado Salomón-Lozano en 1922, que definió los límites de frontera, se le llamó “colombianización” a la integración cultural de estos territorios con el Estado colombiano, lo que hasta cierto punto es entendible: el abandono estatal era total. Muy pocas expediciones colombianas habían explorado estas tierras amazónicas hasta el año 1911 y, con

la excepción de algunos puestos militares regados por el sur, la presencia colombiana era mínima. Es de suma importancia resaltar que Colombia no contaba con acceso directo al Amazonas, como sí lo tenía Perú, por lo que debía transitar por aguas brasileñas para acceder a su territorio. Junto con esta falta de acceso, influyeron otros factores, como el hecho de que todas las transacciones se hicieran en soles peruanos, ya que “los habitantes de esta frontera no conocían nuestra moneda”, y sucedía igual con nuestras comunicaciones, ya que el servicio de correos y la oficina de radio y telegrafía estaba por cuenta del Perú (Botía, 2019).

Asimismo, militarmente, la primera incursión peruana en el siglo XX en territorio colombiano fue un fracaso total. Durante los años 1907-1915 se gestionaron cuatro misiones militares chilenas para formar e instruir al aparato militar colombiano, algo que era sumamente necesario, por su evidente atraso. Las escuelas militares del siglo XIX fracasaban constantemente en las guerras civiles, toda vez que no existía la carrera militar ni la profesionalización de los soldados. Las misiones militares chilenas tuvieron sus mayores logros en la fundación de la Escuela Militar de Cadetes en Bogotá, de la Escuela Naval de Cartagena en 1907 y, posteriormente, de la Escuela Superior de Guerra, en 1909 (Pizarro, 1987). De igual manera, lograron “tumbar” al ministro de Guerra, el gran Luis Enrique Bonilla, mediante la identificación de los dos problemas que más afectaban el funcionamiento del Ejército: primero, al “imponer el doble criterio de que el ejército tenía que mantenerse alejado de las luchas políticas y que tenía que sostener a las autoridades

legítimas” (Torres, 2015); segundo, al cuestionar el manejo clientelista y partidista que sostenía el ministro conservador, quien junto con miembros de su bancada dio por terminado el contrato de la misión austral, hasta verse presionado por otros miembros del sector político y ser obligado a dimitir (Torres, 2015). Sin duda, la misión militar chilena dejó frutos para recoger, aunque su autoridad, credibilidad y legitimidad se vio cuestionada durante la incursión peruana de 1911, ya que, según Torres del Río, “falló en lo que se suponía [que] era experta: la defensa nacional” (2015). Pero la débil respuesta militar colombiana no se debió a falencias de la misión chilena, sino a la inoperancia colombiana para responder a este hecho. En agosto de 1911, la legación chilena le informaba a su canciller en Bogotá lo siguiente:

Perú tenía en los territorios de Putumayo y Caquetá cerca de mil hombres con ametralladoras y lanchas cañoneras en los ríos. ¿Y mientras tanto, qué hacía Colombia? Construir un camino por medio de indios en esas regiones, dirigidos por padres misioneros que recibían una gruesa subvención por esto y no pagaban a los pobres indios trabajadores. Y en materia de armamento, comisionar al Mayor Charpin para que viese en Alemania los recientes modelos, pero sin comprar nada por hacer economía.

Por lo anterior, podemos inferir que el problema no eran las instrucciones e indicaciones de los chilenos –como lo querían hacer ver ciertos sectores conservadores–, sino las malas decisiones del gobierno, que no permitían que estas

se aplicaran, tanto por fraccionamiento político entre azules y rojos como por la falta de coordinación y comunicación entre los militares y las figuras del gobierno central, que eran los que finalmente tomaban las decisiones del direccionamiento del Ejército. No obstante, no podemos decir que la modernización y actualización de nuestras Fuerzas Armadas no fuera una prioridad para el año 1911, como prueba la contratación de la misma misión chilena; lo que sí podemos decir es que el envío del mayor chileno Pedro Charpin a Alemania para ver armamento avanzado, sin adquirir nada, por “hacer economía”, nos refleja la visión de un gobierno que consideraba que, sí lo necesitaba, pero no en el momento. ¡Qué equivocados estábamos!

Sin embargo, considerando la magnitud del caso, se podría decir que el evento que más sobresalió durante esta época fría de las relaciones internacionales cafeteras fue el *Affaire Arauca* de 1917, después de dos años de incursiones de delincuentes venezolanos. Otra vez debido a que nuestros desacuerdos internos limitaban la capacidad de tomar decisiones, en la frontera con Venezuela se desató un conflicto social, facilitado por la falta de indecisión de los gobernantes colombianos regionales de arrestar a los bandidos. Llegando el 30 de diciembre de 1916, Humberto Gómez, santandereano, decidió invadir Arauca desde Venezuela y, proclamándola república independiente, formó un gobierno provisional (Torres, 2015). La respuesta colombiana, esta vez con más firmeza, fue designar al general Jesús García como jefe civil y militar de Arauca, asignándole un cuerpo policial de 200 hombres y dos batallones de infantería (Torres, 2015). Gómez y sus partidarios

huyeron hacia Venezuela antes de que llegaran las autoridades colombianas, país que tiempo después aprobó la extradición de este nacional hacia la patria que había traicionado. No obstante, no es lo mismo comparar la respuesta colombiana ante este suceso con la de 1911. Claramente, lo ocurrido en los Llanos colombianos no era otra cosa que subversión, expresada en la planeación en territorio venezolano de un nacional colombiano en contra de su propio Estado, con el apoyo de ciudadanos del país vecino, pero no se trató de una confrontación directa entre los dos Ejércitos. Es más, ¡no hubo confrontación! La República de Arauca pereció cinco días antes de que llegara el primer soldado colombiano al mando del general García llegara (Rausch, 1989).

El punto en común a rescatar de estos dos hechos es, aparte del aislamiento de las fronteras, la obvia falta de alcance del Estado en sus territorios lejanos, notándose la ausencia de infraestructura vial. Téngase en cuenta que, como registra Torres (2015), en 1915, Colombia contaba con 1.114 kilómetros de vías férreas, mientras que Chile tenía 8.476 km; y en 1920, apenas alcanzaban los 1.318 km, en comparación con Argentina, que ya contaba con 33.884 km; y para 1922 solo se había avanzado hasta los 1.450 km. Al parecer, tanto el Perú en 1911 como el Arauca en 1917 constituían la crónica de una muerte anunciada para 1932.

La nueva década

Entrando a los años veinte, Colombia era mayoritariamente rural. Quienes vivían en comunidades superiores a 1.500 personas formaban parte del 21% de los seis millones de habitantes, según el censo

de 2018. El aislamiento internacional era evidente, debido a la vasta dispersión geográfica (Torres, 2015). Por esta razón, cuando en Colombia se realizó el primer vuelo de un avión, el 18 de junio de 1919, entre Barranquilla y Puerto Colombia, los ciudadanos se sintieron por primera vez comocidadanosdelmundo (Torres, 2015). Las personas debieron quedar atónitas, al ver una máquina de metal volar por los aires, en vez de las aves a las que estaban acostumbrados. Incluso, en agosto de 1922, Pedro Nel Ospina se convirtió en el primer presidente del mundo en viajar por vía aérea. Posteriormente, en 1920, nacía Scadta, sociedad de aviación colombo-alemana que luego se convertiría en Avianca. Tres años después, Edwin Walter Kemmerer, Howard M. Jefferson, entre otros, conformaron la legión americana de la Misión Kemmerer, por cuyos requerimientos se creó el Banco de la República, y en 1924 se contrató una misión pedagógica alemana para que se encargará de una reforma educativa, que finalmente nunca se llevó a cabo ante la oposición de diferentes actores sociales. La integración colombiana al mundo se veía más evidente.

En 1924 se retomó el proyecto de fortalecimiento del Ejército nacional. Para agosto de este mismo año, se contrató a una misión militar suiza que se encargaría de completar el trabajo inconcluso de la misión chilena. Otra vez, como un enfermo terco, se le diagnosticó la misma patología: señalaban los europeos que acá el Ejército era el brazo armado del partido político en el poder y era manejado por “una pequeña y mezquina pandilla de políticos fanáticos y de generales incapaces que, siendo de División y de Brigada, no tenían División ni Brigada; cuyos

grados obedecían a influencias políticas, eclesiásticas y de partido” (Torres, 2015). Y los problemas no paraban ahí. Más allá del cegamiento ideológico por el cual responden los militares, el pie de fuerza y el equipamiento bélico y no bélico también eran precarios. Según comenta Torres del Río: “los trescientos hombres del regimiento de caballería apenas tenían setenta sillas de montar para ciento cincuenta caballos”; además, sin Marina de Guerra ni fábrica de municiones, “el pie de fuerza era escaso –apenas llegaba a los seis mil hombres–” (2015).

Como podemos observar, los gobiernos conservadores abrieron las puertas del país a las capacitaciones extranjeras con el ánimo de mejorar las fuerzas armadas, pero esto no significaba que Colombia hubiera asumido un rol protagónico en sus relaciones internacionales. Indiscutiblemente, se podría afirmar que la corresponsabilidad del gobierno con la United Fruit Company en la Masacre de las Bananeras venía del direccionamiento que marcaba la doctrina de “mirar hacia el polo norte” (*Respice Polum*) y la subordinación del Estado colombiano. Incluso, el 22 de julio de 1929, el embajador de Estados Unidos, desde su despacho en la embajada en Bogotá, se permitía dirigirse al secretario de Estado respecto del pronunciamiento del presidente Miguel Abadía Méndez (1926–1930) al Congreso colombiano, sobre los hechos del 5 y 6 de diciembre de 1928, en estos términos: “Se vieron seriamente amenazados intereses extranjeros que solicitaron acción del Gobierno antes de solicitar a su Gobierno (EE. UU.) la protección de sus derechos, de lo cual el Estado habría sufrido una especie de humillación de su soberanía con todas

sus lamentables consecuencias”.

“Paz, paz, paz en lo interior. Guerra, guerra, guerra en la frontera contra el enemigo felón”

En 1927 fue aprobado el tratado Salomón–Lozano en el Congreso peruano. Un año después, mediante el Decreto 1321, Miguel Abadía Méndez creaba el Grupo de Colonización del Amazonas, Caquetá y Putumayo, bajo la dirección del coronel Luis Felipe Acevedo (Botía, 2019), en un intento por legitimar su presencia, control y soberanía sobre estos territorios. El esquema se basaba en un plan de colonización del Amazonas perfilado por Rafael Uribe consistente en “civilizar” a los “salvajes” y hacerlos productivos. La colonización fue un fracaso rotundo, pues, pese a que era necesaria esta intervención estatal, nunca hubo un plan de acción para poder materializarla. La improvisación y la falta de recursos fueron las causas principales de su implosión. Uno de los mayores problemas que se encontraron en el diseño de esta expedición fue el desconocimiento geográfico, social y económico de la zona. En Nueva York se compraron casas desarmables como rompecabezas para llevarlas hasta Leticia y construirlas allá, ignorando por completo la cantidad de madera gratis que abunda en la Amazonia y la facilidad de mano de obra (Botía, 2019), asuntos que pudieron ser espacios de integración cultural entre los habitantes –que se identificaban como peruanos– y los colonos.

Y nos invadieron, otra vez. El primero de septiembre de 1932, por madrugada, 46 peruanos, entre civiles y militares disfrazados de civiles, al mando del ingeniero civil peruano Óscar Ordóñez

y del alférez Juan Francisco La Rosa asaltaron Leticia, armados principalmente con 50 carabinas Winchester 44, que La Rosa mismo calificó como “viejas e inservibles”, y una ametralladora de cinta que se atascó y necesitó maniobra del ingeniero para poderla restaurar. La Rosa, que estaba al mando de una guarnición del Ejército, antes de zarpar hacia la toma de Leticia, renunció al grado militar del Estado peruano para cederlo al alférez Roberto Díaz, quien se unió más adelante a la toma del territorio colombiano con los hombres de la guarnición que originalmente estaban al mando de La Rosa (Arango, 2015). Según Carlos Camacho Arango “los asaltantes entraron disparando a las casas de los colombianos y también a sus dueños sin causarles un solo rasguño” y apresaron a 25 colombianos, entre funcionarios gubernamentales y colonos policías (Arango, 2015). Y así se tomaron Leticia, sin mucho esfuerzo por parte de los peruanos, y no se sabe si no hirieron a nadie debido a falta de entrenamiento y puntería o a la mala calidad del armamento que manejaban, anticuado y defectuoso.

Y, ¿quién lo pensaría?, la expectativa de una guerra –esta vez internacional– nos unió como nos unió el partido de fútbol de la selección Colombia el año 2021. El líder de la oposición del gobierno, Laureano Gómez, dio su famosa arenga invitando a la unión de los nacionales, sin importar partido político, para defender la patria y expulsar al enemigo externo. No era para más. La pérdida de Panamá, la invasión peruana de 1911, el *affaire* en Arauca y, ahora, la toma de Leticia constituían cuatro situaciones en menos de 40 años donde nuestros vecinos no respetaban nuestras fronteras, unas

fronteras que, más bien, nunca hicimos respetar. Se combinó el azul y el rojo y, morados, salieron cientos de nacionales a las calles a marchar gritando “Sánchez Cerro morirá, Colombia vencerá”. El sentimiento nacionalista inundaba las entrañas de la sociedad colombiana y, con ello, se enlistaban al ejército muchas personas con el propósito de hacer la guerra y defender la patria, pues no habían podido hacerlo con Panamá. El auge patriótico se mezcló con una pizca de venganza y reivindicación. Recordando la crisis financiera de 1929 y 1930 en Colombia, Olaya Herrera recibió un empréstito de 10 millones de pesos para adquirir material de guerra y hacer frente. En otros sectores de la sociedad muchas personas donaban sus anillos de matrimonio, joyas y diamantes y otros artículos personales de valor para que el gobierno pudiera hacer uso necesario y enfrentar al agresor. Incluso se vio la participación de Clara Elisa Narváez, la única mujer soldado-voluntaria en el Ejército en calidad de enfermera (Torres, 2015), hecho que rompió estigmas conservadores y machistas de la sociedad colombiana de la época. ¡Quién iba a pensar que, gracias a una guerra, poco a poco íbamos evolucionando como sociedad!

¿Pero con qué ejército nos íbamos a defender? Nuestra terquedad, mezclada con ceguera política, había limitado las misiones militares, y todo ello se veía reflejado en este asunto. Se hubieran necesitado los armamentos que el mayor chileno Pedro Charpin desistió de comprar, por “hacer economía”. En el libro *Los manumisos contra sus libertadores*, de Gabriel Jiménez y Cenón Muñoz, se relata que nos encontrábamos

desarmados desde mucho antes, pues “dejamos envejecer el armamento de nuestras guerras civiles y lo guardamos en las bodegas” y pasamos de tener un Ejército de 50.000 combatientes a uno de 4.000 o 5.000 hombres. Y se lamentan los autores: “es cierto que hemos comprado armas para rechazar la invasión de las que somos víctimas, mientras que el Perú no lo ha hecho, pero el Perú tenía armas que había comprado hace mucho tiempo, [y] durante el siglo 20 no ha cesado de armarse” (1934).

De igual forma, vista la falta de preparación militar, la profesionalización castrense no había culminado para la fecha de la invasión (Pizarro, 1987) y no existían escuelas de infantería, artillería y caballería. También, la poca artillería disponible databa del año 1911 y era casi obsoleta, a lo que se sumaba la escasez de municiones, monturas, caballos, equipos de campaña, uniformes y material de guerra en general. “Tampoco había ametralladoras y faltaban depósitos de armamento y municiones” (Torres, 2015). Asimismo, éramos el país con menos pie de fuerza y menos presupuesto del continente, en comparación y por detrás de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, México, Perú y Venezuela (Jiménez y Muñoz, 1934).

El momento de revertir nuestra inferioridad vino gracias al patriotismo y el apoyo a la causa, expresados en donaciones y préstamos financieros. En poco tiempo, Colombia logró conformar una modesta armada de navíos. Al general Vásquez Cobo, que se encontraba en Francia junto a la legación diplomática, le tocó asumir la tarea de adquirir discretamente la mayoría de las herramientas de guerra que

implementaría Colombia en respuesta a Perú, a partir de lo cual posteriormente hizo presencia en el Amazonas comandando una flota de siete buques y un ejército de desembarco (Jiménez y Muñoz, 1934). Por otro lado, sin la intervención de otro Estado en apoyo militar de cualquiera de los contendores, la Fuerza Aérea contó con el respaldo de sociedad colombo-alemana Scadta, mediante el aporte de seis aviones adecuados para combate y logística militar y personal de aviación. A esto se le añade la participación y liderazgo de Herbert Boy, junto con la de otros 48 pilotos alemanes con experiencia en la guerra de su país. Esto viró a nuestro favor el dominio de los aires, mientras el dominio de nuestros buques en los ríos de la Amazonia trajo la seguridad fluvial. Sin duda, en un periodo de siete meses, entre septiembre 1932 y febrero 1933, Colombia hizo lo que no había hecho en los últimos 30 años, renovando su aparato militar e imponiendo presencia en la Amazonia y Putumayo. Y aunque son logros que merecen destacarse, la compra de los buques dejó serias dudas en cuanto a la ética de ciertos personajes. Según relata el comandante del cañonero Santa Marta, en 1932, el cañonero el Cartagena comprado por el gobierno, “no tenía el blindaje propio de un barco militar” e “incluso era inferior al usado en las embarcaciones mercantes”. Es decir que “los compradores no obraron patrióticamente, pues su conducta fue trazada por libras esterlinas y no por el espíritu honrado de servir a la patria” (en Botía, 2019).

¿Y la diplomacia, qué?

Si bien Colombia había hecho una

inversión considerable con el fin de aumentar su capacidad y logística militar para pelear en el Amazonas, la verdadera intención del gobierno de Olaya Herrera era resolver el litigio vía diplomática, enviando a Eduardo Santos, uno de los más destacados internacionalistas en la historia colombiana, a Washington. Una decisión que marcó la diplomacia y las relaciones internacionales de Colombia desde entonces fue la conformación de una Cancillería bipartidista con la integración de altas figuras de ambas colectividades. En esa línea, se nombró al conservador Guillermo Valencia como presidente de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se aceptó la presencia de Carlos Cortés Vargas –general al mando en la Masacre de las Bananeras– en el Estado Mayor del frente bélico (Torres, 2015); incluso la comandancia general del Ejército siguió al mando del general Vásquez Cobo, como hecho simbólico, ya que este último había sido uno de los contendores de Olaya Herrera en las elecciones de 1930 (Pizarro, 1987).

Durante el conflicto con el Perú una de las naciones que se veían comprometidas por la eventual confrontación bélica era Brasil, país que, ante la movilización de tropas de sus dos vecinos, optó por la misma estrategia y reforzó su frontera, más específicamente en Tabatinga. Antes del ataque peruano del 14 de febrero de 1933, Brasil ya había manifestado sus intenciones de mediar en el conflicto e incluso presentó una propuesta donde se ofreció como administrador y defensor de Leticia, hasta que se restaurara en sus cargos a los funcionarios colombianos. Hay que recordar que a Brasil también le preocupaba lo que se firmara en el tratado Salomón-Lozano en 1922, inquietudes

que solucionó mediante el tratado García Ortiz-Mangabeira de 1925. Para la guerra de 1933, Brasil ya era una potencia emergente en Latinoamérica con una política hegemónica, “con tonos pacíficos pero firme en la acción” (Rodrigues y Zampa, 2020). Los brasileños se habrían visto totalmente favorecidos, de haberse aceptado la propuesta, lo que hubiera comprometido a Colombia terriblemente, ya que una administración de Leticia por Brasil abría la posibilidad de que, debido al desarrollo que tenían adelantado en la región, la anexara a su territorio, por vía jurídica o militar. Y Colombia no podía pasar por otra pérdida como la Panamá.

Por otro lado, las intervenciones de Eduardo Santos fructificaron y fueron la base para futuras adecuaciones militares y diplomáticas. Por un lado, en la Sociedad de Naciones este afirmó que las Fuerzas Armadas colombianas se internacionalizaban, exceptuando la presencia extranjera en Leticia. De esta forma, como representante de Colombia y su cancillería, Santos hacía pública la necesidad de asistencia extranjera para el desarrollo y actuación de nuestro ejército, al tiempo que mostraba una Colombia más influyente en cuanto a su participación en la escena internacional. No obstante, solo después del asesinato de su presidente Sánchez Cerro, Perú decidió entablar negociaciones para acabar con el conflicto, anhelo hecho realidad mediante el Protocolo de Río de Janeiro de 1934, donde se ratificó el tratado Salomón-Lozano.

Entonces, ¿se ganó la guerra? Al respecto, la victoria colombiana –expresada en la devolución de Leticia y la ratificación de su soberanía en el sur del país y plasmada

en el tratado Salomón-Lozano- siempre lleva a preguntarse cómo fue posible que Colombia ganara la guerra a un ejército ampliamente superior al nuestro en armamento, pie de fuerza y experiencia, más cuando Colombia, entrando a la década de los treinta, estaba inmersa en una crisis económica, política y social. Pero Perú estaba peor. Unos pocos días antes de la entrega oficial del trapezico amazónico a Colombia, Sánchez Cerro reemplazó al presidente Leguía mediante un golpe de Estado. La inesperada toma de Leticia llevó a este a tomar la decisión de emprender una confrontación armada en contra de Colombia para la que Perú no estaba preparada (Botía, 2019). Sánchez Cerro en verdad nunca difirió de su antecesor Leguía en cuanto al respeto del tratado de 1922. Además, la lejanía política que existía entre los dirigentes de Lima y de Loreto eran notables. Carlos Camacho, en su investigación doctoral centrada en la historia militar de la guerra entre Colombia y Perú, documenta que “había muy pocos peruanos por fuera de Loreto que estuvieran dispuestos a hacerse matar por sacar a los colombianos del Amazonas” (Botía, 2019). Consecuentemente, no es errático afirmar, así como lo menciona el mismo Carlos Gilberto Zarate, que en el resultado de la guerra contra el Perú –más que ser una victoria “aplastante”, militar y diplomáticamente, y en contraste con la visión de muchos historiadores colombianos o ser fruto del mérito propio- jugaron a favor los defectos y los errores del oponente (Botía, 2019).

¿Qué siguió después?

A partir de la guerra, diplomáticamente, se podría decir que Colombia pasó por un

auge de liderazgo y preponderancia en la escena panamericana, cuando llegó a la presidencia Alfonso López Pumarejo en 1934. En una época donde eran frecuentes las incursiones de unos países en otros sin mayor consecuencia, era necesario la creación de un término que fijará los parámetros y requisitos para que un país fuera considerado como agresor de la soberanía de otro. Con la guerra de 1932-1933 todavía fresca en nuestras memorias, y con el direccionamiento de López Pumarejo, en 1936 la delegación colombiana introdujo por primera vez en la historia del panamericanismo la definición de *agresor*, con la que establecía que el Estado cuyas fuerzas armadas traspasaran la frontera soberana de otro Estado, interviniera de cualquier manera en los asuntos internos de otro estado y se negara a cumplir los fallos arbitrales, entre otras cosas, sería reconocido como tal. Esto, sin duda, fue el logro más importante y trascendental en el ámbito político-jurídico de Colombia (Botía, 2019). Es más, fue tan significativo para el desarrollo de las relaciones internacionales panamericanas que incluso fue el pilar fundamental en la creación del Acta de Chapultepec de 1945 y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947.

Para 1938, y aterrizando en la presidencia de Eduardo Santos, el activismo internacional siguió vigente. En este mismo año se dio la calidad de embajadas a las legaciones de Estados Unidos, Perú, Brasil y Caracas, pasando lo mismo con la legación colombiana en estos países. Inscrita en la misma doctrina que caracterizaba ya la política exterior colombiana de mirar hacia el norte, el gobierno colombiano avaló la doctrina de

común defensa del hemisferio americano, en medio de las crecientes tensiones en Europa que alertaban sobre una guerra que estaba por desatarse pronto. Incluso se contrató a fuerza naval estadounidense durante cuatro años (Botía, 2019). En este punto podemos ver que las relaciones con Estados Unidos estaban en su mejor momento, después de las arduas tensiones de 1903 entre estos dos países. La subordinación era evidente y Colombia poco a poco se iba convirtiendo en el aliado más importante de Estados Unidos en Latinoamérica en cuestiones de defensa; inclusive, Santos y Roosevelt firmaron un pacto secreto de asistencia militar. En la conferencia de 1938 se eligió a Roberto Urdaneta –anterior ministro de Relaciones Internacionales en el gobierno de Olaya Herrera– como presidente de la comisión de Derecho Internacional y se decidió que Bogotá sería la sede de la Novena Conferencia Panamericana, reflejando claramente su protagonismo (Botía, 2019).

Durante el segundo gobierno de López Pumarejo, aparte de la Guerra Mundial, había otro elemento que interesaba a los países y era la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Como canciller, el colombiano Alberto Lleras Camargo presidió la comisión de reorganización del sistema regional panamericano, fue vicepresidente y decano de esta conferencia y el encargado de redactar el texto final de la resolución sobre la reorganización del panamericanismo (Torres, 2015). Sostenía Lleras Camargo que, para promover y mantener los logros que ya se habían dado en la región, Colombia primero acudiría al panamericanismo para la solución de conflictos y, en caso de que estos no pudieran resolverse, apelaría a las

Naciones Unidas. Incluso Colombia sugirió que, con el ideal del panamericanismo, se configurara un bloque y una alianza que podría funcionar como tal en las Naciones Unidas, en vez llegar a esta como Estados independientes. Podemos comprender entonces que la preponderancia que daba Colombia al hemisferio americano se asemeja mucho al sueño de Bolívar de un continente unido.

Es más, el Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia era tan visionario en este campo que incluso se le adelantó a los europeos y los estadounidenses con la creación de una alianza de defensa mutua, al proponer en que cualquiera atentado de un Estado contra la integridad y soberanía de un país del continente se considera como un acto de agresión a todos los países (Torres, 2015). Esto quedó estipulado en el Acta de Chapultepec, que se firmó en 1945, mientras que la conformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –la alianza militar más poderosa del mundo, creada por europeos y norteamericanos– data de 1949. Otra vez el sueño de Bolívar –guardadas las proporciones– se hacía realidad. Una Latinoamérica más fuerte que solo se vería amenazada por los problemas internos de cada país y los constantes cambios ideológicos de sus gobiernos.

El 9 de abril de 1948 es una fecha que marca para siempre la memoria colombiana. El asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y los desórdenes que desató en Bogotá y alrededor del país serán recordados por quienes los vivieron y aun por las futuras generaciones. No obstante, ese mismo día se estaba sesionando la Conferencia Panamericana, con sede en la capital,

en la cual nació la Organización de Estados Americanos (OEA) y se eligió al canciller Alberto Lleras Camargo como el primer presidente. Posteriormente, en el gobierno de Mariano Ospina Pérez, se rompen relaciones con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sin consecuencias graves para la nación o para los soviéticos, ya que existía una distancia geográfica enorme y pocos vínculos económicos entre ellos, además de la obvia discrepancia en la concepción de Estado (Torres, 2015).

Evidentemente, al inicio del siglo XX Colombia era un país que no estaba en capacidad de manejar todo el territorio que le pertenecía. Las ocho guerras civiles que tuvo en el siglo XIX desangraron al país socioeconómicamente. En medio de la inestabilidad política creada por los roces entre los partidos Liberal y Conservador, nuestros dirigentes se dedicaban más a discutir en el Congreso que a dejar gobernar al presidente de turno. La pérdida de Panamá, sin duda, fue “el día más doloroso de la patria”, como expresó el canciller Luis López de Mesa, en el gobierno de Eduardo Santos. En esta debacle se hizo patente el impacto de la lucha bipartidista y se evidenció nuestra falta de autoridad geopolítica, contrastando negativamente con la Gran Colombia de Bolívar, que se encontraba en la capacidad de enviar soldados a los países vecinos para que pudiesen lograr su independencia.

Posteriormente, durante la primera invasión peruana del siglo XX en La Pedrera, quedó constatada la falta de presencia estatal en el sur de Colombia y el olvido de nuestras fronteras. ¿Crónica de una muerte anunciada? Al parecer,

sí. Aunque en 1911 se hubiera podido resolver el conflicto con Perú por la vía diplomática, los gobiernos conservadores del momento prestaron poca atención a nuestras fronteras, como quedó claro cuando en 1917 ¡nos volvieron a invadir! en Arauca. Esta vez, desde Venezuela, ataque que, aunque no fuera perpetrado por autoridades de este país, se planeó y se lanzó desde ese territorio. Finalmente, todas estas incursiones en nuestro territorio constituían indicios de lo que iba a ser la invasión de Leticia en 1932 por civiles y militares peruanos, lo que nos obligó a tomar medidas urgentes, dada la naturaleza del asunto. Es necesario resaltar el despertar patriótico y nacionalista, que salió a flote siempre que nos vimos amenazados por un enemigo común extranjero, sentimiento que desde la pérdida de Panamá había crecido poco a poco, hasta que las negociaciones diplomáticas afortunadamente previnieron el derramamiento de sangre. Con la invasión de Leticia muchos ciudadanos vieron su oportunidad de luchar por Colombia y desahogarse de los constantes atropellos, burlas y mofas que cuerpos extranjeros hacían de la sociedad colombiana, en los que siempre obtenían lo que buscaban. Se puede decir que el gobierno siempre optó por resolver sus conflictos internacionales por vía diplomática, no tanto por darle preeminencia al manejo de sus relaciones internacionales, como por reconocer que económica y militarmente no era apto para enfrentar a los países de la región, que nos superaban ampliamente en esos terrenos, debido a su preparación, equipamiento y experiencia en confrontaciones bélicas.

A partir de la guerra del Perú de 1932–1933 y con el afán de tener unas Fuerzas

Armadas capaces de hacerle frente al más experimentado ejército inca, Colombia renovó sus herramientas de guerra y reemplazó las armas anticuadas de la Guerra de los Mil Días, que todavía usaba un ejército partidista desde los inicios del siglo XX. Diplomáticamente también revertimos nuestra postura de país sumiso a la merced de Estados Unidos y otros países de Latinoamérica, aunque nos mantuvimos dentro de la doctrina *Respice Polum*, promovida por el gobierno conservador de Marco Fidel Suárez. En los gobiernos de López Pumarejo y el de Eduardo Santos, Colombia logró establecer su liderazgo en la región panamericana. Sus tesis, disertaciones

y planteamientos lograron cambios significativos en el campo jurídico de las relaciones internacionales. La necesidad de una seguridad continental caracterizó a la Cancillería colombiana durante estos años dorados y la llevaron a proponer y lograr construir mediante un pacto y, después, un tratado una especie de OTAN panamericana, años antes de que se creara esta última. La modernización de nuestras fuerzas armadas y nuestro liderazgo en la arena internacional sin duda contribuyeron al establecimiento de la paz internacional de Colombia, de modo que no volvimos a recurrir a las armas ante el irrespeto de nuestra soberanía. 🌐

Referencias

- Arango, C. C. (2015). Historia narrativa de la toma y ocupación peruana de Leticia (Colombia, río Amazonas, septiembre de 1932). *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*, 8(15), 335–368.
- Beluche, O. (2006). La separación de Panamá de Colombia. Mitos y falsedades. Reflexiones sobre la patria. Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”.
- Bonfante, C. (2019). La opinión pública y sentido común: el papel de la prensa en Cartagena sobre la separación de Panamá. [Tesis] Universidad de Cartagena, Colombia.
- Botía, C. G. (2019). Amazonia 1900–1940: el conflicto, la guerra y la invención de la frontera. Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonas.
- Donadío, A. (1995). La guerra con el Perú. Planeta.
- Jiménez, G. y Muñoz, C. (1934). Los manumisos contra sus libertadores: (cuestión colombo-peruana). Imprenta Departamental de Bolívar.
- Pizarro Leongómez, E. P. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907–1944). *Análisis Político*, 1, 20–39. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/74560>
- Rausch, J. M. (1989). Rebelión en los Llanos colombianos: el “affaire Arauca” de 1917. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 26(20), 33–60.
- Ricord, I. (2016). La reacción colombiana ante la Separación de 1903. *La Estrella de Panamá*, 6 de noviembre. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/161106/1903-reaccion-colombiana-separacion>
- Río, C. M. (2015). Colombia siglo XX: Desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe (2 ed.). Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodrigues, F. d. y Zampa, V. (2020). La guerra colombo-peruana y el ejército brasileño (1932–1934): perspectivas y posibilidades de estudio para la nueva historia militar. *Antíteses Londrina*, 13(26), 276–302.

Fuentes de Archivo

- Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, Quito. Simón Bolívar. Proclama del Libertador, presidente de Colombia a los Pueblos del Sur convocando a los habitantes y soldados a las fronteras. 3 de julio de 1828.

La política exterior de Colombia no es su política internacional: un caso para aclarar la confusión

Luis Fernando Vargas-Alzate

PhD. en Estudios Políticos; profesor asociado y jefe del Departamento de Negocios Internacionales de la Universidad EAFIT; miembro del grupo de investigación en Estudios Internacionales, clasificado en Minciencias en categoría A1; presidente de RedIntercol.

Palabras clave: Colombia, estatuto, migración, política exterior.

Este escrito se erige como una reflexión que pretende aportar claridad sobre una temática que se ha hecho cada vez más interesante y atractiva en el campo de los estudios internacionales en Colombia, pero que sigue presentando dificultades, tanto para su abordaje y conceptualización como para las miradas críticas, diferentes a la tradición literaria sobre la materia. Se hace alusión acá a la política exterior colombiana (PEC), un asunto que resulta cada vez más profuso en los diversos espacios académicos que se vienen desarrollando en el país y en los que cada vez más personas jóvenes se involucran. Sobre la PEC se han desarrollado y publicado diversos escritos desde hace varias décadas, tratando de desvirtuarla como un ejercicio resultante de las deliberaciones de múltiples actores que aportan a su construcción o argumentando que, contrario a ello, esta es una consecuencia clara de tales dinámicas. Sin embargo, dichos escritos no están tan lejos de las realidades que se observan en torno al proceso, puesto que la PEC ha sido lo suficientemente cambiante para que dicha ambivalencia cobre sentido.

Sus orígenes, que bien pudiesen remontarse a los primeros movimientos políticos anclados a la aplicación de la Constitución de Cúcuta en 1821¹, fueron tan poco calculados que más de un siglo transcurriría sin alcanzar claridad frente a las prioridades, los innegociables o los principios de la que sería la política exterior del Estado colombiano. Solo bien entrado el siglo XX se pudo abordar el tema con alguna rigurosidad², a partir de la promulgación de las doctrinas iniciales de la PEC, asociadas a los principios del *respice polum* y del *respice similia*³.

Este ensayo descansa sobre tres postulados que están directamente vinculados con la anterior reflexión. En primer lugar, existe una aspiración del autor para cuestionar alguna de la producción académica sobre la materia, bajo el postulado de considerar que en lugar de aportar, ha hecho daño al abordaje temático y analítico sobre la PEC. En segundo lugar, además de insistir en la necesidad de clarificar acertadamente cuando se esté haciendo referencia a dicha materia, se insta a considerar que, a pesar de las críticas de que pueda ser sujeto, el actual gobierno nacional supo

trazar lineamientos estratégicos de política exterior, los cuales se socializaron acertadamente a través de variados mecanismos, al tiempo que se ubicaron en concordancia con la Constitución Política del país. Finalmente, como aproximación a una respuesta consecuente del mismo gobierno ante una coyuntura que afecta directamente a la sociedad colombiana, se aborda el análisis específico del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos, como reflejo coherente de lo que una política exterior significa.

Aproximación básica a la PEC

La literatura escrita sobre la PEC es abundante. Sin embargo, un acercamiento a lo escrito al respecto abre importantes interrogantes sobre la pertinencia y aplicabilidad de muchas de las investigaciones y aproximaciones sobre la materia. En términos generales, la literatura sobre la PEC podría ser encasillada en cinco líneas que permiten clasificar los análisis e información producidos en torno a ella, pero que simplemente se mencionan acá, dado el poco espacio para desarrollar amplias argumentaciones al respecto⁴. El caso colombiano presenta singularidades que admiten la siguiente categorización para su estudio: las investigaciones con algún componente teórico (que incluye el cuerpo doctrinario), los trabajos sobre periodizaciones presidenciales, los textos creados a partir de análisis bilaterales, obras producidas desde el estudio de lo multilateral y publicaciones diseñadas a partir de una agenda temática.

Con esas aproximaciones se constata la permanencia en el tiempo de unos “lugares comunes” sobre la materia, que suelen ser

reproducidos mecánicamente en casi toda la literatura. Así, se evidencian dos grandes vacíos a lo largo de la revisión literaria en torno a la PEC: de un lado, los trabajos no acuden a modelos analíticos conceptuales específicos a la hora de abordar, entre otras cosas, la toma de decisiones⁵; del otro, se basan en descripciones con algún grado de especulación, dada la escasez de evidencia empírica obtenida a partir de un trabajo de campo amplio y riguroso.

Esta revisión reseñada ha facilitado obtener claridad sobre los desarrollos que han venido aportando al campo de estudio de la política exterior para el caso colombiano, e incluso latinoamericano, pero también las falencias consistentes al respecto. Por tanto, además de otros vacíos evidenciados, uno de los más notables asuntos gira en torno a lo que se comprende por dicho concepto. En general, los académicos, funcionarios, analistas y personas interesadas en estos asuntos caen en la imprecisión conceptual de pensar la política exterior de acuerdo con la misma lógica que se considera la política internacional. Muchísimas reflexiones en las que los conceptos se usan de manera indiscriminada hacen que en el país se experimenten diversas dificultades para explicar las acciones de sus gobiernos y las posiciones del Estado en el campo internacional.

De esta manera, si se parte por entender que se hace referencia a dos áreas diferentes del campo de las Relaciones Internacionales y de las relaciones internacionales mismas⁶, seguramente se clarificarán muchas de las dudas o confusiones generadas tanto en el ámbito de lo práctico como en el académico. Tal como se puede leer en textos

básicos de Relaciones Internacionales, esta disciplina ha presentado, desde la perspectiva estadounidense, varios debates epistémicos que trazaron la ruta para la confección de su cuerpo teórico (Kurki y Wight, 2010). Durante los años sesenta del siglo anterior, el segundo de los debates precisó la aparición del subcampo que permite estudiar la política exterior a partir de los procesos de toma de decisión (Hudson, 2008). Con ello se facilitó concebir que la política internacional estaba lejos de ser entendida como la política exterior de los Estados (Waltz, 1996). Muchos autores ayudaron a salir de la confusión, pero fue Kenneth Waltz uno de los más influyentes en ello, cuando postuló sus aproximaciones neorrealistas de la política internacional durante la Guerra Fría.

Metodológicamente hablando, el abordaje tanto de los niveles de análisis como de las unidades objeto de estudio, sumado a los avances alcanzados en la investigación que se desplegó sobre la perspectiva cognitiva, llevaron a que se presentara una clara división dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales en dos aproximaciones categóricas: de un lado, se desarrolló un nutrido trabajo centrado en el análisis de política exterior⁷ (*Foreign Policy Analysis*, FPA), mientras que del otro lado se continuó con el estudio de la política internacional, desde una perspectiva sistémica, respaldada en las ya establecidas teorías de Relaciones Internacionales. Como lo señaló Kubáľková, “en el centro de esta división está la apertura dada al Estado, previamente comprendido en relaciones internacionales como una ‘caja negra’ (*black box*), cuyos contenidos eran de interés exclusivo de los politólogos”

(2001, p. 15, citado en Vargas, 2020, p. 34).

En medio del debate, que puso en el centro de las deliberaciones la validez y acierto en el uso del método científico para las ciencias sociales, se obtuvo algo que aún no se ha considerado en profundidad en Colombia y América Latina. Fue a partir de allí que se pudo conceptualizar a la política exterior como algo radicalmente diferente de la política internacional⁸. Para el campo de las Relaciones Internacionales, la participación de Morton Kaplan fue de gran trascendencia.

En medio de una plétora de producción académica y de un trabajo sistemático en torno a su conceptualización, se pudo determinar y definir la política exterior como “una estrategia doméstica institucionalizada, conducida exclusivamente por actores oficiales, que conjuga [intereses], prioridades, principios, y valores de una nación (o conjunto de naciones) determinada(s) para valerse de ella como instrumento internacional que permita el logro de los objetivos definidos en el ejercicio de la política pública doméstica” (Vargas, 2020, p. 40)⁹. Entre tanto, la definición de política internacional se mantuvo como un ejercicio basado en dinámicas de poder, a manera de acción-reacción, que se ocupa de explicar los vínculos entre actores políticos (Estados y organizaciones gubernamentales), en una estructura jurídica, y se define como el conjunto de actividades desarrolladas entre dichas unidades, a partir, incluso, de las diversas políticas exteriores trazadas por dichos actores. En términos, quizá muy simples, lo expuesto por Bull (1966) y Henderson (1998) es perfecto para definirla como el

cúmulo de acciones, tareas y estrategias promovidas y ejecutadas por los gobiernos y sus instituciones.

En definitiva, si se entiende la política exterior como una estrategia gubernamental y se clarifica a la política internacional en términos de conjunto de interacciones, no está bien que se quiera usar ambos vocablos de manera indiscriminada. En palabras de Waltz (1996, p. 1), las teorías de la política internacional explican por qué los Estados parte de un sistema específico se comportan de igual manera, a pesar de sus diferencias internas. Señala que la explicación del comportamiento de los Estados se encuentra a nivel internacional y no doméstico; por tanto, es lo que otorga el rótulo a la teoría de la política internacional. Contrario a ello, una teoría de la política exterior explicaría por qué los Estados ubicados de manera similar en un sistema presentan comportamientos claramente disímiles. Los contrastes en el comportamiento surgen de diferencias en la composición interna y de la estrategia que se construya, a partir de intereses, necesidades, prioridades, valores y principios específicos.

Por tanto, al analizar el caso colombiano (su política exterior), no hay que irse a ningún contexto foráneo, sino partir por la revisión de las características domésticas, sus principios, valores, coyunturas y particularidades en cada una de las áreas de la política doméstica con intereses allende de sus fronteras. Pero sobre todo, hay que partir por el ámbito jurídico. En tal dirección, lo primero es analizar el tema constitucional¹⁰ y aproximarse a las relaciones internacionales y la PEC.

Para sintetizarlo en un párrafo, la mayor parte de las críticas que con frecuencia se hacen, tanto al diseño como a la ejecución y desarrollo de la PEC, son indebidas e inadecuadas. Tal como está definido el tema desde 1991, no es posible que se adelante un proceso satisfactorio que permita la concreción de una estrategia en la que puedan participar todos los actores que procuran resultados beneficiosos de la interacción global del gobierno nacional. Y esto no sucede simplemente porque el mandato constitucional presente falencias de base. Así, es claro que ni los constituyentes en su momento (1991), ni los legisladores de los últimos treinta años han puesto el foco en el problema real, que es la estructura jurídica que sustenta la manera como se hace política exterior en el país. Pero, incluso con esas falencias, bien vale la pena revisar lo propuesto por el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, para analizar si ha habido algunos avances en la concreción estratégica de lo que Colombia aspira obtener en el escenario multilateral.

Sobre la actual política exterior de Colombia

Al referirse a la PEC contemporánea se hace obligatorio hacer mención de los antecedentes más próximos, y constatables, sobre la generación de una estrategia internacional a partir de las realidades domésticas. Para ello, podrían mencionarse acá algunos aspectos esenciales de lo que fue el manejo de las relaciones exteriores del presidente Juan Manuel Santos (2010–2018) y de dos objetivos estratégicos, circunscritos en su postura oficial frente al mundo: el ingreso a la Alianza del Pacífico (AP)

y la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹. Claramente, el grueso de su política exterior estuvo orientada a la consecución de apoyo internacional (mediante asistencia técnica y económica) y garantías al proceso de negociación entre el Estado y la otrora guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sin embargo, tanto el ingreso a la AP como la adhesión a la OCDE acompañaron su gestión desde su llegada a la Casa de Nariño hasta el último momento en que actuó como mandatario de los colombianos.

Así mismo, para el caso del presidente Iván Duque (2018–2022), existió una aproximación meridiana frente a la necesidad de ser estratégicos desde el inicio de su administración, en lo que concierne al panorama internacional. A pesar de ello, la confección de su estrategia no fue un ejercicio participativo ni socializado con posibles beneficiarios o

afectados. En lugar de proponer intensas deliberaciones o ejercicios participativos, su Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluyó los lineamientos de política exterior y propició unos escenarios que, a pesar de no haberse concertado con todos los posibles involucrados (dado que la PE difícilmente puede ser entendida como una política pública), se convirtió en la declaración de la PEC para su administración (DNP, 2019).

Para sintetizarlo, el Departamento de Planeación Nacional (DNP) recogió en el PND de la administración Duque (2018–2022) los que se conocen públicamente como principios y lineamientos de la PEC¹². A partir de ellos, el Gobierno Nacional trazó siete acciones que se expusieron como la hoja de ruta para el desempeño de Colombia en la arena internacional, no sólo aludiendo a la política global sino a las relaciones internacionales en general. Tales acciones se sintetizan en la Tabla 1.

Tabla 1. Principios y lineamientos de la PEC en la administración de Iván Duque

1	Participación responsable y sostenible en los escenarios internacionales, especialmente de carácter multilateral, en defensa de la seguridad y la estabilidad internacionales y privilegiando su compromiso con la democracia representativa y el Estado de Derecho.
2	Fortalecimiento y promoción de los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas tanto en términos geográficos como temáticos y la creación de una nueva política de diplomacia pública que permita difundir el poder blando de Colombia frente a actores tradicionales y no tradicionales.
3	Compromiso regional de Colombia con América Latina y con los mecanismos de concertación e integración regionales, buscando su permanente renovación.
4	Crear una nueva política migratoria integral que considere las nuevas dinámicas migratorias a las que se enfrenta Colombia como país emisor, receptor y de tránsito de migrantes y que tenga en cuenta a las comunidades de colombianos en el exterior, a los extranjeros en Colombia y a la población retornada. Adicionalmente, se buscará adecuar instituciones y unificar normas, en el entendido de su importancia fundamental para el manejo del tema migratorio y en el objetivo de propiciar una migración ordenada, regular y segura, en el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado y demás normas vigentes en la materia.

5	Liderar una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y corregimientos departamentales fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado, en articulación con los gobiernos de estos entes territoriales, tanto el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas como el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, así como la integración con los países vecinos.
6	Liderar una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares del Plan Nacional de
7	Fortalecer profesional e institucionalmente a las entidades del sector relaciones exteriores para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente, y coordinar todas las acciones exteriores del Estado colombiano.

Fuente: elaboración propia del autor con información oficial del gobierno nacional.

Con base en esas acciones, la administración Duque comenzó el proceso de relacionamiento internacional, considerando que la hoja de ruta para participar del multilateralismo y de las relaciones internacionales en general debía ceñirse a ello. Infortunadamente, como es globalmente reconocido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió la declaratoria de la pandemia producida por la expansión del virus SarS-Cov-2 el 11 de marzo de 2019 y ello cambió toda la planificación en torno a la PEC. De hecho, aspectos tales como la diplomacia de las vacunas y la reorientación de los escasos flujos de cooperación internacional para contener el fenómeno empezaron a depender más de gestiones de política internacional que de estrategias de política exterior. Esto no solo para el caso colombiano, sino en general en todo el concierto internacional.

Para resaltar de los lineamientos que el gobierno nacional determinó como fundamento de la PEC está la conexión directa con el mandato constitucional. Al analizar el contenido del articulado de la Carta Magna, entre los artículos 224 y 227¹³, puede indicarse que existe correspondencia entre lo expuesto allí y las acciones que se detallaron en la

Tabla 1. Aunque pareciera una obviedad, la realidad literaria sobre la PEC muestra que esto no es una tendencia. Por lo menos los escritos más críticos sobre la PEC durante la administración de Álvaro Uribe Vélez, por ejemplo, se radicalizaron en su contra, argumentando, entre otras muchas cosas, que su alineación directa e irrestricta con Washington resultaba supremamente dañina al país (Tickner, 2002, 2005; Borda, 2007; 2012; Carvajal, 2005, 2008) y que el ejercicio de la PEC se basó en la fragmentación, el presidencialismo, la diplomacia de micrófono y un hermetismo que afectó y, todavía hoy afecta, la participación de los diversos grupos de interés.

Sin embargo, cuando se acude a la revisión del ámbito jurídico, que es al final el que regula las relaciones internacionales del país y, por ende, sus políticas internacional y exterior, en realidad carece de sentido acusar a un presidente por hacer lo que la Constitución Política y su reglamentación le permiten hacer. Amaya (2017) realizó un trabajo acertado en tal dirección, instando tanto a los académicos como a los oficiales (*policy makers*) e interesados en la materia a salirse del tradicional cuestionamiento a los rasgos distintivos y tradicionales lineamientos de la PEC,

pues finalmente se convierte en un acto repetitivo, estéril y de inútil impacto. Su obra se ha convertido en insumo obligado de cualquier revisión crítica a la manera como se estudia la política exterior del país.

Sumado a lo anterior, y con la comprensión más ajustada de las realidades en torno al ejercicio de la política exterior, tanto para el caso colombiano como para la región latinoamericana en general, emergieron unas obras diferenciadas, distantes de esos lugares comunes y procurando revisiones detalladas sobre la gestión del ejecutivo. Es decir, para sus autores el problema del presidencialismo, la fragmentación y las indebidas orientaciones en PE no siempre son asunto del mandatario de turno, sino de la manera como está concebido el ejercicio en el país (Ramírez, 2011; Vergara, 2012; Amaya, 2017; y Vargas, 2018).

Una respuesta acertada

Dado el contexto general ligado a la necesidad de conceptualizar correctamente la política exterior, además de algunas razones que amplían su incompreensión, no solo en materia académica sino en el diseño, planteamiento y ejecución, esta reflexión se orienta a la lectura de una acción reciente adelantada por el gobierno nacional, como respuesta a una problemática que ha venido afectando a la sociedad colombiana por años. A raíz de la prolongación del modelo revolucionario en Venezuela¹⁴, liderado primero por Hugo Chávez (1999–2013) y posteriormente por Nicolás Maduro –quien fue su canciller desde 2006 a 2013–, las condiciones sociopolíticas se tornaron cada vez más difíciles para una parte importante

de la población venezolana. Tales circunstancias fomentaron movimientos migratorios inéditos en la historia de ese país, que al tiempo se convirtieron en una coyuntura inusual también para Colombia. De acuerdo con Juan Francisco Espinosa Palacios¹⁵, director de Migración Colombia, a comienzos del año 2021 se contabilizaban más de unas 1.700.000 personas naturales de Venezuela a quienes el Estado colombiano debía contemplar para acompañar en una diversidad de procesos. Con base en esa situación, el gobierno nacional lanzó la que para el autor de este escrito se entiende como una respuesta coherente, acertada, consecuente y totalmente correspondiente con las problemáticas globales de la migración: el Estatuto de Protección Temporal para los Migrantes Venezolanos (EPT).

Al entrar en la discusión sobre lo que puede representar la respuesta del gobierno nacional a la coyuntura migratoria¹⁶, es factible señalar que la decisión de adoptar dicho mecanismo como paliativo a las dificultades que se han presentado con la llegada de cientos de miles de ciudadanos venezolanos al territorio nacional, debe entenderse como parte de una política exterior inclusiva, congruente y humana. Sin ser fácil discernir entre la generación de políticas públicas útiles para superar las dificultades económicas y sociales generadas por la pandemia de covid-19 y el desarrollo de las estrategias contenidas en la política exterior del país, es más fácil leer la reacción gubernamental desde la óptica de las acciones encaminadas a la ejecución de la política exterior que planteó el presidente Duque en su Plan Nacional de Desarrollo.

En tal dirección, la propuesta del EPT debe entenderse como una de las más categóricas acciones de Colombia en su ejercicio de formulación de política exterior en lo que va del siglo XXI. De tal manera, contrario a la tradición gubernamental en la materia¹⁷, la estrategia ha sido bien calculada y se espera que los resultados redunden en beneficio de la sociedad colombiana, tanto en el mediano como en el corto plazo. Incluso, al evaluar que el impacto de la aplicación del EPT se prolongará una década, los efectos podrían catalogarse de largo alcance.

Para destacar del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021¹⁸, está el hecho que en su definición traza la ruta para la regularización de los ciudadanos venezolanos, a pesar de hallarse en condición de ilegales en territorio nacional, aunque con plazo de llegada hasta el 31 de enero de 2021:

El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana que cumpla con las características establecidas en el artículo 4 del presente Decreto, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del presente Decreto, sin perjuicio de la facultad discrecional que le asiste al Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores. (República de Colombia, 2021a, p. 15).

En relación con el límite temporal ofrecido por el EPT, es uno de los temas de mayor trascendencia, puesto que evita una llegada masiva de individuos que quieran adherirse al mecanismo. Una vez fue emitido el Decreto 216 se desestimó la llegada de personas al territorio nacional en busca de lograr los beneficios de la regularización. Infortunadamente, se ha evidenciado que su expedición no impactó fuertemente en la reducción del flujo migratorio desde Venezuela hacia Colombia. No obstante, por el carácter de ilegalidad que cargan los migrantes irregulares, no ha sido posible una sistematización eficiente de las cifras y se torna imposible señalar con total certeza una cuantificación del fenómeno.

Uno de los aspectos centrales en el análisis que se realiza sobre la relación entre la expedición del EPT y la PEC gira en torno a la revisión cuidadosa de lo que contiene el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018–2022)”, que se convirtió en la base de los lineamientos de política exterior expuestos desde el inicio de la administración Duque. Existe un imperioso nivel de coherencia entre lo planteado en términos estratégicos por la política exterior de la actual administración y la respuesta dada con el Estatuto a la coyuntura migratoria. Puede precisarse que, en relación con la cuarta, quinta y sexta acciones propuestas en el itinerario de la PEC, el tema de la migración, las fronteras y la cooperación internacional se fusionan eficazmente en la estrategia planteada. Este análisis propone detenerse en algunos de esos detalles.

Tal como se relacionó previamente en la Tabla 1 con respecto a los principios y

lineamientos de la PEC, la cuarta acción define la creación de una política integral migratoria (DNP, 2019, p. 135) como parte de la estrategia de inserción global y puede indicarse que la creación del EPT está alineada con dicha acción. Sumado a ello, en el Plan Nacional de Desarrollo plantea el fortalecimiento del servicio consular, para ser correspondientes con los nacionales que se encuentran en diversos territorios. Es decir, que se trata de un ejercicio de doble vía, que no solo parta por solucionar la coyuntura interna, sino que impacte a los colombianos que se encuentran por fuera del territorio nacional.

Algo para resaltar de la concordancia entre la promulgación del Decreto 216 y la estrategia de política exterior que Colombia definió para el último cuatrienio en materia migratoria consiste en la relación directa entre el EPT y la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, mediante 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” (República de Colombia, 2021c, p. 1). Esta ley surgió como respuesta a la necesidad de trazar unas directrices ajustadas a la realidad contemporánea del país en materia migratoria y, al tener que ver directamente con las naciones que de una u otra forma se convirtieron en generadoras (expulsoras) de migrantes, se vinculó con la PEC. Es así como se conjugan prioridades e intereses del orden nacional, para plantear un camino más expedito al manejo de la migración en Colombia.

De otro lado, la quinta de las acciones

propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, en relación con la política exterior, alude al liderazgo necesario para proponer una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral de acuerdo con cada una de las regiones limítrofes:

La política exterior de Colombia dará una especial relevancia al componente de fronteras y soberanía territorial. En virtud de esto, habrá una política de fronteras que asegure la integridad del territorio nacional y promueva el entendimiento con los vecinos sobre bases de cooperación y reciprocidad, para impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad de las comunidades. (DNP, 2019, p. 133).

Indudablemente el EPT ofrece instrumentos importantes en lo concerniente al manejo de la frontera que Colombia tiene con Venezuela. Aunque se analice acá fundamentalmente lo atinente a la migración, es claro que una reorganización en materia de fronteras se relaciona con las condiciones de los miles de migrantes que cruzan mes a mes por los diferentes accesos entre los dos países, sean legales o ilegales (como se entiende a las denominadas trochas). De tal manera, con la sanción presidencial de la Ley 2135 del 4 de agosto de 2021¹⁹ también se está dando respuesta asertiva y acertada al delicado tema de la migración y sus impactos en las áreas más próximas a las fronteras de Colombia.

En relación con la sexta acción propuesta dentro de los lineamientos de la PEC y que se relacionó a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo, se planteó liderar una estrategia nacional para

fortalecer la oferta y la demanda de cooperación internacional en relación con los objetivos de la política exterior. Para lograr el citado afianzamiento, el gobierno nacional determinó “consolidar a Colombia como socio estratégico oferente de Cooperación Sur-Sur [...], orientar la cooperación internacional para el desarrollo sostenible hacia los territorios con mayores necesidades [...] y fortalecer los mecanismos de coordinación y seguimiento de la Cooperación Internacional”²⁰.

Así, la expedición del EPT se tradujo en una oportuna respuesta por parte del gobierno nacional ante la coyuntura migratoria, que sirvió para que, en medio del reconocimiento por el gesto institucional de regularizar a una gran cantidad de migrantes venezolanos, se dinamizaran los flujos de cooperación desde diversas regiones y organizaciones hacia el país²¹. De acuerdo con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), ya desde el año 2020 se venía reforzando el tema con la recepción de recursos canalizados a través del grupo del Banco Mundial:

Los recursos de financiamiento para Colombia otorgados por el Banco Mundial, a través del Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFF), incluyen contribuciones de Canadá, Países Bajos, Noruega y el Reino Unido; países que se han consolidado como socios estratégicos para enfrentar conjuntamente los retos de Colombia en esta materia. (APC, 2020, p. 1).

Sin embargo, el mensaje enviado al mundo con la expedición del Estatuto de Protección

Temporal impactó positivamente y llevó a que se dinamizaran los flujos provenientes de más organismos, tal como aconteció con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development – Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)²².

Además, el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)²³ dispuso su estructura y funcionamiento para que se facilitara la administración de los recursos destinados a la atención tanto de los temas coyunturales como de lo relacionado con la implementación del ETP en materia tecnológica y de procesos generales, con objeto de adelantar las primeras fases relativas al censo poblacional y posterior identificación de todas las personas solicitantes de la regularización. También para fortalecer el entramado empresarial y del emprendimiento, la Unión Europea ha insistido en apoyar a Colombia en la atención a los migrantes que se acojan al Estatuto. De parte del organismo multilateral se recibirán €8.000.000 de euros para promover y fortalecer el emprendimiento y la empleabilidad, tanto de migrantes como de nacionales colombianos²⁴.

En suma, la mirada que se puede tener de las acciones que rodean la implementación del Estatuto ha de ser positiva. Esto porque ha acertado en hacer eco de lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y en las directrices de la política exterior colombiana, como ha quedado expuesto en este escrito. Pero, además, porque resulta oportuno, estratégico y beneficioso para Colombia plantear que el recurso humano expulsado por la crítica situación

en Venezuela y que se ha instalado en el territorio nacional se inserte en los procesos productivos del país, considerando también su inserción a los sistemas de salud, educación y protección social en general. Esto, analizado en clave sociopolítica y económica, llevará a que la inestabilidad, inseguridad e incertidumbre de los migrantes y los entornos en los que intentan sobrevivir se conviertan en escenarios de oportunidades, con deberes y derechos y, sobre todo, con opciones de plantar raíces sólidas respaldadas en compromisos, tanto con sus familias como con la sociedad colombiana en general.

Mirado desde la lógica expuesta hasta este punto de la reflexión, es factible sustentar que tanto el diseño como la oficialización e implementación del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos se relacionan directamente con un ejercicio de correspondencia con lo expuesto desde el comienzo de la administración Duque (2018- 2022) en materia de política exterior. Así, se evidencia que el instrumento dará las condiciones para que algunas necesidades y prioridades domésticas –que aún no han sido del todo solventadas por las políticas públicas internas– empiecen a satisfacerse, con la participación de actores globales que asistan, entre otras cosas, en los procesos de regularización de una importante masa poblacional venezolana.

En el análisis que acá se hace resulta esencial también señalar que el mensaje enviado por la actual administración, no solo al sistema multilateral sino además a todos los actores parte de la política doméstica, es valioso, oportuno y pertinente, por

cuanto comunica un cambio en relación con la posición expuesta en la primera parte del ejercicio político. Venezuela, su régimen y su sistema políticos, además de sus habitantes –que llegaban a territorio nacional sin control alguno– se habían convertido en un problema mayor, que llegó incluso a ser excluido de los canales diplomáticos básicos. Sin embargo, el giro planteado es positivo, ya que sitúa al país como un interlocutor válido, no solo para el tema migratorio en las relaciones internacionales contemporáneas, sino además para el desarrollo de un diálogo diplomático regional productivo en torno a la coyuntura generada por la situación política venezolana.

Los avances más recientes

En relación con lo que ha pasado hasta hoy con el EPT, podría señalarse que no ha sido del todo satisfactorio el proceso, sobre todo en relación con los tiempos estipulados para su implementación. A pesar de haberse enfatizado acá en que su expedición ha sido un paso acertado e importante que complementa muy bien los planteamientos de la PEC desde los inicios de la administración Duque, el ejercicio práctico de su implementación ha experimentado dificultades, varias de ellas reconocidas por comunicaciones oficiales de Migración Colombia y por su director Juan Francisco Espinosa. En una publicación de la revista *Semana* del mes de octubre de 2021 este clarificó que hasta ese momento solo el 13% del total de la población migrante susceptible de tomar ventaja del Estatuto se encontraba censada y con el reconocimiento biométrico definido (*Semana*, 2021). Se trata de unas cifras aún bajas para la proyección de

tener a más de 800.000 personas con ese trámite cumplido.

De cualquier manera, es menester recordar que no se está ante un proceso fácil de ejecutar, sobre todo por la naturaleza del problema que se aspira atacar y los rasgos de la población que se quiere atender. Siempre que se haga referencia a personas que han ingresado a Colombia en condiciones de irregularidad habrá dificultad para abordar las diversas problemáticas en las que se encuentran inmersas. No obstante las dificultades, el proceso sigue su marcha y las cifras recogidas por la revista *Semana* en su más reciente publicación sobre la materia, plantean un mejor camino en los meses por venir, en lo que concierne a la inclusión de cada vez más personas en los sistemas de información y de protección social del país. Al ser entrevistado, Espinosa indicó que, “de un total de 1.742.000 venezolanos que estaban al inicio de este proceso, 1.339.000 ya tienen usuario y contraseña en el sistema, 1.334.000 cuentan con Registro Único de Migrantes Venezolanos, 1.286.000 finalizaron la encuesta de caracterización y cerca de 1.100.000 ya tienen cita biométrica” (Semana, 2021), lo que sugería avances importantes en los próximos meses.

El proceso ha estado aún en las etapas primarias, que pudieran ser catalogadas de procesos sencillos relativos al censo de la población venezolana radicada en Colombia, sin diferenciación de su estatus de regularidad o irregularidad, subiendo la información al Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV). Dicho registro se convierte en la base de datos vital para etapas posteriores. Sin embargo, el procedimiento y todo

lo que rodea a la implementación de lo trazado por el Estatuto ha tropezado con temas que no facilitan el logro de los objetivos planificados. Por ejemplo, a lo largo del año se ha constatado que el sitio web de Migración Colombia ha tenido episodios de mal funcionamiento. A ello se suma que ha habido confusión por parte de muchas personas acerca de las etapas y procedimientos para realizar la encuesta diseñada para su aplicación, fundamentalmente con los ciudadanos del vecino país que llegaron a Colombia irregularmente antes de la fecha límite ofrecida por el estatuto, del 31 de enero del presente año.

Ahora que se avanza en la revisión de la información recolectada y que se han asignado las citas para dejar superado todo el tema biométrico, puede indicarse que se trabaja sin descanso para ajustar un cronograma favorable a la inserción de cientos de miles de personas en el sistema productivo nacional, hecho que a todas luces favorecerá la presencia de los migrantes que hasta comienzos del año 2021 tenían pocas esperanzas de recibir el apoyo del Estado colombiano en situaciones tan adversas como las que viven en su estatus de desarraigados.

Conclusiones

El presente ensayo abordó una temática que, aún después de haber sido trabajado por diversos académicos y estudiosos de las relaciones internacionales de Colombia, sigue en deuda en materia conceptual y de aplicación práctica. Se habla acá de la política exterior colombiana y todo el ejercicio concerniente con su diseño, planificación y ejecución o desarrollo. A pesar de no haberse desarrollado en toda su

extensión, se precisa la existencia de una confusión en la utilización de los términos política exterior y política internacional, no solo para el caso colombiano, sino a nivel regional. Se espera contar con más escenarios en los que se pueda ahondar en dicha problemática.

En relación con la política exterior, esta reflexión ha insistido en situarla como una estrategia útil para explicar por qué los Estados ubicados de manera similar en un sistema determinado presentan comportamientos claramente disímiles. Como quedó expuesto, los contrastes en el comportamiento surgen de diferencias en la composición interna y de la estrategia que se construye, a partir de intereses, necesidades, prioridades, valores y principios específicos. Así, es fundamental ver la PE como una estrategia del orden doméstico, para proyectarse en el escenario global en busca de satisfacer los objetivos que la política pública doméstica ha definido como prioritarios.

Para el caso colombiano, y considerando que en el país no existe un ejercicio participativo ni de grandes deliberaciones, dado el esquema jurídico mediante el cual se origina la PE, en el Plan Nacional de Desarrollo se determinó la estrategia a seguir en materia de política exterior. De esa manera, es factible revisar si las acciones posteriores en el tiempo, mientras se despliega la acción administrativa, resultan coherentes y son consecuentes con las propuestas iniciales. En tal dirección, al encontrarse con la expedición del Estatuto de Protección Temporal, se facilitó un desarrollo analítico sobre la manera como este se pudo relacionar con la política exterior del país.

Por tanto, uno de los elementos más importantes para este trabajo es encontrarse con la posibilidad de establecer una relación entre la expedición del EPT y la PEC, por cuanto se visualiza un vínculo directo de tales acciones con el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018–2022)” y los lineamientos de la PE. Ya se planteó la existencia de un nivel evidente de coherencia entre lo trazado en términos estratégicos de la política exterior y la respuesta dada con el Estatuto. Quedó constatada la relación del mismo con la cuarta, quinta y sexta acciones propuestas en el itinerario de la PEC, que se vinculan al tema de la migración, las fronteras y la cooperación internacional. Así, es pertinente que haya un reconocimiento al gobierno nacional, porque, a pesar de las excesivas críticas frente al manejo de lo internacional, es real que esta vez ha sido coherente con la estrategia que desde un primer momento determinó para la PEC. 🌐

Notas

1. Información histórica fundamental indica que el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo sus orígenes en 1821, cuando se dejó escrito en la Constitución de Cúcuta (1821) –art. 136, sec. 4, tít. 5– el establecimiento de cinco secretarías de Estado, entre las que se incluyó la de Relaciones Exteriores, “para establecer vínculos con los Estados de la región, recién independizados también, y de otras esferas como la europea y norteamericana”. Para ampliar detalles relativos con el tema, véase Vargas (2009, p. 105).
2. La literatura útil para defender este argumento es muy amplia, pero el autor de este ensayo solo sugiere detenerse en la revisión de cinco obras fundamentales que permiten un claro acercamiento a la citada realidad. Para tal efecto, véanse los trabajos de Drekonja (1982; 1983), Lozano y Marulanda (1982), Ardila (1991) y Ardila *et al.* (2002).
3. Una parte importante de la producción académica posterior a las publicaciones de Gerhard Drekonja se reiteró en la posición adoptada por el autor para su lectura de la política exterior del país. Parafraseando los términos de una de las obras de mayor alcance sobre PEC, es preciso anotar que tales reflexiones giraron en torno a “lugares comunes” que difícilmente se superaron. Al efecto, se pueden revisar trabajos como los de Cardona y Tokatlián (1991), González (2004); Galeano (2009; 2012), Bermúdez (2010), Galán (2007), Ghotme (2007), Forero (2011) y Palacio (2011). A pesar de trabajar sobre los principios citados, no se trazaron líneas radicalmente diferenciadas a lo propuesto por Drekonja desde 1983, salvo la propuesta de un *respice omnia* (Fernández, 2010).
4. Esta clasificación que se relaciona en este aparte es fruto de una amplia revisión de literatura desarrollada por el autor como parte de un proceso de investigación académica de varios años en la Universidad Externado de Colombia.
5. Para el caso colombiano es muy poco lo que se ha avanzado en el desarrollo de obras que se apoyen en el abordaje metodológico del FPA (*Foreign Policy Analysis*). Ello ha impedido que se pueda auscultar en profundidad el tema decisonal. Es un campo de trabajo inexplorado que abre posibilidades interesantes para los estudiosos del tema. Para una mejor comprensión del FPA, véase Hudson (2007; 2008).
6. Es preciso diferenciar la disciplina de las Relaciones Internacionales de la práctica político-jurídica, que involucra el amplio espectro de las relaciones internacionales en general. Así, se usan letras mayúsculas para nombrar el cuerpo disciplinar y diferenciarlo de las interacciones globales.
7. A pesar de lucir repetitivo, es realmente importante insistir en la falta de trabajos sobre APE en Colombia y América Latina. Ello, a la larga, explica que las carencias existentes, no solo en el ámbito académico y explicativo, sino también en el ejercicio práctico de generar estrategias de PE y ejecutarlas satisfactoriamente en el terreno de la política internacional, tienen su origen en la confusión sobre la naturaleza de cada campo de estudio.
8. Es muy importante que se tenga claridad que ese segundo debate fue generador de la división entre dos campos de estudio, tal como se señaló: el Análisis de la Política Exterior (APE) y el estudio de la Política Internacional. Sin embargo, para desarrollar el APE, como ha quedado expreso, es menester reconocer lo que una política exterior es, tanto en materia conceptual como práctica. Además, que la misma se construye a través de procesos de toma de decisión en los que influyen e intervienen múltiples variables (Hudson, 2008).
9. Es necesario anotar que acá no se precisa la discusión de si la PE es una política pública o si se encuentra al margen de esta posibilidad. Ese es otro compromiso académico que está por superarse, pero que puede profundizarse en la obra de Monroy (2014).
10. Considerando que, de entrada, la Constitución Política de Colombia presenta un problema estructural irreconciliable con el tema en cuestión. La expresión “Política Exterior” se menciona solo una vez en el artículo 9 de la Carta Magna. Además, lo más cercano que se encuentra, relativo a las relaciones internacionales del país, tiene como único actor responsable de las mismas al presidente de la república, otorgándole una discrecionalidad extraordinaria que, como se ha podido constatar desde 1991, distorsiona las posibilidades de generar una real estrategia conformada por los valores, principios, necesidades, requerimientos e intereses de la sociedad (nación) colombiana. Para una revisión del tema en la Constitución, es preciso ir a los artículos 9, 189, 224–229, en los que se expone la materia (República de Colombia, 2010).
11. Existe evidencia importante que relaciona ambos eventos como parte integral de la estrategia de política exterior de la administración Santos. Solo para introducir el tema, se recomienda mirar a Vergara (2012) y Monroy (2013).
12. El Ministerio de Relaciones Exteriores publicó en su sitio oficial la información relativa a los principios y lineamientos de la PEC y que pueden ser consultados Cancillería de Colombia (s.f.).
13. Aclarando acá que el artículo 225 de la Constitución Política del país es uno de los más inservibles de todo el texto. El mismo expresa que “la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores [CARE], cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del presidente de la República”. En realidad, a la CARE se le ha comprendido por mucho tiempo como un apéndice innecesario para el ejecutivo. Además, su conformación, que vincula a los expresidentes de la república, la convierte en un instrumento inviable, sobre todo a partir de la polarización de la que es víctima el ejercicio político en Colombia. Para conocer los detalles de su conformación, es preciso remitirse a la Ley 68, del 23 de agosto de 1993 (República de Colombia, 1993).
14. Independiente de las críticas que surjan ante el cambio político en el país vecino, una de las pocas cosas que resulta irrefutable es que efectivamente se hace referencia a un movimiento revolucionario. Se precisa una revolución (política)

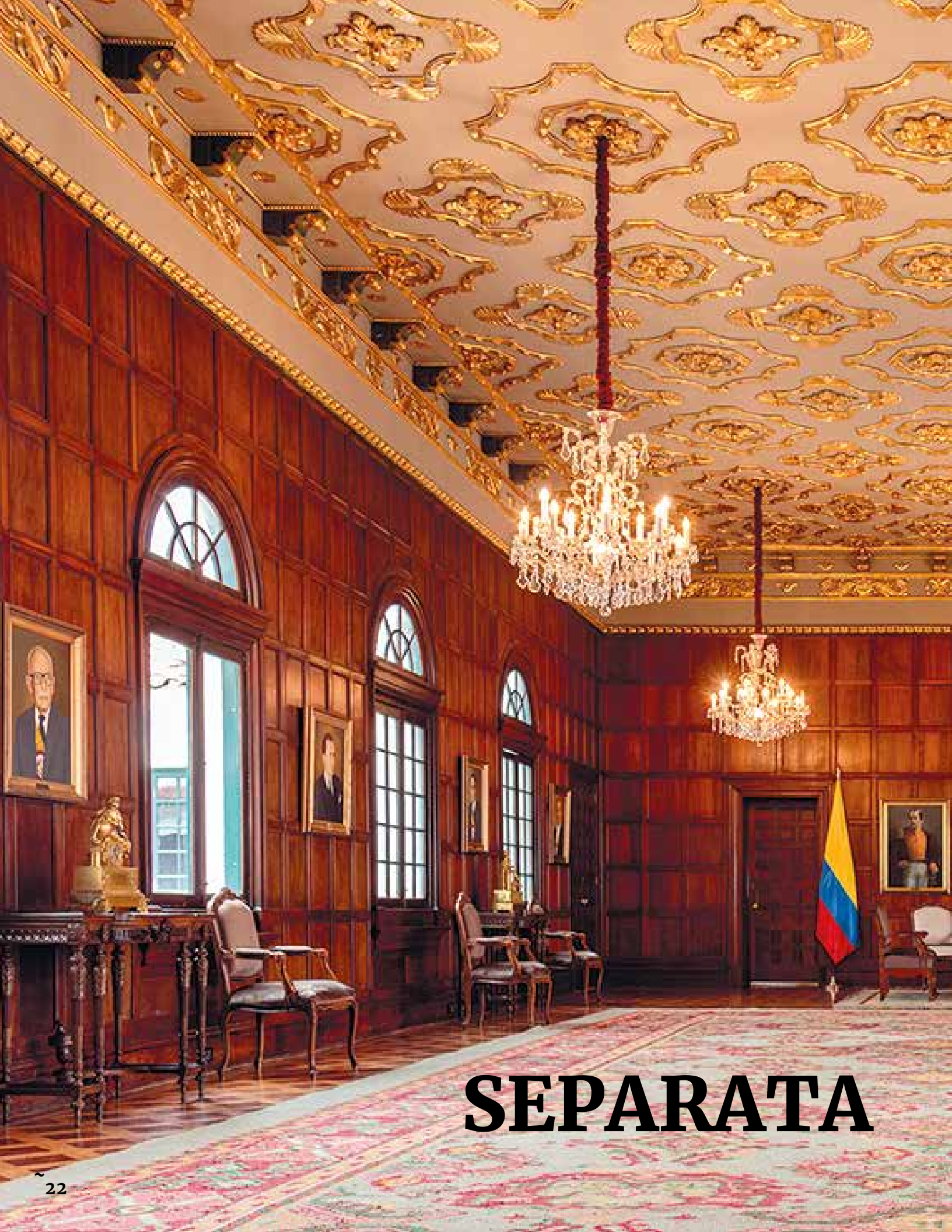
cuando nuevas circunstancias socioeconómicas le apuntan a la transformación estructural de la sociedad, las leyes y las instituciones; ello podría ser denominado un cambio de paradigma. Con dicho cambio se aspira instaurar un nuevo orden. Para el caso de la ejemplificación, la Europa decimonónica es la mejor muestra del fenómeno (Bobbio *et al.*, 1993).

15. La información fue publicada y socializada por Migración Colombia, con objeto de contextualizar la decisión de crear un Estatuto de Protección Temporal para los Migrantes Venezolanos en el país. Aunque solo alrededor de la mitad de esta cifra de ciudadanos venezolanos se encontró en condición de irregularidad, el Estatuto amplía su alcance para todos los ciudadanos de esa nación, ya presentes en Colombia hasta antes del 31 de enero de 2021, y que decidan adoptarlo. Para más detalles, véase Migración (2021b).
16. Es importante anotar que, aunque el Estatuto se creó para atenuar el impacto del flujo migratorio de venezolanos en el país, el problema puede ser mucho mayor cuando se contempla el movimiento de migrantes de otras nacionalidades. De acuerdo con informaciones de prensa, dentro de los extranjeros que ingresaron ilegalmente al país en el segundo semestre, algunos son provenientes de Haití, Cuba, Senegal, Ghana, Angola, Guinea y Nepal, entre otras nacionalidades. Para ampliar la información véase DW (2021).
17. Al referirse acá a la tradición gubernamental, el autor simplemente recoge todas las críticas expuestas por la literatura escrita sobre PEC, en la que se acusa a los gobiernos de carecer de capacidad para determinar y ejecutar estrategias de PE.
18. “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria” (República de Colombia, 2021a).
19. “Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la constitución política” (República de Colombia, 2021b, 1).
20. Esta información está detallada en la página web oficial de la Cancillería (s.f.).
21. La opinión pública internacional recibió de muy buena manera el anuncio del gobierno nacional para la expedición del EPT. Diversos medios de comunicación lo resaltaron como un acierto de la actual administración y se convirtió en una información que dio la vuelta al mundo. *The Wall Street Journal* (2021) lo expuso en las primeras páginas en su edición del 8 de febrero de este año.
22. Para revisar estas informaciones, véase Migración (2021a).
23. Convertido en una plataforma liderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la OIM, cuenta con 77 miembros entre organizaciones nacionales e internacionales.
24. Ampliar la información sobre este impulso que ofrece la Unión Europea en La Opinión (2021).

Referencias

- APC - Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (2020). APC-Colombia garante de donación por US\$31,5 millones para atención a migrantes venezolanos. <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/659>
- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En Tickner, A. y Bitar, S. (eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes.
- Ardila, M. (1991). ¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana. *Tercer Mundo / Iepri*, Universidad Nacional de Colombia.
- Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (eds.) (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol / Hanns Seidel-Stiftung.
- Bermúdez, C. (2010). La doctrina respice polum ("Mirar hacia el Norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia". *Memorias*, 7(12), 189-222.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1993). *Diccionario de política*. Siglo XXI.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre. ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Borda, S. (2012). La administración de Álvaro Uribe y su política exterior en materia de derechos humanos: de la negación a la contención estratégica. *Análisis Político*, 75, 111-137.
- Bull, H. (1966). International theory: the case for a classical approach. *World Politics*, 18(3), 361-377.
- Cancillería de Colombia (s.f.). Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana. Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022. <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Cardona, D. y Tokatlián, J. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana de los noventa. *Colombia Internacional*, 14, 3-10.
- Carvajal, L. (2005). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Oasis*, 11, 135-150.
- Carvajal, L. (2008). La política exterior de Uribe: entre el mundo y la parroquia. *Política Colombiana*, 1, 31-42.
- DNP - Departamento Nacional de Planeación (2019). *Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Drekonja, G. (1982). *Colombia. Política exterior*. Fescol / La Editora / Universidad de los Andes.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Cerec, Universidad de los Andes.
- DW (2021). Colombia reporta ingreso irregular de 27.000 migrantes en un mes. 11 de septiembre. <https://www.dw.com/es/colombia-reporta-ingreso-irregular-de-27000-migrantes-en-un-mes/a-59149479>
- Fernández de Soto, G. (2010). El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia. Universidad del Rosario.
- Forero, M. (2011). Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana. *Revista Análisis Internacional*, 4, 33-52.
- Galán, J. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, 65, 164-178.
- Galeano, H. (2009). Política exterior colombiana: nacimiento y evolución del respice polum. *Económicas CUC*, 30(30), 167-174.
- Galeano, H. (2012). La política exterior colombiana: una institución estancada en la historia. *Revista de Economía del Caribe*, 9, 201-235.
- Ghotme, R. (2007). La historia de las relaciones internacionales en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(2), 33-62.
- González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12(2), 258-285.
- Henderson, C. (1998). *International relations: Conflict and cooperation at the turn of 21st Century*. McGraw-Hill.
- Hudson, V. (2007). *Foreign policy analysis: Classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. En Smith, S., Hadfield, A. y Dunne, T. (eds.), *Foreign policy. Theories, actors and cases* (pp. 11-29). Oxford University Press.
- Kubáľková, V. (ed.) (2001). *Foreign policy in a constructed world*. M. E. Sharpe.

- Kurki, M. y Wight, C. (2010). International relations and social science. En Dunne, T., Kurki, M. y Smith, S., International relations theories. Discipline and diversity (pp. 14–35). Oxford University Press.
- La Opinión (2021). Unión Europea ratificó apoyo a Colombia en atención a migrantes. 20 de noviembre. <https://www.laopinion.com.co/migracion/union-europea-ratifico-apoyo-colombia-en-atencion-migrantes>
- Lozano, E. y Marulanda, P. (1982). Cómo se hace la política exterior colombiana. Tercer Mundo.
- Migración (2021a). Con ayuda de la cooperación internacional y ahorros en materia de gestión, migración Colombia incorporaría a más de 500 personas para la implementación del estatuto temporal de protección. 10 de mayo. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/con-ayuda-de-la-cooperacion-internacional-y-ahorros-en-materia-de-gestion-migracion-colombia-incorporaria-a-mas-de-500-personas-para-la-implementacion-del-estatuto-temporal-de-proteccion>
- Migración (2021b). Más de un millón 742 mil venezolanos se encontrarían en Colombia para el 31 de enero de 2021 y podrían acogerse al estatuto temporal de protección. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-un-millon-742-mil-venezolanos-se-encontrarian-en-colombia-para-el-31-de-enero-de-2021-y-podrian-acogerse-al-estatuto-temporal-de-proteccion>
-
- Monroy, M. (2013). Prudencia y astucia: estrategia de política exterior. Portafolio. <https://www.portafolio.co/opinion/redaccion-portafolio/prudencia-astucia-estrategia-politica-exterior-90774>
- Monroy, M. (2014). Tomadores humanos de decisión. Plan Colombia: una estratégica política exterior de Estados Unidos. Universidad Sergio Arboleda.
- Palacio, J. (2011). De la fragilidad al Réspice Omnia. 20 años de política exterior de Colombia. En Colombia hoy: cambios constitucionales y procesos de paz (pp. 9–17). La Revista, Boletín 75.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. Nueva Sociedad, 231, 79–95.
- República de Colombia (1993). Ley 68 de 1993. “Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”. Imprenta Nacional.
- República de Colombia (1993). Ley 68, del 23 de agosto. Imprenta Nacional.
- República de Colombia (2010). Constitución Política de Colombia. Códigos básicos. Legis.
- República de Colombia (2021a). Decreto 216 del 1 de marzo de 2021. Imprenta Nacional.
- República de Colombia (2021b). Ley No. 2135 del 4 de agosto de 2021. Imprenta Nacional.
- República de Colombia (2021c). Ley No. 2136 del 4 de agosto de 2021. Imprenta Nacional.
- Wall Street Journal (2021). Colombia to Grant Many Undocumented Venezuelans With Legal Status. 8 de febrero. <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Tickner, A. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. En Ardila, M., Cardona, D. y Tickner, A. (eds.), Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana. Fescol / Hanns Seidel-Stiftung.
- Tickner, A. (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. Colombia Internacional, 60, 12–35.
- Vargas-Alzate, L. (2009). Búsqueda de vínculos teóricos de las Relaciones Internacionales en el planteamiento y aplicación de la política exterior de Colombia entre 1974 y 2008. En Tamayo, R., Relaciones Internacionales en contexto. Las teorías de Relaciones Internacionales a la luz de la globalización, el derecho internacional y la política exterior de Colombia. Universidad EAFIT.
- Vargas-Alzate, L. (2018). Colombia en la OCDE: las realidades de su adhesión. Konrad Adenauer Stiftung / Universidad EAFIT.
- Vargas-Alzate, L. (2020). El estudio de la política exterior, a propósito del nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En Piedrahíta, P. (ed.), Perspectivas de las relaciones internacionales a 100 años del Tratado de Versalles de 1919. Universidad de Medellín.
- Vergara, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos. ¿Continuación de un proceso o cambio de rumbo? Equidad y Desarrollo, 17, 149–175.
- Waltz, K. (1996). International politics is not foreign policy. Security Studies, 6(1), 54–57.



SEPARATA

El Palacio de San Carlos

La historia del Palacio de San Carlos se remonta a finales del siglo XVI, cuando Francisco Porras Mejía, arcediano de la Catedral ordenó su construcción.

En ese entonces, Santafé era capital de la Presidencia de la Nueva Granada, dependiente del Virreinato del Perú (1564 - 1718). La edificación sirvió de morada a familias de la aristocracia hasta el 18 de octubre de 1605, cuando los herederos del Arcediano la vendieron al Arzobispo de Santafé, fray Bartolomé Lobo Guerrero, pasando a ser sede del Colegio Seminario de San Bartolomé, fundado por él.

En 1767, se instaló allí la primera imprenta que funcionó en Santafé.

El seminario permaneció hasta 1767, cuando el Rey Carlos III ordena la expulsión de los jesuitas de las posesiones españolas en América. Este hecho originó el nombre de San Carlos, probablemente en honor al gran santo de Milán, Carlos Borromeo, o por alusión al monarca español.

A partir del 7 de enero de 1777, se convierte en primera sede de la Biblioteca Pública de Santafé, incluso, fue la primera sede del Batallón Guardia Presidencial.

Posteriormente recién obtenida la Independencia, las finanzas de la Nación son precarias y el General Santander, mediante Decreto del 12 de marzo de 1822, autoriza la venta del Palacio de San Carlos.

El 16 de noviembre de 1827, la capital de la República es sacudida por un fuerte temblor de tierra que afecta seriamente las estructuras de iglesias, conventos y del entonces Palacio Presidencial, que estaba ubicado sobre el marco de la Plaza Principal, donde hoy está el Capitolio.

El Presidente y Libertador Simón Bolívar ve, en el Palacio de San Carlos el edificio más adecuado para trasladar la sede de gobierno de "La Gran Colombia" y autoriza su compra, la cual se efectúa el 22 de febrero de 1828 por 70 mil pesos.

El Palacio se convierte, a partir del 10 de julio de 1908, en sede de la Cancillería.

Hacia 1937, son adquiridos por el gobierno los predios vecinos al Palacio de San Carlos sobre el costado oriental para construir allí la entrada principal sobre la calle 10 y se elabora un proyecto arquitectónico consistente en dejar la parte actual para recepciones y construir un edificio de tres pisos para instalar las oficinas del Ministerio. De esta obra se encarga al arquitecto italiano Pietro Cantini, aprovechando que acababa de construir el Teatro de Colón en conmemoración al cuarto centenario del descubrimiento de América.

La nueva fachada del Palacio en la Calle del Coliseo (calle 10) se incorpora, formando un histórico conjunto con la casa donde nació el poeta Rafael Pombo, el Teatro Colón y con la Casa Colonial que hoy es sede de la Academia Diplomática de San Carlos, construida hacia 1790 por el abogado y funcionario del Virreinato de la Nueva Granada, Enrique Umaña.

Mediante el decreto número 1584 del 11 de agosto de 1975, el Palacio de San Carlos es declarado Monumento Nacional, junto a otras históricas edificaciones públicas, como el Observatorio Astronómico Nacional, El Capitolio Nacional y la Casa de la Moneda.

El 4 de diciembre de 1981 el Palacio de San Carlos vuelve a ser sede de la diplomacia colombiana.

Finalmente, el 23 de diciembre de 1993, el Ministerio de Relaciones Exteriores recibe oficialmente, del Fondo de Inmuebles Nacionales, las edificaciones anexas al Palacio de San Carlos.



*Salón Protocolario.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Sala de audiencias - Salón Protocolario.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



Salón Bolívar.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.



*Casa Privada.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Salón Condecoraciones.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Salón Presidentes – Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Salón Embajadores.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



Gobelinos - Salón Nueva Granada.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.



*Patio de los novios.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



Patio de la palma (Vista superior).
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.



*Jardines - Patio de la palma.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Fuente - Patio de la palma.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Perspectiva - Patio de la palma.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Oratorio - Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Habitación de Bolívar – Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Escaleras - Palacio de San Carlos.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*



*Ingreso - Salones de Estado.
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*

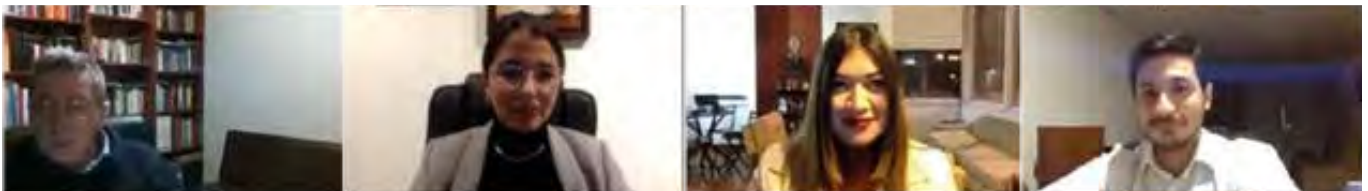


ACTIVIDADES ASOCIACIÓN DIPLOMÁTICA Y CONSULAR DE COLOMBIA

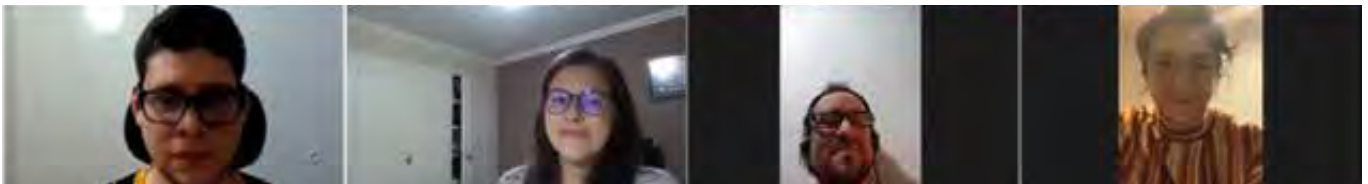
Junta Directiva periodo 2021/2022



De izquierda a Derecha: Presidente, Embajador Diego Felipe Cadena Montenegro; Vicepresidente, Ministra Consejera Flor Ángela Durán Consuegra; Secretario Ejecutivo, Primer Secretario Mauricio Carabalí Baquero; Secretaria Ejecutiva Suplente, Segundo Secretario Marjorie Andrea González Ramírez.



De izquierda a Derecha: Primer Vocal Suplente, Ministro Plenipotenciario Miguel Alberto Gómez Vélez; Segundo Vocal, Tercer Secretario María del Mar Cárdenas Olarte; Segundo Vocal Suplente, Tercer Secretario Lina Castillo Bedoya; Tercer Vocal, Tercer Secretario Nicolás Correa Cruz.



De izquierda a Derecha: Tesorero, Primer Secretario Stiven Calle Oquendo; Tesorera Suplente, Primer Secretario Mariacamila Hernández Rubio; Fiscal, Tercer Secretario Felipe Mauricio Abadía Castañeda; Fiscal Suplente, Tercer Secretario Laura Leguizamo Naranjo.

No presentes en la fotografía: Primer Vocal, Primer Secretario Diana Carolina Páez Gamboa; Tercer Vocal Suplente, Tercer Secretario Edwin Giovanni Rocha Méndez.

Los invitamos a visitar nuestras redes sociales:



www.diplomaticos-colombia.org



[@asodiplo](https://www.facebook.com/asodiplo)



[@asodiplo](https://twitter.com/asodiplo)



[asodiplo](https://www.instagram.com/asodiplo)



[asodiplo](https://www.youtube.com/asodiplo)



DIPLO MARKET

Servicios para diplomáticos

Grupo de apoyo e intercambio de información entre los miembros de la ASODIPLO y el FEMDI sobre temas relacionados con los destinos de alternación, servicios especializados para salidas al exterior o regreso a la planta interna, tales como: inmobiliarios; mudanzas; educación: jardines infantiles, colegios y universidades; importación de vehículo y menaje. Además, compra y ventas de artículos usados de muebles, accesorios del hogar, tecnología, carros, propiedades, etc.

<https://www.facebook.com/groups/diplomarket>



ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA

DIPLOMÁTICOS DE CARRERA AL SERVICIO DE LA NACIÓN

ESTIMADOS ASOCIADOS

Ahora es más fácil comunicarse con nosotros.
Escríbenos a través de nuestra nueva línea de
WhatsApp:

(+57) 323 247 5891

Allí responderemos a sus inquietudes y atenderemos de manera oportuna las situaciones en las que requieran apoyo de la Asociación. Además, no duden en contactarnos a través de nuestros canales de comunicación habitual.

EVENTOS

ALMUERZO DE BIENVENIDA A LOS TERCEROS SECRETARIOS EN PERIODO DE PRUEBA

Sábado 25 de septiembre de 2021. La Asociación Diplomática y Consular de Colombia y el Fondo de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores Pertencientes a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia -FEMDI-, invitaron a un almuerzo de bienvenida en el restaurante El Tambor a los Terceros Secretarios que ingresaron en periodo de prueba a la Carrera Diplomática.

En este evento contamos además con la participación de los miembros de la Junta Directiva de la ASODIPLO y del FEMDI.



EXPOSICIÓN BICENTENARIO

Jueves 7 de octubre de 2021. El Ministerio de Relaciones Exteriores celebró los 200 años de la Diplomacia Colombiana, con una exposición en las instalaciones de la Cancillería. En esta ocasión, la Asociación Diplomática participó en la estructura de la exposición y en la traducción al inglés y francés de los textos.



BINGO: 40 AÑOS DE ASODIPLO

Sábado 12 de febrero de 2022. Con el ánimo de celebrar los 40 años de la Asociación Diplomática, la Junta Directiva invitó a todos sus asociados para que participaran junto con sus familias de una tarde de Bingo virtual.

Hubo premios y mucha diversión.

ASOCIACIÓN
DIPLOMÁTICA
Y CONSULAR DE COLOMBIA
ORGANIZADO POR COMITÉ DE REPRESENTACIÓN

Con el ánimo de celebrar los 40 años de la Asociación Diplomática, la Junta Directiva invita a todos sus asociados a disfrutar de una tarde de Bingo virtual.

Habrá premios y mucha diversión.

Sábado 12 de Febrero 2:30 p.m.
Ministerio de Relaciones Exteriores

Próximamente remitiremos el enlace del evento.

BINGO!

ALIANZAS INSTITUCIONALES

APOYO A LA COORDINACIÓN DE BIENESTAR DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Asociación Diplomática y Consular continuó con el apoyo a la iniciativa de la Coordinación de Bienestar “El Homenaje” a grandes figuras del arte en Colombia. Durante este periodo se realizaron tres eventos en honor de grandes leyendas de la música colombiana.

Julio 2021 – Homenaje a la agrupación Herencia de Timbiquí.



El futuro es de todos Cancillería de Colombia

La Dirección de Talento Humano – Grupo Interno de Trabajo Bienestar, Capacitación, Seguridad y Salud en el Trabajo, en alianza con los Consulados Generales de Colombia en Bruselas y Nueva York, y el Consulado de Colombia en Kuala Lumpur, invitan a los funcionarios a:

EL HOMENAJE Linea LEYENDAS DE LA MÚSICA

En directo desde Bogotá, invitados especiales:
Herencia de Timbiquí

- ✦ Fecha: Sábado 31 de julio 2021
- ✦ Hora: 9:00 a.m. (Hora Colombia)
- ✦ Lugar de transmisión: Estudios Experience BTL
- ✦ Canal de transmisión: YouTube Cancillería

Ganadores de Gaviota de Plata en Viña del Mar, es la agrupación más emblemática del PACÍFICO COLOMBIANO. Nuestro evento de bienestar y cultura tiene el honor de brindar un homenaje a los sonidos ancestrales de la marimba de chonta, el curunú, el guaza y el bombo.

 **Moderadora: Diva Jessurum**
Periodista especializada en entretenimiento

Los funcionarios, interesados en recibir el link para este fantástico evento cultural deben enviar un correo con su nombre completo y número de cédula al correo marco.melo@cancilleria.gov.co

CANCILLERÍA
ACTIVIDADES CULTURALES MRE

Aliados:



Octubre 2021 – Homenaje a la artista Petrona Martínez.



Marzo 2022 – Homenaje al maestro Alfredo Gutiérrez.



BLOG: “ESE EXTRAÑO OFICIO LLAMADO DIPLOMACIA”

La Asociación Diplomática continúa con su blog digital en el diario El Espectador. Durante el periodo de trabajo de la actual Junta Directiva, publicó los siguientes trece (13) artículos de asociados e invitados no pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular de Colombia.

Las publicaciones fueron las siguientes:

2021

Mayo 10. “Cuando el príncipe Felipe fue piloto en Colombia: a propósito de una singular relación bilateral”. *Contribución de Dixon Moya Acosta, Embajador.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/cuando-principe-felipe-fue-piloto-colombia-proposito-una-singular-relacion-bilateral>

Mayo 21. “Retornados colombianos: la otra cara de la migración venezolana”. *Contribución de Rafael Quintero Cubides, Ministro Plenipotenciario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/retornados-colombianos-la-otra-cara-la-migracion-venezolana>

Mayo 30. “Comunicado”. *Contribución de Diego Felipe Cadena, Embajador y Mauricio Carabalí, Primer Secretario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/comunicado>

Agosto 27. “El servicio diplomático en tiempos de confinamiento”. *Contribución de Branly Toledo Atarihuana, Segundo Secretario de Carrera Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. Actualmente, Cónsul del Ecuador en Ipiales, Colombia.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/comunicado>

Septiembre 11. “Aquel 9-11...veinte años en la memoria”. *Contribución de Juan Carlos Mosquera, Historiador, Magíster en Estudios Políticos y candidato a Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/aquel-9-11-veinte-anos-la-memoria>

Septiembre 19. “Los colombianos retornados y la nueva Ley Integral Migratoria”. *Contribución de Rafael Quintero Cubides, Ministro Plenipotenciario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/aquel-9-11-veinte-anos-la-memoria>

Octubre 4. “Mólotov, un diplomático explosivo”. *Contribución de Dixon Moya, Embajador.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/molotov-diplomatico-explosivo>

Octubre 18. “El papel de la diplomacia en la lucha contra el cambio climático”. *Contribución de Andrea Tatiana Zambrano Gómez, Tercer Secretario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/papel-la-diplomacia-la-lucha-cambio-climatico>

Noviembre 5. “La apuesta del cannabis medicinal: La aventura por liderar las drogas de una forma diferente”. *Contribución de Carlos Padrón, Tercer Secretario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/la-apuesta-del-cannabis-medical-la-aventura-liderar-las-drogas-una-forma-diferente>

Noviembre 18. "La amenaza oculta del ambientalismo antropocéntrico". *Contribución de Carlos Arturo García Bonilla, Segundo Secretario.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/la-amenaza-oculta-del-ambientalismo-antropocentrico>

Diciembre 6. "Manuel Torres, Embajador en Estados Unidos: un diplomático global". *Contribución de Dixon Moya, Embajador.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/manuel-torres-embajador-estados-unidos-diplomatico-global>

2022

Enero 25. "Comunicado de prensa No. 007/2022 de la Asociación Diplomática y Consular: Nombramientos". *Contribución de la Junta Directiva, Asociación Diplomática y Consular de Colombia.*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/comunicado-prensa-no-007-2022-la-asociacion-diplomatica-consular-nombramientos>

Febrero 3. "Diplomacia: Entre cataclismos, nombramientos y elecciones". *Contribución de José Joaquín Gori Cabrera, Embajador (R).*

<https://blogs.elespectador.com/actualidad/ese-extrano-oficio-llamado-diplomacia/diplomacia-cataclismos-nombramientos-elecciones>



*Vestíbulo del Palacio de San Carlos
Fotos Oficina de Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores.*

