

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2022

Doctor,  
**JUAN CARLOS RIVERA**  
Secretario  
Comisión Segunda  
Cámara de Representantes

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Jarsh  
Fecha: Sep 21/22 Hora: 3:52  
Radicado: 202

**Asunto:** Evaluación del informe presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores 2021 – 2022

Reciba un estimado saludo respetado Secretario.

En fecha del 11 de agosto de 2022, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se designó y conformó en cumplimiento de la Ley 1757 de 2015 la subcomisión encargada de evaluar, dictaminar y responder a los informes de rendición de cuentas del Ministerio de Relaciones Exteriores del periodo 2021-2022, con fecha de entrega inicialmente prevista para el 11 de septiembre de la referida anualidad, el cual se prorrogó hasta el 24 de septiembre de 2022.

En consecuencia y en cumplimiento de tal encargo, se procede a remitir el correspondiente documento con la evaluación, dictamen y respuesta dada al informe remitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, preparado por esta Subcomisión.

Cordialmente,



**H.R ANDRES DAVID CALLE AGUAS**  
Coordinador



**H.R WILLIAM FERNEY ALJURE  
MARTINEZ**



**H.R GARMEN FELISA RAMIREZ  
BOSCÁN** *Curul Internacional.*



**H.R NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ**

## Evaluación de las Memorias al Congreso del Ministerio de Relaciones Exteriores 2021-2022

De acuerdo con el Artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, los ministros y los directores de departamentos administrativos deben presentar un informe al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, denominado Memorias al Congreso, en el cual se da a conocer el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo y sobre las reformas que consideren convenientes.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Presidente de la Comisión, y Elizabeth Jay-Pang Díaz, Vicepresidente; el Secretario General, Juan Carlos Rivera Peña, se conforma la Subcomisión encargada de *evaluar, dictaminar y responder* a las Memorias al Congreso del Ministerio de Relaciones Exteriores (2021-2022)<sup>1</sup>. El Secretario, además, se refiere al cumplimiento del Artículo 57 de la estatutaria 1757 de 2015 sobre la respuesta a los informes de rendición de cuentas:

*ARTÍCULO 57. El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.*

La Mesa Directiva de la Comisión Segunda en Cámara asignó al H.R. Norman David Bañol Álvarez; la H.R. Carmen Felisa Ramirez Boscan; al H.R. William Ferney Aljure Martinez como integrantes y al H.R. Andrés David Calle Aguas como coordinador de la Subcomisión.

Atendiendo los requisitos de Ley y la asignación correspondiente por parte de la Mesa Directiva, se presenta el siguiente informe, que evalúa, dictamina y responde a las Memorias al Congreso del Ministerio de Relaciones Exteriores 2021-2022.

La siguiente evaluación se divide en cinco secciones que detallan: 1. La metodología utilizada para el presente informe; 2. Los principios de la Política Exterior colombiana; 3. Las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, 4. Una síntesis de los principales hallazgos encontrados y, 5. El balance de la Memorias al Congreso: resúmen, alertas y recomendaciones. 

<sup>1</sup> [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Memorias%20al%20Congreso%202021-2022\(3\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Memorias%20al%20Congreso%202021-2022(3).pdf)

## 1. Metodología para la evaluación.

El proceso de evaluación tuvo tres momentos. El primero fue la conformación de un grupo de trabajo entre los cuatro Representantes integrantes de la Subcomisión donde se divide la lectura y análisis de los siete capítulos del informe. El segundo momento tuvo lugar por medio de una sesión informativa con el equipo de la Oficina de Planeación de la Cancillería donde se aclaran inquietudes del grupo de trabajo legislativo. El tercer momento se concentra en concertar las evaluaciones y recomendaciones por cada línea de acción en las Memorias.

## 2. Principios de la política exterior colombiana

Para una evaluación adecuada de la política exterior colombiana se debe tener en cuenta los principios que están plasmados en la Constitución de 1991. Estos principios constitucionales exigen que las relaciones diplomáticas de Colombia se fundamenten en la defensa de la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la integración de las Américas y el apego al derecho internacional. También es importante recordar que nuestra Constitución es de las pocas cartas políticas en el mundo que señala la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

## 3. ¿Qué hace la Cancillería de Colombia?

Al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, y es el principal actor y cabeza del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Colombia tiene relaciones diplomáticas con 147 países del mundo, que representan el 75% de los países miembros de la ONU. De esta forma, las 62 embajadas en igual número de países atienden in-situ (no por concurrencia) sólo el 43% de las naciones con las que tenemos relaciones diplomáticas.

Colombia está afiliada a 153 organizaciones y organismos internacionales, en donde se hace presencia a través de Misiones Permanentes ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York y en Ginebra, la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington D.C., y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en París. El país también hace presencia en otros espacios multilaterales a través de las embajadas de geografías concurrentes, por ejemplo, en el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) en Kenia, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en Uruguay, la Unión Europea (UE) por medio de la Embajada en Bélgica, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) a través de la Embajada en Indonesia, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por la Embajada en Italia, y así en varios casos más.

En materia de servicio consular y atención a las comunidades colombianas en el exterior, la Cancillería cuenta con 106 Consulados y Secciones Consulares activos (número que ascenderá a 121 cuando se reabran los 15 Consulados en Venezuela). Además, cuenta con la

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que tiene, entre otras, funciones de servicio al ciudadano extranjero, regulación migratoria y de policía judicial.

#### **4. Síntesis de los principales hallazgos encontrados**

Luego de revisados y evaluados los siete capítulos que componen las Memorias al Congreso del Ministerio, se evidencia que esta rendición de cuentas tiene un carácter fundamentalmente descriptivo de las gestiones adelantadas durante la vigencia 2021-2022, sin embargo, a pesar de su extensión no profundiza lo suficiente en el impacto de las referidas gestiones, el nivel de ejecución de metas y objetivos, el seguimiento a los compromisos que se desprenden de tales gestiones ante distintas instancias o escenarios internacionales, ni tampoco en el detalle de las ejecuciones presupuestales (puntos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4).

Desde el punto de vista metodológico se observa la necesidad de fortalecer el uso de indicadores y del lenguaje claro en la construcción del informe, en especial, porque dada la naturaleza de la rendición de cuentas, estos se convierten en insumos indispensables para el control y la veeduría ciudadana. En este sentido se sugiere seguir las recomendaciones que al respecto ha dado el Departamento Nacional de Planeación (en materia de indicadores y lenguaje), a efectos precisamente de profundizar y abordar de mejor manera el análisis de los aspectos anteriormente señalados.

Finalmente, esta evaluación permite identificar oportunidades y necesidades para el sector, como por ejemplo, el fortalecimiento de la carrera diplomática, la consolidación de logros importantes en materia de política migratoria, la necesidad de restablecer o fortalecer relaciones con otros Estados, la importancia de acelerar el cumplimiento de órdenes internacionales en materia de derechos humanos, entre otras que se presentan a continuación.

#### **5. Balance de las memorias al congreso**

##### ***5.1. Capítulo 1: Participación responsable y sostenible en los escenarios internacionales.***

###### **Resumen:**

A continuación, se hace una síntesis de las gestiones y resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores en el periodo 2021 – 2022 según su informe en lo que corresponde al presente capítulo:

4

#### 5.1.1. *Asuntos relacionados con la OEA:*

En cuanto a los asuntos relacionados con la Organización de Estados Americanos (OEA) se destacan la adopción por consenso de la Carta Empresarial Interamericana en la OEA y la Resolución sobre la evolución de la pandemia del Covid-19 ante la OEA; el patrocinio de la Resolución sobre la “Situación en Nicaragua”; el apoyo a la Resolución sobre la “Situación en Haití”.

#### 5.1.2. *Asuntos relacionados con la ONU:*

En lo que respecta a Naciones Unidas, se destacan las siguientes gestiones, resultados y aspectos clave:

- El Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2603, en la cual se proroga el mandato de la Misión de Verificación en Colombia hasta el 31 de octubre de 2022.
- Colombia fue cofundador del Grupo de Amigos sobre Rendición de Cuentas en Ucrania y fue uno de los Estados parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que firmaron la remisión de la situación en Ucrania a la Fiscalía de este organismo.
- Con el propósito de incrementar la presencia de Colombia en espacios multilaterales estratégicos, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue elegido en 11 candidaturas a nivel país y 5 candidaturas a nivel de experto.
- En octubre de 2021 se firmó un Acuerdo de Cooperación entre Colombia y la CPI, bajo el cual las partes mantienen una relación de mutua colaboración.
- Para el año 2021 se ha avanzado en un 54,83% en la integración del plan nacional de desarrollo de las metas de los ODS establecidas para el año 2030.
- Colombia en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, actuó en calidad de Presidente del Grupo de Países de Renta Media y realizó importantes aportes al análisis de los ODS 5 de género, ODS 14 de vida submarina y ODS 15 de vida terrestre.
- Sobre el ODS 1 de pobreza Colombia hizo parte en distintos escenarios de las Naciones Unidas sobre este tema y fue reelegida en la Comisión de Desarrollo Social del ECOSOC, permitiendo mantener vigente el liderazgo en políticas de inclusión social en la esfera internacional y continuar posicionando al país como un socio importante en la agenda para el desarrollo social. Así mismo, ante la OEA fue el primer país en la región en establecer la incidencia de la pobreza multidimensional, medida por el IPM, como parte de los indicadores oficiales para el seguimiento y evaluación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en materia de pobreza.
- ODS 2 Hambre cero, Colombia instauró la gran alianza por la nutrición que contempla poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la agricultura sostenible, con esto, el país ha logrado reducir las muertes por desnutrición, fortalecer la seguridad alimentaria a pesar de la pandemia a través de espacios multilaterales

como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), también promovió la iniciativa del “Pacto por una Gran Alianza por la Nutrición y el Hambre Cero en Latinoamérica y el Caribe”, para situar el ODS 2 como motor de desarrollo e inclusión social en Colombia y en la región.

- ODS 3 de Salud y bienestar, en la sesión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud se adoptaron 13 resoluciones, entre las cuales se destaca la Hoja de Ruta para la transformación digital del sector de la salud en la Región de las Américas; el aumento de la capacidad de producción de medicamentos y tecnologías sanitarias esenciales; la revitalización de la inmunización como un bien público para la salud universal; la estrategia para el establecimiento de sistemas de salud resilientes y la recuperación en la etapa posterior a la pandemia. De igual forma, en la segunda Sesión Especial de la Asamblea Mundial de la Salud se adoptó la decisión “El mundo unido: establecimiento de un órgano de negociación intergubernamental para fortalecer la prevención, preparación y respuesta frente a pandemias”. Colombia, en calidad de Miembro del Consejo Ejecutivo de la OMS incidió en las decisiones programáticas de la OMS, en pro de los intereses nacionales y de la región en materia de salud, como la preparación frente a situaciones de emergencia y la cobertura sanitaria universal. Por último, Colombia fue elegida Vicepresidente en la 151ª Sesión del Consejo Ejecutivo de la OMS en mayo de 2022.
- ODS 5 Igualdad de género, Colombia participó en el Foro Generación Igualdad, donde se hizo el compromiso de empoderar económicamente a 1 millón de mujeres colombianas para agosto de 2022, por medio de programas que fomenten el empleo, emprendimiento e inclusión digital para la mujer y jóvenes. Así mismo, Colombia participó en el Grupo Técnico de Género de la Alianza del Pacífico, donde hizo parte de la creación del “Plan de Implementación de la Hoja de Ruta para el empoderamiento económico de las mujeres”. Por último, Colombia lideró estas iniciativas: (i) “Coalición para la acción sobre Justicia y Derechos Económicos” (ii) se adhirió al Arreglo Global sobre Comercio y Género (GTAGA), que promueve un enfoque inclusivo del comercio y busca eliminar las barreras que las mujeres enfrentan cuando participan en este; y (iii) promovió la inclusión del enfoque de género en la Carta Empresarial Interamericana.
- ODS 7 Energía asequible y no contaminante, Colombia participó como miembro del Consejo en la Asamblea de la IRENA en el lanzamiento de la Plataforma de Financiamiento del Acelerador de la Transición Energética (ETAFA), como una solución de financiamiento climático público-privada, y asistió a varios eventos de la Junta de OLADE.
- ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, Colombia fue elegida miembro por el periodo 2021-2024 del Consejo de Administración de la OIT, así mismo, fue designada parte del Comité de Libertad Sindical y del Mecanismo de Evaluación de Normas, esto es importante porque Colombia es el país con más casos reportados ante el Comité de Libertad Sindical, hasta la fecha se ha logrado bajar el número de casos activos de 24 a 21.

4

- ODS 9 Industria, innovación e infraestructura, Colombia ha promovido en la ONUDI asuntos para el desarrollo industrial en el país, la recuperación económica sostenible, la consolidación del Marco Programático de ONUDI en Colombia en el periodo 2021-2024 con enfoque en género, en producción y consumo sostenible, la innovación y la adopción tecnológica, la transición energética, entre otros.
- ODS 10 Reducción de la desigualdad, Colombia participó en la CEPAL en la adopción del documento “Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe”.
- ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles, por segundo año consecutivo Colombia presidió la 30<sup>a</sup> Asamblea del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).
- ODS 12 Producción y consumo responsables, Colombia preside, entre 2021 y 2023, la Coalición Regional de Economía Circular de América Latina y el Caribe, una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así mismo, firmó con Países Bajos un memorando para el intercambio de desarrollos de esta tecnología, y participó en varias reuniones y conferencias internacionales donde se adoptaron varios documentos sobre este tema.
- ODS 13 Acción por el clima, el Ministerio y el Presidente Iván Duque participaron en distintas conferencias, reuniones bilaterales y multilaterales para abordar el tema climático, así mismo, presentaron la Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia (E2050), hizo la suscripción de la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre Bosques y Uso del Suelo, la adhesión al Compromiso Mundial de reducción de emisiones de Metano y el apoyo a la Coalición Global sobre Mercados de Carbono. En relación con ecosistemas marinos, se suscribió la declaración de *Because The Ocean*, y se formalizaron anuncios sobre la ampliación de las Áreas Marinas y Terrestres Protegidas en el marco de la “Iniciativa 30x30”. Colombia ingresó al Programa Internacional de Acción sobre el Clima (IPAC), de la OCDE y logró la elección de delegados en representación del país en el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia. Colombia fue elegida Vicepresidente del Buró de la Sexta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y fue copatrocinador de las resoluciones que implementan la interfaz científica-política en temas de químicos, desechos y contaminación. Colombia bajo los compromisos del Acuerdo de París, comunicó a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) el Tercer Informe Bienal de Actualización de Cambio Climático de Colombia (BUR 3); y en febrero de 2022, Colombia suscribió el “Compromiso de Mitigación Climática relativo a la cooperación bajo la iniciativa Grupo de Acción Climática en Ácido Nítrico”, en el marco de cooperación de Colombia con el Grupo de Acción Climática en Ácido Nítrico.
- ODS 14 Vida submarina, Colombia por primera vez en su historia introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo la región de océanos, por esto, en el pacto de la región océanos se

estableció el objetivo de posicionarse como potencia Bioceánica sostenible al 2030 a Colombia. También se adhirió al New Plastics Economy Global Commitment, y anunció la coalición global con Francia sobre el carbono azul

- ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres, en las reuniones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico; Reunión del Órgano Subsidiario sobre la Aplicación; y la 3ª Sesión del Grupo de Composición Abierta para la negociación del nuevo marco global en biodiversidad del Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas, se avanzó en la negociación del marco global en biodiversidad por los próximos 10 años, y en junio de 2022, se hizo el borrador final del marco mundial de la diversidad biológica.
- En la lucha contra la corrupción, por iniciativa de Perú y Colombia se hizo la Asamblea General de la ONU contra la Corrupción (UNGASS 2021) “Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional”, esta es, la nueva carta de navegación en materia de lucha contra la corrupción a nivel global, así mismo, Colombia asistió a la Conferencia de los Estados Parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y aprobaron varias resoluciones del tema.

#### 5.1.3. *Asuntos relacionados con derechos humanos:*

- En relación con los derechos humanos, Colombia ha remitido 7 informes temáticos a la CIDH, de los avances en temas de garantías y protección de los derechos humanos de la población colombiana.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido 185 órdenes dirigidas al Estado colombiano, contenidas en 24 sentencias: 74 han sido declaradas como cumplidas, Colombia solicitó a la Corte reconocer el cumplimiento de otras 17 órdenes, y hasta la fecha 94 se encuentran en proceso de implementación. A su vez el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó una serie de gestiones para el cumplimiento de las órdenes proferidas por la CIDH.
- En el marco del seguimiento a los 24 Acuerdos de Solución Amistosa homologados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han sido acordadas 134 medidas de reparación a las víctimas, de las que se ha dado cumplimiento a 70, 14 de estas medidas fueron declaradas cumplidas totalmente por parte de la CIDH entre junio de 2021 y julio de 2022, por lo que aún hay 64 medidas en trámite de ejecución.
- Se han presentado los informes convencionales ante el Sistema Universal de Derechos Humanos. De igual forma, en el ámbito del Consejo de Seguridad, anualmente Colombia presenta Informes de seguimiento en temáticas de niñez y conflicto armado. Se han presentado 15 informes de contribuciones voluntarias ante los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas, en temas como la protección a los periodistas en el marco de las

9

protestas de 2021, el papel y la responsabilidad de los actores no estatales en los procesos de justicia transicional, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, entre otros.

- Respecto a presuntas violaciones de derechos humanos acaecidas en Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó 31 informes remitiendo información sobre la garantía y protección de los derechos humanos de defensores de derechos humanos, líderes ambientalistas e indígenas, entre otros.
- En el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 14 casos se encuentran en etapa de admisibilidad y fondo, 9 casos cuentan con dictamen bajo seguimiento, el Ministerio de Relaciones Exteriores en este periodo contribuyó a la presentación de observaciones de admisibilidad y fondo, dúplicas y observaciones en el marco del procedimiento de supervisión en 6 casos sometidos a consideración de este comité.
- Para el periodo de análisis se presentó informe de certificación y USA otorgó al país la certificación de derechos humanos junto con la aprobación por parte del congreso de Estados Unidos del presupuesto que destina a Colombia para inversión en asuntos militares y de policía.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores construyó un aplicativo para sistematizar todas las recomendaciones que han sido emitidas al Estado colombiano por organismos internacionales.
- Finalmente, Colombia participó en los espacios multilaterales donde se definieron estrategias para luchar contra los delitos transnacionales, y en especial, contra el problema mundial de las drogas ilícitas.

#### **Evaluación:**

En primer lugar, con relación al presupuesto y estado de ejecución se puede concluir que el informe no refleja el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima de los recursos financieros, en función al cumplimiento de las metas propuestas en los planes y compromisos adquiridos por el Ministerio.

Esto se concluye, en tanto que, el informe no refleja la ejecución a nivel de compromisos y obligación del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así mismo, si bien se pueden identificar los proyectos en los cuales se realizaron algunas inversiones, no se evidencia su estado de implementación y ejecución actual, ni su impacto.

En este capítulo el Ministerio expone lo actuado en distintos escenarios internacionales, logrando varios documentos, acuerdos, decisiones, rutas de trabajo, resoluciones, entre otras; así mismo, indica en algunos casos el avance en la ejecución de implementación de varios convenios, sin embargo, en la mayoría no lo hace, solamente enuncia lo establecido, pero no

soporta en la línea de tiempo las acciones ejecutadas en su implementación dentro del país después de lo acordado y el estado actual de estos proyectos.

Finalmente, el informe tampoco refleja indicadores de gestión, resultado o producto que permitan evaluar de manera más eficiente el estado de los asuntos del Ministerio y en especial determinar el impacto de las gestiones relacionadas.

#### **Recomendaciones:**

Se evidencian los logros alcanzados por el Ministerio de Relaciones Exteriores con las instituciones internacionales, en la implementación de acuerdos, resoluciones, decisiones y demás documentos similares, también son claros los avances en cooperación internacional, sin embargo, la ejecución y materialización de estos no se desarrolla en el informe.

Por lo anterior, se sugiere que el informe desarrolle estos temas al detalle, la ejecución después de la adopción de todo lo realizado en la esfera internacional y el presupuesto ejecutado para hacer una óptima valoración de este capítulo.

Es menester resaltar el arduo trabajo que se ha hecho en la implementación de acuerdos bilaterales y multilaterales en temas de gran importancia mundial como de incidencia nacional, que son transversales en el desarrollo del país; no obstante, es importante que se enfatice el costo que representa todas las actividades indicadas, así mismo, se sugiere que el informe profundice en el seguimiento a las gestiones realizadas, a través de la presentación de indicadores de gestión, de resultado o de producto.

De igual forma, en los asuntos relacionados con derechos humanos es necesario profundizar en las causas y razones, por las cuales, aún no se ha logrado el pleno cumplimiento de las órdenes o decisiones internacionales vinculantes para el Estado Colombiano, ni cuál ha sido el impacto de tales decisiones a nivel interno.

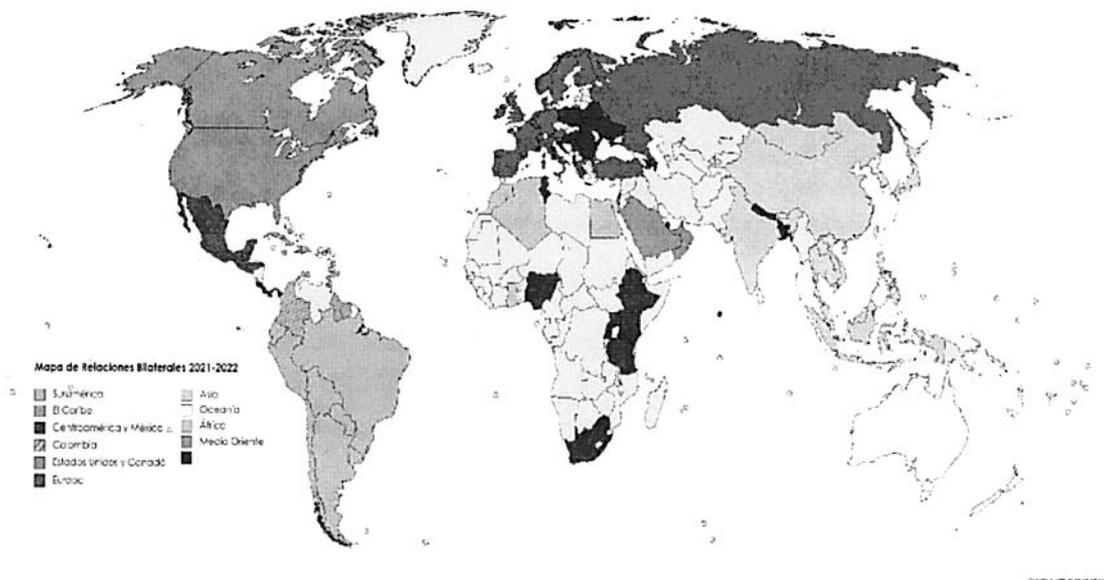
### ***5.2. Capítulo 2: Fortalecimiento y promoción de los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas:***

#### **Resumen**

El capítulo dos de las Memorias al Congreso de la Cancillería, describe las diferentes reuniones realizadas para fortalecer programas de cooperación bilateral con diferentes países; estas reuniones tenían como propósito gestionar apoyo entre naciones que impulse el comercio, el cuidado del medio ambiente, la recuperación económica, la seguridad, temas de

migración, apoyo económico y el desarrollo social en los países involucrados. Pero también, procesos de acompañamiento y veeduría internacional en diferentes procesos como la protección de derechos humanos y la implementación y cumplimiento del acuerdo de paz.

A continuación, se puede ver un mapa que señala los países con los cuales se mantuvo relaciones durante el periodo 2021-2022 dividido por regiones. Durante dicho periodo se establecieron relaciones con 74 países alrededor del mundo. Sin embargo, es importante hablar de dos regiones: aquellos países en gris con los cuales no hay relaciones. Por otro lado, dentro de los 74 de los que se habla en el informe, con 24 de ellos no se evidencia ningún tipo de trabajo bilateral claro, solo son establecimiento de embajadas.

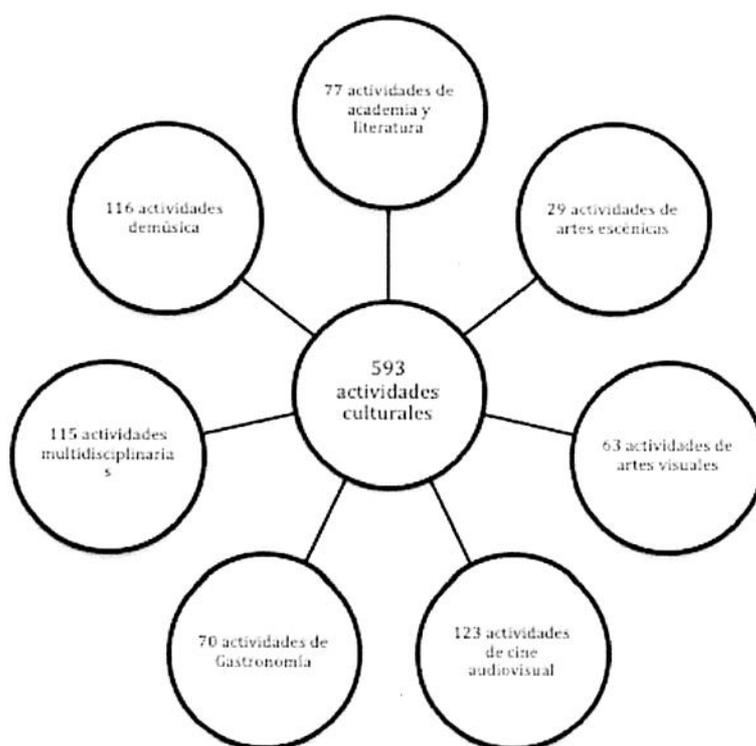


Por otro lado, el informe enumera los acuerdos de cooperación en bloque, con los que iniciaron acciones, en clave de impulsos, como el trabajo realizado con la Comunidad del Caribe (CARICOM); las reuniones y acuerdos realizados con la Unión Europea (el COP 26 o el Compromiso por Colombia) o el impulso en la protección del corredor marítimo del pacífico del este. Además, la participación en asociaciones con Asia como: el Foro de cooperación entre Asia Oriental – América Latina (FOCAL-AE); Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Las instancias de cooperación son importantes para fortalecer el trabajo conjunto con regiones y con Estados comprometidos con ciertos temas en común. En el periodo 2021-2022 se suscribieron 41 instrumentos internacionales bilaterales y multilaterales en función de la

4

diversificación de agenda. Sin embargo, no se especifica el impacto y resultado de estas acciones, se limita solo a enunciarlo.

Finalmente, el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior (PPCE) busca divulgar la cultura colombiana por todo el mundo a través de proyectos artísticos y gastronómicos, en estos eventos se realizaron más de 500 actividades en 82 países, entre ellos: Emiratos Árabes Unidos, Cuba, Dubái, España, Estados Unidos, Hungría, Polonia, Ecuador y República Dominicana, es importante por el impacto que puede generar clave de reconciliación y construcción de paz, pero las acciones descritas no dan cuenta del impacto que pudieran generar en el exterior. Sin embargo, se reconoce la importancia del programa de intercambio cultural en las casas lúdicas.



Es importante resaltar los esfuerzos por impulsar la cooperación cultural, deportiva y educativa. Además, la protección del patrimonio evitando el tráfico ilícito de bienes culturales y los procesos de reclamación de 142 bienes de patrimonio cultural que se encuentran en el exterior. También es fundamental los procesos de movilidad y asociación educativa como movilidad cultural. Además, el apoyo internacional que se ha logrado para fortalecer el deporte de alto rendimiento. Finalmente, es importante revisar los diversos

acuerdos bilaterales y multilaterales, creados para la cooperación en estos tres temas como lo son la de Corea, Paraguay, Uruguay, etc.

### Evaluación

De acuerdo con la ley 1757 de 2015 en su capítulo de rendición de cuentas de la rama ejecutiva y el análisis del informe del Ministerio de Relaciones Exteriores para el periodo 20 de julio 2021 al 20 de Julio de 2022 de su acápite de “Fortalecimiento y promoción de los intereses nacionales a través de relaciones bilaterales diversificadas”, a pesar de su exhaustiva escritura, no logra trascender de un carácter meramente descriptivo, carente de profundidad y de las implicaciones de las actividades en el carácter internacional.

Su estructura está dispuesta para enumerar actividades de encuentro puntuales, en espacios de reunión con la cooperación de diferentes países, pero no da cuenta del resultado e impacto de estas. En esa medida, dificulta conocer y evaluar la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas por la cancillería para el fortalecimiento y promoción de los intereses que ocupan el presente apartado, así como identificar el estado de relaciones bilaterales diversificado con los países en los que se hace presencia, más allá de la ubicación de embajada y/o consulado.

### Recomendaciones

El informe señala que se generaron relaciones diplomáticas con 74 países del mundo, pero no se evidencia ninguna relación concreta con 24 de ellos, razón por la cual se recomienda observar desde la importancia y relevancia internacional, con cuáles países es necesario construir agendas de relacionamiento e impulso conjunto, fortalecer las agendas cooperativas de dichos países.

### *5.3. Capítulo 3: Promoción del compromiso regional de Colombia con América Latina y con los mecanismos de concertación e integración regionales:*

#### Resumen

A continuación, se realiza una síntesis de las gestiones y resultados del Ministerio de Relaciones Exteriores en el periodo 2021 – 2022 según su informe:

- Colombia reconoció al Presidente Interino Juan Guaidó, se generó un Canje de Notas entre Colombia y Venezuela, del cual se formalizó un mecanismo temporal a la aplicación de

§

la apostilla, para facilitar la convalidación de los títulos de educación superior obtenidos en Venezuela ante el Ministerio de Educación de Colombia.

- En materia migratoria se hizo el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.
- En la Reunión de Ministras y Ministros Iberoamericanos de Relaciones Exteriores, acordaron una Declaración en la que hicieron un llamado a fortalecer el multilateralismo para articular y consensuar medidas innovadoras para impulsar la recuperación post pandemia.
- Durante la Reunión Ministerial del Foro CELAC-China, se aprobó la Declaración conjunta y se estableció un plan de cooperación conjunto para el periodo 2022-2024.
- Producto de lo acordado en el Plan de Acción 2022-2024, se realizó el Primer Foro CELAC-China de Cooperación en transporte en el que se definieron las áreas de cooperación y en la que se originó la I Declaración Ministerial de Cooperación en Transporte.
- En la V Reunión Ministerial de Cultura, se suscribió la Declaración de la V Reunión Ministerial de Cultura de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Declaración Especial para el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas de la región.
- En el proyecto Mesoamérica, Colombia participó en el Grupo de Trabajo de Seguimiento de la Evaluación del Proyecto Mesoamérica (GT-SEPM), desarrollo la plataforma Cooperasür, en la ejecución del Programa de Resignificación Campesina, APC-Colombia llevó a cabo la segunda fase del programa Resignificación Campesina, se vinculó a la iniciativa Regional de Eliminación de la Malaria (IREM), y aprobaron los documentos de la Agenda Mesoamericana de Transporte, Movilidad y Logística (AMTML) y el Plan de Acción Regional de Transporte Marítimo de Corta Distancia (PARTMCD).
- Se aprobó en la XXVII Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Decisión 896 mediante la cual se crea el Comité de Autoridades Gubernamentales para los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el fin de contar con una instancia de diálogo e impulso a políticas de promoción de sus derechos, también Colombia impulsó las iniciativas de la carta ambiental andina, la aprobación del Estatuto Migratorio Andino (EMA), la Decisión 883 del 2021 encaminada a incrementar la participación de mujeres en los Comités y Grupos ad hoc de la CAN, se evaluó el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades afrodescendientes de la región andina.
- En la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), Colombia realizó una contribución voluntaria de un millón de dólares a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con el fin de fortalecer los procesos de vacunación contra el Covid-19 en los Estados Miembros de la CARICOM y, así mismo, con el propósito de reactivar la economía y promover el desarrollo de la región. Se acordaron 12 proyectos de cooperación Colombia – CARICOM, en los ámbitos de: seguridad, cambio climático, gestión del riesgo de desastres, fortalecimiento de la economía naranja, agricultura, superación de la pobreza, entre otras.

- En la presidencia Pro Tempore de Colombia en la Alianza del Pacífico, se resaltan los siguientes resultados: (i) En el marco de la Cumbre de la Alianza del Pacífico se suscribió el Tratado de Libre Comercio con Singapur. (ii) Los países suscribieron una declaración para el fortalecimiento de la “Economía Naranja”. (iii) Se hizo el lanzamiento del Observatorio de Compras Públicas, este se introducirá en el mercado de las licitaciones públicas. (iv) Se formalizaron dos Anexos regulatorios que simplifican los trámites para la comercialización de productos de Aseo Doméstico y Dispositivos Médicos. (v) Se realizó el Foro de Inversiones en la Alianza del Pacífico en la Asamblea de Naciones Unidas, para promover a la Alianza del Pacífico como destino de inversiones. (vi) Se realizó el III Foro de Cooperación de la Alianza, con el fin de consolidarlo como la principal plataforma para el relacionamiento con socios estratégicos de la Alianza del Pacífico. (vii) Se adoptó el Plan de Trabajo entre la Alianza del Pacífico y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) para el periodo 2021- 2025. (viii) Se lanzó la hoja de ruta de Mercado Digital Regional; (ix) Se lanzó el Observatorio Laboral Regional de la Alianza del Pacífico. (x) Se hizo el modelo para la homologación de certificaciones laborales en los países de la Alianza del Pacífico. (xi) Se lanzó el Portal de Formación Virtual Compartida, para fortalecer las habilidades laborales en el sector turismo. (xii) Entró en operación la plataforma de consulta migratoria para verificación de información sobre viajeros en todos los aeropuertos internacionales de los países miembros. (xiii) Se aprobó la Hoja de Ruta sobre Igualdad de Género y sobre Gestión Sostenible de Plásticos.
- En la presidencia de Colombia Pro Tempore del Foro para el Progreso e Integración América del Sur (PROSUR), se ha logrado: (i) A nivel sectorial y con el apoyo del BID, en 2021 se realizaron más de 120 encuentros virtuales entre los equipos técnicos de los países participantes para trabajar en las agendas de Salud, Infraestructura, Energía, Gestión de Riesgos de Desastres, Seguridad, Defensa, Medio Ambiente, Tránsito de Personas y el acceso a la vacuna contra el Covid-19. (ii) Se hizo el Grupo Sectorial de Infraestructura: consolidación de una cartera de proyectos de infraestructura para la integración regional como medio de difusión de las principales obras de interconexión entre los países miembros, y se consolidó una cartera de proyectos de infraestructura para licitación internacional. (iii) Mesa ad hoc sobre Tránsito de Personas: elaboración del modelo de Formulario Sanitario y Migratorio Regional para el control epidemiológico del Covid-19 en los países de PROSUR. (iv) Grupo Sectorial de Energía: aprobación del Plan de Trabajo sobre tecnologías limpias, eficiencia energética y el Plan de Trabajo de la iniciativa de energía sobre planificación y Coordinación Regional. (v) Grupo Sectorial de Medio Ambiente: adopción del Plan Sectorial Quinquenal del Grupo de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (vi) Grupo Sectorial de Gestión de Riesgo de Desastres: desarrollo de un Manual de Gobernanza para los integrantes del Grupo de Trabajo de Gestión del Riesgos de Desastres para el Desarrollo Resiliente (GRD/DR) del Foro PROSUR.

### **Evaluación:**

Con relación al presupuesto y estado de ejecución se puede concluir que respecto a la regulación aplicable y utilización de los recursos, no reflejan el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima de los recursos financieros, en función del cumplimiento de las metas propuestas en los planes y compromisos adquiridos como Ministerio.

Esto se concluye en tanto el informe no refleja la ejecución a nivel de compromisos y obligación del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así mismo, si bien se pueden identificar los proyectos en los cuales se realizó algunas inversiones, no se evidencia su estado de implementación y ejecución actual.

### **Recomendaciones:**

Se evidencian los logros alcanzados por el Ministerio de Relaciones Exteriores con las instituciones internacionales, especialmente con las de la región, en la implementación de acuerdos, resoluciones, decisiones y demás documentos similares, también son claros los avances en cooperación regional, sin embargo, la ejecución y materialización de estos no se desarrolla en el informe, por lo que no es posible revisar si esto se ha visto implementado o no en el país y en el caso que se haya hecho, no lo describen en el informe.

Por lo anterior, se sugiere que el informe desarrolle estos temas al detalle, la ejecución después de la adopción de todo lo realizado en la esfera internacional y el presupuesto ejecutado para hacer una óptima valoración de este capítulo.

Es de menester resaltar el trabajo que se ha hecho en la implementación de acuerdos regionales en temas de gran importancia para América Latina como para Colombia, no obstante, es importante que se enfatice el costo que representa todas las actividades indicadas en el presupuesto del país, así mismo, conocer el estado actual de las inversiones logradas en el periodo realizadas a Colombia por los otros países u organizaciones de la región.

Se reconoce el trabajo de Colombia en las presidencias Pro Tempore que tuvo, hizo una gestión importante por el avance de la región en temas fundamentales transversales a todos los países y fomento la cooperación y alianzas entre los países de América Latina. Por último, sugerimos que el informe profundice en el seguimiento a las gestiones realizadas en estos eventos a través del tiempo.

4

## ***5.4. Capítulo 4: Consolidación de una nueva política migratoria integral***

### **Resumen**

El Cuarto Capítulo expone cómo la administración pasada logró avanzar en la consolidación de una nueva política migratoria integral que contempla las nuevas dinámicas a las que se enfrenta Colombia como país emisor, receptor y de tránsito para los migrantes del mundo.

La participación en instancias internacionales y en la negociación de acuerdos bilaterales se resume en 14 reuniones dentro del marco del Proceso de Quito; la aprobación del Estatuto Andino para la Movilidad Humana; la negociación de un acuerdo bilateral con México para mermar las inadmisiones de colombianos a ese país y la aprobación de la Política Integral Migratoria, Ley 2136 del 2021.

El fortalecimiento del servicio consular se basa en las 11,685 asesorías jurídicas y sociales y actividades de cooperación judicial (5.643 exhortos, 231 cartas rogatorias y 23 notas suplicatorias) registradas en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (SITAC), 153 actividades de atención a víctimas, 5 ferias de servicios y 865 consulados móviles, y los 450 encuentros virtuales a través de Facebook Live del “Plan de Apoyo para Colombianos en el Exterior (PACE)”.

La creación e implementación de la línea de trabajo “Siempre Colombianos” se fundamenta en aumentar el número de multiplicadores de 21 a 31 de Colombia Nos Une que atendieron a más de 110.000 connacionales en el exterior a través de 114 proyectos financiados en 31 ciudades del mundo. También adelantaron 865 actividades de Consulados Móviles, Sábados Consulares y Jornadas Extendidas e inauguraron Consulados Honorarios en Szeged, Hungría; Bali, Indonesia; Zagreb, Croacia; Treviso y Turín, Italia; Río de Janeiro, Brasil; Dacca, Bangladesh y Belmopán, Belice.

Los programas para la vinculación activa de la comunidad colombiana en el exterior se sustentan en la administración de 13 Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES) y los 54 proyectos productivos que priorizan a la población colombiana retornada en condición de vulnerabilidad. Se tramitaron 2.163 solicitudes por la Comisión intersectorial para el retorno (CIR), de las cuales fueron autorizadas 1.858 y ejecutaron una estrategia de comunicaciones con 727 transmisiones en vivo y 890 piezas gráficas que incluyeron campañas, invitaciones a eventos y/o iniciativas de los Consulados, e información clave de entidades colombianas que prestan servicios a los colombianos en el exterior

El Ministerio de Relaciones Exteriores, además, tramitó 1,007,643 apostillas y 36,012 legalizaciones, y 270,749 PQRS-DF; expidió un total de 58.626 visas y 2,017,100 pasaportes; gestionó 42,826 solicitudes de refugio y amplió la Sede Norte de Pasaporte. La Unidad

Administrativa Especial expidió un total de 49.267 cédulas de extranjería, 43.919 salvoconductos, 38.530 certificados de movimientos migratorios, 5,965 Permisos Especiales de Permanencia (PEP).

En cuanto a la atención a población migrante proveniente de Venezuela Divulgar la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), con países vecinos y el resto de la comunidad internacional para fomentar la cooperación dirigida a la crisis migratoria. Migración Colombia monitorea los flujos migratorios de ciudadanos venezolanos, desarrollo campañas de comunicación para visibilizar los distintos mecanismos de regularización migratoria.

### Evaluación

La política exterior de Colombia durante el año 2021-2022 tuvo hitos importantes. Los objetivos diplomáticos definidos por el gobierno del Ex-Presidente Iván Duque Márquez, se concentraron en convertir a Colombia en potencia mundial mediante la construcción de respuestas eficientes a las grandes temáticas globales, tales como: la vacunación y recuperación postpandemia, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la regulación de la inmigración masiva; y la consolidación de su liderazgo en el campo cultural, el medio ambiente, la sostenibilidad, el cuidado de los océanos, así como en temas de inversión, emprendimiento, economía naranja, ciencia, tecnología e innovación.

Aunque no existe una gran estrategia o un legado claro de la política exterior del Gobierno saliente, hay énfasis concretos en el manejo de la crisis migratoria. Al respecto, cabe señalar que el Estatuto Temporal para la Protección de Migrantes Venezolanos (ETPV) y la Política Integral Migratoria del 2021.

En cuanto al servicio consular, es evidente que no se logra atender las necesidades de las distintas comunidades de colombianos en el exterior. Los 106 (prontamente 121) Consulados y Secciones Consulares no dan abasto, ni están capacitados para las necesidades de una diáspora de 6 millones de personas. Entre estas, 400.000 son víctimas del conflicto armado según la Comisión de la Verdad y muchas más se encuentran en otras condiciones de vulnerabilidad.

Alerta el atraso en la regulación de la estructura de gobernanza de las Mesas de la Sociedad Civil planteada en la Política Integral Migratoria - Ley 2136 del 2021, desde la cual se puede lanzar la explosión cultural con nuevos programas de diplomacia pública y a la vez avanzar en el diseño del primer censo global de la colombianidad en el exterior.

### Recomendaciones

En cuanto al cuarto capítulo del informe Memorias al Congreso, sobre la consolidación de una nueva política migratoria integral, se precisan seis recomendaciones:

§

El Gobierno debe crear el Viceministerio de Movilidad Humana. Solo se requiere la creación de dos cargos (un Viceministro y un Director) por cuanto la actual Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano es la más grande de la Cancillería, con 121 Consulados a su cargo y 12 grupos internos de trabajo, y con el más grande presupuesto de inversión del Ministerio con 10.799 millones de pesos para este 2022 y 12.027 millones para el año 2023.

Además, se recomienda reglamentar la Política Integral Migratoria en cuanto a la articulación institucional y concurrencia presupuestal con el CONPES 4100 de 2022; la Ley de Fronteras, la política de Estado sobre el asilo y refugio, el ETPV. La reglamentación debe ser coherente con una política de movilidad humana orientada a la integración de poblaciones migrantes y de acogida y la protección integral de sus derechos, en igualdad de condiciones, sin distingo de nacionalidad ni estatus migratorio.

Se recomienda, adicionalmente, una evaluación integral de los 106 (pronto 121) Consulados y Secciones Consulares con el objetivo de alinear los objetivos estratégicos de la nación con las necesidades de la colombianidad en el exterior. Esta evaluación se puede desarrollar por medio de un censo global para caracterizar a la colombianidad en el exterior, de forma que se pueda mejorar el servicio consular de acuerdo al número de connacionales y sus características en cada país.

Se debe diseñar y adelantar una ruta crítica para que el Canciller, de la mano del Presidente y la Vicepresidenta, lideren un diálogo interamericano sobre movilidad humana, orientado a coordinar y articular respuestas de carácter regional. Aparte de reactivar el Estatuto Andino de Movilidad Humana, Colombia también debe promover el nuevo giro de política migratoria en las reuniones de alto nivel con países del Caribe, Centro América, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

En términos de la crisis migratoria se recomienda implementar un estudio que evalúe la operación y ejecución del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes de Venezuela (ETPV). Este estudio debe analizar y ofrecer recomendaciones frente a la capacidad instalada y respuesta institucional de Migración Colombia en las etapas de toma de datos biométricos y entrega del Permiso de Protección Temporal.

Finalmente, el Gobierno debe promover la cooperación en áreas estratégicas que faciliten la articulación entre la implementación del Estatuto Temporal de Protección (ETPV) y la oferta institucional nacional, departamental y municipal, en el marco de la política de integración socioeconómica de la población migrante proveniente de Venezuela.

4

### *5.5. Capítulo 5: Liderazgo en la implementación de una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones fronterizas.*

Esta línea de acción plantea políticas de desarrollo social diferenciado en las zonas de frontera colombiana. El informe resalta los planes binacionales de desarrollo fronterizo con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil, los cuales se enfocan en asuntos de salud, economías productivas, reparación social, turismo, entre otros. Sin embargo, no da cuenta de gestión alguna con Venezuela, a pesar de ser el país con quien se tiene la mayor porción fronteriza.

Por otra parte, en relación con las acciones diplomáticas pertinentes para la integridad territorial o de su soberanía, el informe detalla participación en dos eventos de litigio con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia, dictado en la sentencia del 21 de abril de 2022. Las Memorias informan que el fallo descartó la mayoría de los supuestos “incidentes” alegados por Nicaragua y las principales conclusiones fueron:

1. La Armada Nacional continuará en el Caribe en la lucha contra los delitos transnacionales y el narcotráfico.
2. Se conservará la Zona Contigua Integral colombiana.
3. Los Raizales podrán navegar libremente para llegar a los bancos de pesca en aguas colombianas, y Nicaragua no podrá impedir su libre tránsito.
4. Declaración de ilegalidad del decreto de Nicaragua porque era violatorio del derecho internacional y de los derechos de Colombia.
5. La Corte rechazó las peticiones de Nicaragua orientadas a que Colombia tuviera que reconocer formalmente la delimitación del primer fallo de 2012.
6. La Corte no conservará su jurisdicción sobre el caso y las actividades de Colombia, tal y como lo pretendía Nicaragua.

En relación con la defensa por los derechos soberanos de Colombia, es importante prestar atención al funcionamiento de la comisión binacional con Ecuador, ya que el informe precisa no se ha convocado. De igual manera se debe concretar la comisión mixta con Panamá; la comisión con Perú tampoco ha sido posible pero existe un informe técnico. Por otra parte, las Memorias al Congreso detallan procesos de formación fronteriza a fuerzas militares y marítimas de frontera, pero no describe su armonización con otros procesos, programas que repercutan en la disminución de acciones con daño en la frontera.

En la Comisión Permanente del Pacífico Sur, el informe enunció algunos resultados: Elección de la ministra Plenipotenciaria Solangel Ortiz Mejía, como directora de Asuntos Oceánicos y

Asesoría Jurídica de la CPPS para el período 2022-2025. Adopción de los documentos de trabajo sobre pesca Ilegal No Declarada y No Reglamentadas en el marco de la CPPS. También se adoptó un plan de trabajo para la Comisión en los próximos años ajustado a las necesidades e intereses nacionales.

Respecto a la Coordinación de las iniciativas de cooperación internacional que se direccionaron hacia los municipios y departamentos de frontera, se evidenciaron 21 proyectos de impacto social y económico, en los sectores de desarrollo económico, educación, cultura, deporte y medio ambiente, todos ellos diseñados con un enfoque diferencial que busca privilegiar el apoyo a los sectores más vulnerables de la población que habita en esas regiones. Se ejecutó recursos por valor de \$2.736.456.789, incluyendo \$132.300.000 requeridos para la contratación por prestación de servicios profesionales, de los enlaces regionales que, en algunos de los departamentos de frontera, contribuyen para dar continuidad a la presencia en el territorio que quiere mantener la Cancillería.

Para el 2022 fueron asignados \$4.000.000.000, de los cuales, ya se han comprometido recursos por un valor de \$696.528.500 en tres (3) proyectos suscritos. Se están realizando las gestiones pertinentes para suscribir los demás convenios que se han proyectado para el 2022 y se tiene previsto ejecutar 12 proyectos que, tal como lo prevé la misión asignada al Plan Fronteras, buscan beneficiar a los sectores más desfavorecidos entre los habitantes de las zonas de frontera ubicadas en los departamentos ya mencionados.

### **Evaluación**

De acuerdo con la ley 1757 de 2015 en su capítulo de rendición de cuentas de la rama ejecutiva y el análisis del informe del Ministerio de Relaciones Exteriores para el periodo 20 de julio 2021 al 20 de Julio de 2022 de su acápite de “Liderazgo en la implementación de una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones fronterizas” se infiere la importancia de implementación de una nueva política en esta materia, máxime cuando se tiene un compromiso de frontera con varios países, y que estos puntos limítrofes tienen, regularmente, relaciones sociales y económicas entre sí.

Colombia comparte fronteras terrestres y marítimas con 11 países, 13 departamentos y 77 municipios colombianos. El Programa Fronteras para la Prosperidad ha atendido ciertas necesidades puntuales de poblaciones fronterizas de orden más asistencialista; pero no presenta una ruta clara en el marco de los acuerdos de paz, la autodeterminación de los pueblos, ni de la integración regional que plantea la Constitución de 1991.

A pesar del extenso detalle descriptivo, y la importancia que reviste al capítulo, la información contenida dificulta la posibilidad de realizar un análisis profundo en términos de

4

eficacia y eficiencia de las acciones que permitiese conocer el estado de relaciones exteriores en esta materia, pues la forma como fue construido no trasciende del plano narrativo y descriptivo. Un ejemplo de ello, es que en términos de recurso se expresa la cantidad de proyectos de impacto social y económico para los municipios y departamentos fronterizos, cuyo propósito es el apoyo a los sectores más vulnerables de la población que habita en esas regiones, y da cuenta solo del valor total por la suma de \$6.336.333.432, cuanto de esto fue proviene del Plan de Fronteras (\$2.868.756.789), y cuanto fue ejecutado (\$2.736.456.789), sin embargo, no expresa el impacto de estos proyectos, como pudo repercutir en el desarrollo integral y diferenciado de estas regiones, y menos la capacidad instalada que esto generó y es útil para el propósito que lo originó.

Este apartado describe amplia y detalladamente cada evento, pero no logra trascender de lo descriptivo lo cual impide conocer el impacto y resultado de las actividades realizadas más allá de la descripción de reuniones, espacios de diálogo y concertación (sin resultados), el fallo a favor en la Corte Internacional, y la enunciación de proyectos en términos cuantitativos pero no cualitativos.

#### Recomendaciones

El informe resalta los planes binacionales de desarrollo fronterizo con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil, los cuales se enfocan en asuntos de salud, economías productivas, reparación social, turismo, entre otros, sin embargo, no da cuenta de gestión alguna con Venezuela, a pesar de ser el país con quien se tiene la mayor porción fronteriza, y que hasta el año 2008 aproximadamente, fue uno de nuestros mayores socios comerciales. En esa medida, se recomienda observar en detalle el proceso de reactivación de relaciones con Venezuela, como una decisión del gobierno del presidente Gustavo Petro, y que en el siguiente informe que sea presentado, se pueda evidenciar el impacto y resultado de esta reactivación, en términos económicos, sociales y políticos, especialmente en estos municipios y departamentos que comparten frontera con el vecino país.

#### *5.6. Capítulo 6: Liderazgo en una estrategia nacional que permita consolidar la oferta y la demanda de cooperación internacional.*

##### Resumen

El capítulo sexto del informe del Ministerio de Relaciones Exteriores expone como propósito lograr una cooperación internacional que impulse la reactivación económica. Para lograr este objetivo señala como ejes estratégicos la estabilización, la migración, la igualdad de género y las energías renovables, anclado a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) y en los objetivos de la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible. El Ministerio advierte que los esfuerzos de cooperación internacional se han dirigido a superar la crisis generada con la pandemia del Covid 19.

El documento expone cómo ha desarrollado las nuevas estrategias bilaterales de cooperación relacionando los programas y acuerdos suscritos con otros países. Indica cuales han sido los espacios de fortalecimiento de demanda de cooperación relacionado las donaciones en materia de salud para enfrentar el covid 19.

En lo relacionado a la igualdad de género se expone la realización de jornadas de cooperación internacional para empoderamiento de la mujer y se indica el apoyo a 10 proyectos de la Red Mentoradas STEM- CEPM.

Para energías renovables se expone la realización de reuniones del ministerio de Minas con embajadas de China e India para buscar apoyos sobre energía eólica costa afuera, hidrógeno, biogas, biomasa y electromovilidad.

De acuerdo al documento, se expone que las estrategias se desarrollaron a partir de los siguientes componentes:

(i) La consolidación de Colombia como socio estratégico oferente de cooperación sur-sur para afianzar el posicionamiento a nivel internacional. En este campo se aborda la reactivación económica de cara a la post-pandemia; la cooperación bilateral; la cooperación regional en temas de proyectos, salud, agricultura, comercio e industria y concertación regional.

(ii) La orientación de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible hacia los territorios con mayores necesidades priorizadas. En este eje desarrollan la cooperación multilateral con sistema de desarrollo de las Naciones Unidas; los ejes temáticos priorizados para trabajar con el sistema de Naciones Unidas; la cooperación multilateral para apoyar los esfuerzos del estado en respuesta a la pandemia del covid 19.

(iii) El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y seguimiento de la cooperación internacional, en la cual se desarrolla la creación del sistema nacional de cooperación internacional (SNCI), mediante el Decreto 603 de 25 de abril de 2022 y la cooperación multilateral.

En cuanto a los recursos de cooperación se informan los siguientes:

- Suiza aporta 100 millones de Francos para la vigencia 2021-2024, destinados a las economías sostenible y resilientes.



- Con Suecia se indica el aporte de USD 134 para Paz, Derechos Humanos y Medio Ambiente, vigencia 2021-2025.
- Con la Unión Europea se tienen €75 millones para la vigencia 2021-2024, con destino a la Paz y medio ambiente.
- Dan cuenta de la recepción de 17 millones de dosis de vacunas contra el Covid 19. Solo se presenta la información de las dosis recibidas y alusión a los diálogos con Estados Unidos sobre las experiencias de manejo del Covid 19 en el país. No dan cuenta de la importancia que tuvo las intervenciones y atenciones diferenciales como la de los pueblos indígenas con sus medicinas propias.
- Con la Unión Europea se indica el inicio de ejecución de un proyecto para poblaciones vulnerables y promoción de convivencia pacífica en el marco de la pandemia por valor de €1.375.000.
- Desde la dirección de cooperación internacional junto a la dirección de la mujer y equidad de género se indica la ejecución de 10 proyectos. No hay evidencia de los proyectos, sus objetos, ni su estado actual.
- En el marco de la cooperación sur-sur se construyó un portafolio de buenas prácticas de cooperación sur-sur para ser ofrecido a socios de Colombia. Se comprende que dichas prácticas están dirigidas a la reactivación económica, pero sin evidencia en el informe.
- En cuanto a cooperación bilateral se expone la transferencia de conocimientos para abordar programas que tienen 50 proyectos para los distintos países. Indica los ejes que tiene como objetivo el desarrollo sostenible. No hay evidencia de que Colombia esté ejecutando alguno de estos proyectos.
- Se hace referencia a la aprobación de programas 2021 -2023 con México, Costa Rica, Uruguay, Panamá, Ecuador, Perú y Honduras, pero no hay evidencia de los aspectos ejecutados de dichos programas.
- En cuanto a cooperación regional, con Marruecos se habla la capacitación a 20 oficiales marroquíes en contra de las drogas y la finalización de dos proyectos: i) Fortalecimiento de capacidades en conservación, manejo y comunicación del patrimonio cultural y ii) Fortalecimiento de la cadena de valores y esquemas de formación técnica para el trabajo.
- Con la India se da cuenta de un acuerdo de cooperación y utilización de espacio exterior con fines pacíficos.
- Con Vietnam se hace alusión a memorandos de entendimiento para el turismo cafetero.
- Con los países del caribe y en el marco de la II comisión mixta, se organizó la feria de conocimientos de Colombia y países de la comunidad del Caribe en la que se identificaron 12 iniciativas en los sectores de seguridad, cambio climático, inclusión, equidad y agricultura. En salud 6 proyectos, en agricultura 2 proyectos, en industria y turismo se realizan webinars de intercambio. De todas las anteriores no hay evidencia de ejecución dejando solo el nombre

de la propuesta, la iniciativa y el responsable, siendo este último un ministerio distinto al de Relaciones Internacionales.

- Con la alianza del pacífico se acuerda la apertura de becas con el mismo nombre para el segundo semestre del año 2022.
- En el marco del proyecto Mesoamérica se indica que la fundación Panaca realizó cursos a 120 líderes campesinos sobre aspectos agropecuarios.
- En el marco de Naciones Unidas ONU se apoyó: Estabilización; Paz con Legalidad; Migración como factor de desarrollo; y Asistencia técnica para la aceleración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la ejecución de 700 nuevos proyectos por un monto de USD\$505,5 millones. De estos proyectos se genera una descripción, pero sigue adoleciendo de las acciones efectivamente ejecutadas y no hay un criterio de evaluación de su impacto.

### Evaluación

Este capítulo hace una descripción general de las acciones adelantadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero no responde metodológicamente a los ejes que propone para la reactivación económica referidas a la estabilización, la migración, la igualdad de género y las energías renovables. Hace referencia a unas actividades y recursos económicos sin detalles ni evidencia de ejecución, destinación, ni avance a la fecha de presentación del informe lo cual desnaturaliza el carácter del documento al no dar cuenta eficiente de lo ejecutado en determinada temporalidad.

Es necesario que el informe de cuenta de los impactos alcanzados o problemas solucionados. No tener metas de medición hace imposible la valoración del capítulo sexto del informe presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a lo presupuestado, el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con el POA de ejecución con el fin de conocer la destinación del presupuesto asignado. Sin estos documentos es imposible determinar el estado de ejecución de los aportes y proyectos implementados en el territorio colombiano.

Con relación al eje de energías renovables solo se hace referencia a reuniones con embajadas, por ende, no hay cooperación internacional para este importante eje.

### Recomendaciones.

1. Debe revisarse el avance de ejecución de los recursos logrados para el desarrollo de oferta y demanda en la cooperación internacional y los Acuerdos firmados, ya que el documento sólo hace alusión a espacios y recursos, pero no tiene un medidor de metas ni un



nivel de ejecución. Si el informe estaba anclado a las metas del plan de desarrollo debía indicar su cumplimiento

2. El informe se tendría que ajustar para que exponga de forma concreta cuál fue el avance logrado en sus estrategias de “estabilización, migración, igualdad de género y energías renovables”. El capítulo sexto es presentado de forma general, sin una guía metódica que responda a sus estrategias y por consiguiente hace difícil su valoración o evaluación.

3. El Ministerio de relaciones exteriores debe precisar cuáles son sus estrategias para el desarrollo de oferta y demanda en la cooperación internacional. Colombia debe convertirse en eje del conocimiento, de la producción agropecuaria, de protección del medio ambiente, en la promoción de la vida y el respeto de las territorialidades.

## **5.7. Capítulo 7: Fortalecimiento profesional e institucional del Sector de Relaciones Exteriores**

### **Resumen**

El Séptimo Capítulo expone cómo se logró avanzar en el fortalecimiento profesional e institucional del Sector de Relaciones Exteriores. Las diez líneas de trabajo en cuanto a la política de fortalecimiento institucional se orientan por la planeación estratégica y estandarización de procesos.

La Instancia de Alto Nivel para la Coordinación de la Acción Exterior fue establecida por medio de la Directiva Presidencial No. 08 del 4 de octubre de 2018 con la finalidad de que el Gobierno Nacional actúe de manera informada, articulada y coherente para fortalecer las relaciones del país con otros estados, organizaciones y organismos internacionales, en las diferentes materias. Durante el 2021-2022 se desarrollaron ocho reuniones de alto nivel en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos (SIPDH), la Corte Penal Internacional (CPI) y la Comunidad Andina (CAN).

La Cancillería desarrolló diversas acciones para garantizar el mérito y la idoneidad del servicio exterior del Estado colombiano, su fortalecimiento, la formación del capital humano y la cooperación con otros actores nacionales e internacionales interesados en el sector de Relaciones Exteriores.

En cuanto a los concursos para ingresar a la Cancillería constan de dos fases y cinco pruebas: tres pruebas escritas, una prueba psicotécnica y una entrevista presencial. Para el periodo analizado, ingresaron 79 nuevos aspirantes a la Carrera Diplomática. La gran mayoría de estos jóvenes diplomáticos son de las regiones, no de Bogotá, una de estas personas nació en

Caracas, Venezuela. Demuestra la estrategia de diversificación del cuerpo diplomático colombiano.

Por otro lado, en cuanto al fortalecimiento y actualización de los altos mandos diplomáticos, los Embajadores Francisco José Coy Granados, Victoria González Ariza, Luz Estella Jara Portilla y Rafael Juan Carlos Espinosa Escallón presentaron su actividad de actualización sobre diversos temas prioritarios en la política exterior colombiana.

También se destaca que el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Escuela Superior de Guerra (ES-DEGUE) del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, organizaron cuatro cursos sobre política exterior colombiana para agregados militares y de policía, miembros de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y miembros de la Policía que hacen parte del Grupo de Asuntos Internacionales, en un ejercicio académico-institucional que permitió capacitar a 115 personas destinadas a desempeñar su labor en las Embajadas o Misiones Permanentes de Colombia en el exterior.

En el 2022, por iniciativa de la Vicepresidente y Canciller Marta Lucía Ramírez se crearon las Cátedras País, una serie de eventos académicos organizados entre el Ministerio, las Embajadas acreditadas en Colombia, la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y universidades de todas las ciudades del país. En el primer semestre de 2022 se realizaron 14 Cátedras País en universidades de distintas ciudades del país sobre: Japón, Israel, Australia, Corea, Canadá, Paraguay, México, Reino Unido, Francia, Alemania, Egipto, China, Perú y Brasil.

En cuanto a la gestión del conocimiento, se destaca que la biblioteca de la Cancillería cuenta con una colección especializada en ciencias sociales y relaciones internacionales que data de 1822 a 2021, conformada de la siguiente manera: 19.930 volúmenes, 4.815 analíticas, y 481 tesis de grado de la Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos que se ofrece en el Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED) de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo y 365 títulos de revistas que equivalen a 2.000 ejemplares de revistas.

La maestría del IAED admitió a 23 estudiantes nuevos a finales de 2021, en un gradual retorno a la presencialidad, y presentó un programa de conferencias con importantes académicos como la Profesora Annick Cizel del Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL-París) y el experto internacional en seguridad cibernética, Frederick Douzet.

Por otro lado, en cuanto al talento humano del sector, las Memorias informan que al día 20 de julio de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores contó con 1.479 funcionarios activos en planta global. Por parte de Migración Colombia, se amplió la planta con 150 puestos nuevos, superando por poco la planta de la misma Cancillería. En ambas instituciones se desarrollaron una serie de actividades de capacitación profesional, bienestar laboral, seguridad y salud en el trabajo, y acompañamiento a procesos de retiro.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión se viene fortaleciendo de distintas maneras. El Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio cuentan con la certificación del



Sistema de Gestión de Calidad en la Norma Técnica Internacional ISO 9001 desde 2013, y se ha sostenido en el tiempo. Durante el 2021 se realizó el proceso de recertificación de la Cancillería en la norma en mención hasta 2024. En diciembre de 2021 se logró extender, en lo que representa un hito para la Cancillería, el certificado ISO 9001 a tres misiones de Colombia en el exterior: la Embajada en Costa Rica, la Embajada en Indonesia y el Consulado en Ciudad de México.

### **Evaluación**

El Sector de Relaciones Exteriores consiste en el Ministerio y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. A pesar de la creación de una Instancia de Alto Nivel para la Coordinación de la Acción Exterior, la alerta principal en la línea de fortalecimiento institucional del sector es la baja articulación con otras entidades públicas ejerciendo sus propias relaciones internacionales. Se destacan algunas actividades como los cursos con el Ministerio de Defensa y el Programa Conectados con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo pero no se hace referencia a una estrategia de volver a la Cancillería en el líder del sector.

Esta falta de articulación también se evidencia en la distribución de funciones diplomáticas en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) con la Consejería de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales, la Agencia de Cooperación Internacional y la Gerencia de Fronteras. En ningún lado se menciona cómo la Cancillería se articulaba con estas dependencias del DAPRE para articular las acciones exteriores.

Con respecto al talento humano, el decreto-ley 274 de 2000 define la obligatoriedad de tener 20% de embajadores de carrera como jefes de misión. El máximo histórico se alcanzó en abril de 2019, con solo un 30% de embajadores de carrera actuando como jefes de misión. El Gobierno saliente no cumplió con la promesa de modernizar y profesionalizar la carrera diplomática y consular al 50%.

Hoy, de los 1.479 funcionarios, 482 son de libre nombramiento, 477 son de la carrera diplomática, 466 son funcionarios en provisionalidad y 54 pertenecen a la carrera administrativa del Ministerio. Además, existe un número sustancial de diplomáticos ejerciendo funciones por debajo de su escalafón y 140 de los puestos se encuentran vacantes. Alerta el hecho de que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adscrito a la Dirección de Asuntos Migratorios cuenta con más funcionarios que la propia Cancillería: 1,482.

Los procesos de gestión del conocimiento dentro de la Cancillería tienen sus virtudes y deficiencias. Mientras se destaca el hecho de contar con un programa de maestría y una biblioteca tan bien surtida, aún falta mejorar la producción investigativa que sale de la Academia Diplomática. La Unidad de pensamiento estratégico se encuentra como un apéndice del Despacho de la entonces Canciller sin necesariamente articularse con las demás dependencias de la institución.

## Recomendaciones

Se sugiere hablar en términos de ecosistemas y no de sectores. La diplomacia colombiana se debe liderar desde la Cancillería en articulación con las demás instituciones de orden nacional. En ese sentido, el Ministro de Relaciones Exteriores debe acordar con el Presidente de la República la nueva distribución de funciones exteriores entre el DAPRE y la Cancillería.

El Ministerio haría bien en consolidar un ecosistema de relaciones exteriores donde la gestión del conocimiento sea el proceso articulador. Además de la redistribución de funciones entre Cancillería y el DAPRE, también se debe abordar a los ministerios y entidades de los demás sectores públicos que reciben cooperación internacional o que irán a jugar un papel preponderante en la política exterior del Gobierno.

Se recomienda finalizar el proceso de ampliación de la planta interna con 149 nuevos puestos y analizar una ampliación gradual de la planta externa, empezando por las embajadas en Caracas, (Venezuela), Adís Abeba (Etiopía) u Abuja (Nigeria).

El Gobierno actual podría hacer historia y llevar el número de embajadores de carrera a 50%, lo que implicaría tener 33 embajadores de carrera en cabeza de igual número de embajadas (sumando un total de 66 que tiene el país). El otro 50% pueden proveerse con embajadores de libre nombramiento y remoción, pero con altas calificaciones profesionales y académicas para tales cargos.

4