

# El regreso de **Colombia** al mundo

Una nueva diplomacia para este siglo

Jorge Leyva Valenzuela



Life and Nature Foundation

© Jorge Leyva Valenzuela, 2026

© Life and Nature Foundation Books, 2026. [www.lifeandnature.org](http://www.lifeandnature.org)

**ISBN:** 9798199380164

Primera edición digital (Colombia): 2026

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro ni su incorporación a un sistema informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. Queda expresamente prohibida la utilización o reproducción de este libro o de cualquiera de sus partes con el propósito de entrenar o alimentar sistemas o tecnologías de inteligencia artificial. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.

“La verdadera parte demandante ante este tribunal es la Civilización”.

Robert H. Jackson, fiscal americano en los juicios de Núremberg.

## Sobre este libro

Este libro fue editado y publicado digitalmente por Life and Nature Foundation, una asociación sin ánimo de lucro inglesa que trabaja en proyectos que promueven el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Dentro de su visión está promover el fortalecimiento institucional y la modernización de las democracias emergentes. Y lo hace convencida de que el progreso sostenible requiere instituciones sólidas, sociedades más equitativas y ciudadanos mejor informados.

La decisión de publicar este libro es coherente con ese objeto. Una Colombia con una política exterior seria, profesional y orientada a resultados concretos es una Colombia con instituciones más fuertes, con mayor capacidad de desarrollo económico y con una democracia más madura. Esos son exactamente los temas que le importan a la fundación.

Quienes quieran apoyar el trabajo de la fundación pueden hacer una donación en [www.lifeandnature.org/donate/](http://www.lifeandnature.org/donate/)

Cada donación contribuye a que ideas como las de este libro lleguen a quienes pueden convertirlas en acción.

# Agradecimientos

Debo hacer varios agradecimientos. Los primeros son académicos. En la Universidad de Heidelberg y en el Instituto Max Planck de Derecho Internacional Público tuve la fortuna de formarme con juristas excepcionales de la talla de Jochen A. Frowein, Rüdiger Wolfrum y Karl Doehring, quienes me enseñaron que el derecho internacional no es un conjunto de normas abstractas sino el andamiaje sobre el cual los países construyen o destruyen su posición en el mundo. Esa lección está en cada página de este libro.

Los segundos son de amistad. Gracias a Carlos Iván Castro Sabbagh, LL.M., Heidelberg, quien ha sido durante muchos años compañero de lucha personal y académica y ha estado siempre en los momentos que cuentan. Y también a Carlos Alberto Cepeda Ortiz, abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, interlocutor generoso e inteligente cuyas conversaciones han afinado más de una idea de las que aparecen aquí.

El tercero es para un grupo de amigos que forman parte de la carrera diplomática colombiana en distintos grados y posiciones. Sus análisis y experiencias enriquecieron este libro y permitieron que la teoría se convirtiera en una propuesta que puede volverse realidad. Todos ellos comparten la convicción de que el servicio exterior colombiano necesita un cambio profundo y me apoyaron desde el anonimato.

Los cuartos son los más importantes. Son para mi familia que siempre apoyó mi formación y lo poco usual de mi vida, con un esfuerzo y paciencia que no tiene precio. Y son para Zuzanna, mi mujer. Nació en Gdansk, la ciudad polaca que lo ha visto todo: hambrunas en todas las guerras, fue declarada ciudad-estado autónoma o ‘Ciudad Libre’ en el Tratado de Versalles, sus habitantes enfrentaron a los nazis que la arrasaron con la Blitzkrieg en 1939 y padeció el yugo soviético por más de 40 años. Allí nació Lech Wałęsa, el trabajador que con su movimiento Solidarność, y junto a Juan Pablo II, el papa polaco que le habló al mundo en su idioma, derrotó al comunismo. Zuzanna viene de esa historia, tiene esa fuerza y ha hecho de mi vida en Varsovia y los demás lugares del mundo algo maravilloso. Hoy las cosas tienen sentido gracias a ella.

# Aclaración previa

Este libro nació de una convicción que se fue formando en mí durante años. Conozco el servicio exterior colombiano por dentro, lo he visto funcionar y fallar y estoy convencido de que el sistema diplomático de Colombia tiene que hacer las cosas de manera muy diferente. He conocido una diplomacia atrapada en el protocolo, en la representación formal, en una cultura institucional que se alaba a sí misma por el simple hecho de tener una función internacional y que confunde la presencia con el resultado.

Pero para llegar a esas conclusiones tuve primero que formarme en la teoría. Soy abogado con especialización en derecho sustantivo y contencioso constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana y tengo maestría en derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania. En esa ciudad estudié en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional. He sido profesor en varias universidades y fui embajador extraordinario y plenipotenciario de Colombia ante el Reino de Noruega. Entiendo lo que una diplomacia seria puede lograr y conozco las limitaciones del servicio exterior colombiano. He visto de cerca cómo funcionan cancillerías construidas sobre décadas de coherencia y profesionalismo. Y sé que Colombia tiene todo lo necesario para tener algo equivalente.

Conozco el mundo. He vivido en once países y visitado más de ochenta. Además, he estado toda la vida cerca de la política colombiana, de sus grandezas y de sus miserias. Y también de la estructura diplomática del país, de sus aciertos y de sus fallos. Esa cercanía me enseñó algo fundamental. Que en Colombia la diferencia entre una buena política pública y una mala no suele estar en la falta de ideas sino en la falta de decisión para ejecutarlas. Por eso cada propuesta que hago en este libro es realizable. Cada diagnóstico es verificable. Y cada argumento está construido para producir decisiones. Este libro está escrito para un gobierno que tenga la claridad para entender que Colombia necesita una transformación de fondo en su política exterior y la valentía para hacerla.

Termino de escribir estas páginas a pocos días de las elecciones presidenciales de 2026 y estoy convencido de que la fórmula electoral integrada por Abelardo de la Espriella y José Manuel Restrepo se impondrá. Con ellos el país tendrá un cambio de dirección necesario en estos momentos. Por eso puedo decir que este libro está escrito en general para el país, pero también que está escrito en particular para ellos. No obstante, más allá de cualquier ciclo electoral, sé que es cuestión de tiempo antes de que sea realmente urgente aplicar lo que escribo aquí.

Colombia tiene todo lo que necesita para ser un actor importante en el siglo XXI. Están la geografía, los recursos, los tratados y una generación de colombianos, dentro y fuera del territorio nacional, lista para darle al mundo una versión diferente de lo que puede ser el país. Lo que ha faltado es la decisión. Y las decisiones, en política, empiezan con ideas claras. Estas son las mías.

Jorge Leyva Valenzuela - 2026

# Tabla de contenido

Sobre este libro.....	4
Agradecimientos .....	5
Aclaración previa.....	6
Introducción .....	11
<b>PARTE I - El mundo al que debemos regresar .....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1 - Cuatro años perdidos .....</b>	<b>16</b>
a. El error: diplomacia sin diplomacia.....	16
b. La oportunidad perdida.....	18
c. Resumen y líneas de acción del Capítulo 1.....	18
<b>Capítulo 2 - El mundo no esperó.....</b>	<b>20</b>
a. El nuevo orden de Washington.....	20
b. La guerra comercial entre Estados Unidos y China .....	20
c. Multilateralismo en retirada.....	21
d. China, América Latina y el liderazgo regional.....	22
e. Energía y capital .....	22
f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 2 .....	23
<b>Capítulo 3 - EEUU: recuperar el norte .....</b>	<b>24</b>
a. Lo que se deterioró.....	24
b. Nearshoring.....	25
c. Cooperación en seguridad.....	27
d. Seguridad alimentaria .....	27
e. Campo con Futuro .....	28
f. Colombia y la OTAN .....	29
g. La Conferencia de Seguridad de Munich.....	31
h. Colombia en el siglo digital: una agenda de ciberseguridad.....	32
i. La diáspora y el Congreso estadounidense como activos diplomáticos .....	33
j. Resumen y líneas de acción del Capítulo 3.....	35
<b>Capítulo 4 - El Plan Colombia Siglo XXI.....</b>	<b>36</b>
a. Fase de estabilización.....	36
b. Equipo y tecnología.....	37
c. Apoyo en inteligencia operacional.....	37
d. Campo con Futuro como parte del plan .....	38
e. El Centro de Excelencia en Seguridad.....	38
f. La membresía en la OTAN .....	39
g. La extradición como política de Estado .....	39
h. El Grupo Egmont .....	40
i. Más allá de las fronteras .....	40
j. Lucha contra la corrupción.....	41
k. Resumen y líneas de acción del Capítulo 4.....	43
<b>Capítulo 5 - Venezuela: de problema a oportunidad .....</b>	<b>44</b>
a. El primer paso: Washington .....	44
b. La migración como activo .....	45

c. La oportunidad económica .....	46
d. La agenda energética .....	46
e. La seguridad fronteriza.....	47
f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 5 .....	48
<b>Capítulo 6 - Brasil: la alianza pendiente .....</b>	<b>49</b>
a. La agenda.....	49
b. La Amazonía como plataforma de liderazgo global conjunto .....	49
c. La integración suramericana .....	50
d. La cooperación económica bilateral .....	51
e. Una política para más de cuatro años .....	52
f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 6 .....	54
<b>Capítulo 7 - América Latina: asumir el liderazgo.....</b>	<b>55</b>
a. Los ámbitos del liderazgo pendiente.....	55
b. Exportar conocimiento en seguridad .....	55
c. Liderazgo en clima y biodiversidad .....	56
d. Seguridad alimentaria .....	57
e. Liderazgo caribeño.....	58
f. Dos frentes de integración regional.....	59
g. Resumen y líneas de acción del Capítulo 7.....	61
<b>Capítulo 8 - Europa: construir algo superior.....</b>	<b>62</b>
a. Alemania: el poder económico .....	62
b. España: el poder histórico, social y cultural.....	64
c. La Santa Sede: una relación que Colombia no utiliza .....	65
d. La OCDE como plataforma de liderazgo .....	67
e. El TLC con la Unión Europea .....	68
f. Diplomacia energética.....	69
g. Agenda digital.....	70
h. Seguridad.....	71
i. Davos como plataforma de posicionamiento .....	72
j. Un Davos para América Latina .....	73
k. Tres planos para una asociación estratégica .....	74
l. Resumen y líneas de acción del Capítulo 8.....	76
<b>Capítulo 9 - China: una relación con reglas claras .....</b>	<b>77</b>
a. Límites que no son negociables.....	77
b. La agenda comercial .....	79
c. El turismo chino .....	80
d. Una postura clara en los foros multilaterales .....	81
e. El CONPES de política exterior frente a China .....	82
f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 9 .....	83
<b>Capítulo 10 - El Asia que hemos descuidado .....</b>	<b>84</b>
a. Los Tigres Asiáticos.....	84
b. Corea del Sur y Taiwán .....	85
c. Malasia.....	86
d. Singapur.....	86
e. Japón: el socio tecnológico que Colombia no ha cultivado .....	87
f. El CPTPP: una nueva membresía.....	88

g. India: la potencia que Colombia no ve .....	89
h. Una agenda asiática coherente.....	90
i. Resumen y líneas de acción del Capítulo 10.....	92
<b>Capítulo 11 - El Golfo, Medio Oriente y África .....</b>	<b>93</b>
a. El Golfo Pérsico: el capital que Colombia mira de lado .....	93
b. Medio Oriente: normalizar y avanzar .....	95
c. África: la frontera que Colombia no ha cruzado.....	96
d. Resumen y líneas de acción del Capítulo 11 .....	97
<b>PARTE II - La diplomacia que merecemos .....</b>	<b>98</b>
<b>Capítulo 12 - Diplomacia para un mundo anterior.....</b>	<b>99</b>
a. Los referentes .....	99
b. Seis brechas que cerrar .....	100
c. La evidencia en el papel.....	103
d. Resumen y líneas de acción del Capítulo 12 .....	104
<b>Capítulo 13 - El diplomático del siglo XXI .....</b>	<b>105</b>
a. El diplomático colombiano tradicional.....	105
b. Cuatro componentes del nuevo diplomático colombiano.....	105
c. Reformar el sistema de ingreso y evaluación en la carrera diplomática .....	109
d. La remuneración justa .....	110
e. Cuando la carrera termina .....	111
f. El talento político .....	112
g. Infraestructura y tecnología .....	113
h. La conducta en el exterior .....	114
i. La voz institucional y sus límites .....	115
j. Resumen y líneas de acción del Capítulo 13.....	117
<b>Capítulo 14 - Embajadas productivas .....</b>	<b>119</b>
a. Un modelo que ya no sirve .....	119
b. El nuevo modelo .....	119
c. La red actual: un diagnóstico .....	120
d. La embajada en un destino prioritario.....	121
e. ProColombia en todas las misiones .....	122
f. El Consejo Empresarial de Política Exterior .....	123
g. La medición de resultados.....	123
h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 14 .....	124
<b>Capítulo 15 - Una red exterior para la gente.....</b>	<b>126</b>
a. La auditoría que nadie ha hecho .....	126
b. El modelo de consulados autosuficientes .....	128
c. La diáspora como red de inteligencia comercial y de influencia.....	129
d. Los cónsules honorarios: un activo desperdiciado .....	130
e. Resumen y líneas de acción del Capítulo 15.....	131
<b>Capítulo 16 - Mi Consulado Virtual .....</b>	<b>132</b>
a. Lo que otros países ya hicieron .....	132
b. Los servicios esenciales .....	133
c. Tres pilares tecnológicos necesarios.....	134
d. La implementación por fases.....	136

e. Resumen y líneas de acción del Capítulo 16.....	136
<b>Capítulo 17 - El Banco Patria: el banco de los colombianos por el mundo.....</b>	<b>137</b>
a. Precedentes que demuestran que es posible.....	137
b. Cómo funciona .....	138
c. La estructura jurídica y capital inicial .....	139
d. El destino de las utilidades.....	141
e. Gobierno Corporativo y talento .....	141
f. Servicios iniciales y expansión posterior .....	142
g. Más allá de las remesas .....	143
h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 17 .....	145
<b>Capítulo 18 - La Cancillería que Colombia todavía no tiene .....</b>	<b>146</b>
a. La Cancillería de hoy es la de ayer .....	146
b. Estructura orgánica .....	147
c. Inteligencia estratégica .....	148
d. Presupuesto.....	149
e. Relación con el sector privado.....	150
f. Rendición de cuentas .....	151
g. Saneamiento de la planta de personal .....	152
h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 18 .....	154
<b>Capítulo 19 - El multilateralismo que se justifica.....</b>	<b>155</b>
a. El criterio de evaluación.....	155
b. La OCDE.....	156
c. La ONU.....	156
d. La OEA.....	157
e. La OMC.....	157
f. La OIT.....	158
g. La FAO.....	159
h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 19 .....	161
<b>Epílogo - Por qué escribí este libro .....</b>	<b>162</b>
<b>Anexo bibliográfico .....</b>	<b>163</b>

# Introducción

Hay momentos en la historia de los países en que las condiciones externas y las capacidades internas se alinean de una manera que no se repite con frecuencia. Momentos en que el mundo se reconfigura, en que hay vacíos en los espacios de influencia y en que el país que actúa con claridad puede mejorar su posición de maneras que habrían sido imposibles apenas unos años antes. Colombia está en ese momento. En este libro explico por qué y propongo qué se debe hacer.

Colombia ha tenido, a lo largo de su historia, dos visiones internacionalistas importantes. La primera se dio en 1918, cuando Marco Fidel Suárez formuló la doctrina llamada *Respice Polum* (Mira hacia el norte), que consiste en dirigir el foco hacia Estados Unidos y reconoce el peso de la relación bilateral con ese país para construir sobre ella. Esa visión fue valiente para su momento pues apenas quince años antes Colombia había perdido Panamá y había resentimiento hacia Washington por su participación en ese hecho. Suárez eligió no llorar sobre la leche derramada y ser pragmático.

Casi cincuenta años después, entre 1968 y 1970, Alfonso López Michelsen como canciller del presidente Carlos Lleras Restrepo formuló otra doctrina llamada *Respice Similia* (Mira a tus semejantes). Es decir, se planteó que sin soltar la alianza natural con los Estados Unidos, también tenían que hacerse alianzas con América Latina. Tenía sentido. Colombia podía mirar al norte y a su vecindario al mismo tiempo, sin sacrificar ninguna de las dos visiones.

Entre ese segundo momento y hoy ha pasado más de medio siglo. En ese tiempo el excanciller Guillermo Fernández de Soto propuso otra visión llamada *Respice Omnia* (mirar el universo). Se trató de una doctrina que invitaba a Colombia a diversificar sus relaciones internacionales más allá de Washington y América Latina, mirando al mundo en su conjunto. La formuló en 2004 en *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*, el libro que escribió luego de ser canciller del expresidente Andrés Pastrana.

En la Feria Internacional del Libro de Bogotá de 2026, Fernández de Soto y el exembajador Andrés Rugeles presentaron otro libro, llamado Colombia Global. Se trata de algo más cercano a catálogo estratégico con algo de doctrina que una nueva concepción internacional para el país propiamente dicha. Uno de sus componentes es el *Respice Omnia*, una visión formulada hace más de veinte años para una Colombia y un mundo que ya no existen. Como si el tiempo no hubiera transcurrido. Como si el país fuera el mismo de la década de los noventa y su posición frente al mundo debiera ser la de entonces. Allí no se dice qué priorizar, con qué instrumentos, en qué secuencia ni con qué objetivos concretos. En el mundo de 2026, con la competencia entre Estados Unidos y China redefiniendo el sistema internacional y con América Latina sin un referente democrático serio, una política exterior que mira hacia todos lados sin jerarquías claras no puede producir resultados.

Un ejemplo concreto de lo que digo es el Plan Colombia 2.0 que propone ese libro. Los autores describen sus componentes y reconocen la necesidad de la corresponsabilidad internacional. Pero su lógica sigue siendo la del Plan Colombia del siglo pasado. Es decir, depende de la cooperación caritativa de Washington. En cambio el nuevo Plan Colombia que se propone en este libro, el Plan Colombia Siglo XXI, parte de una premisa diferente. Es una arquitectura de seguridad que

Colombia le ofrece al mundo democrático desde su propia fortaleza, con instrumentos propios y con Washington como socio y no como benefactor.

Yo propongo una doctrina realmente nueva a la que llamo *Respice et Prospera* (Mirar al mundo y prosperar) que parte de un doble reconocimiento. Primero, que las doctrinas anteriores tenían razón. La relación con Estados Unidos tiene que ser el eje de la política exterior colombiana y los vínculos con América Latina y el mundo son activos que no se pueden ignorar. Y segundo, que esas doctrinas dejaron pendiente algo que en 1918 no era urgente, que en 1969 no era posible institucionalizar y que en 2004 se omitió: la medición del resultado. Hoy Colombia tiene que mirar al mundo para sacarle provecho legítimo y concreto. Debe atraer inversión extranjera directa, generar exportaciones con valor agregado, crear acceso a mercados y posicionar la marca país, entre otros. Porque en este momento, una diplomacia que no produce resultados económicos medibles no es una diplomacia seria.

El mundo al que se regresa ofrece una combinación de circunstancias favorables que Colombia no ha tenido antes. El orden internacional se está reacomodando con una velocidad que genera vacíos de liderazgo y por lo tanto oportunidades. América Latina no tiene un referente democrático serio. Venezuela vive una transición que puede convertirse en la mayor oportunidad geopolítica y económica para Colombia en más de medio siglo. La guerra comercial entre Estados Unidos y China genera una demanda de socios confiables en el hemisferio occidental en términos políticos y económicos. Europa busca alternativas energéticas y comerciales fuera de su perímetro inmediato. Y Colombia, con su membresía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sus tratados de libre comercio con las principales economías del mundo, su condición de socio global de la OTAN y su posición geográfica única en el hemisferio, tiene condiciones reales para ocupar esos espacios.

Este libro se divide en dos partes. En la primera trazo el mapa del mundo al que Colombia regresa. Analizo la relación con Estados Unidos que hay que reparar y el Plan Colombia Siglo XXI, la arquitectura de seguridad que redefine esa relación desde la fortaleza colombiana. La Venezuela que dejó de ser el problema y es hoy la mayor oportunidad de la región. El Brasil con el que hay que construir la alianza sólida que Colombia nunca ha priorizado. El liderazgo regional que nadie está ejerciendo en América Latina y que Colombia debe reclamar. La Europa con la que hay que construir algo muy superior a lo actual. La China con la que hay que tener una relación comercial pragmática dentro de límites claros. El Asia que Colombia ha ignorado y que concentra las economías de mayor crecimiento del mundo. Y el Golfo Pérsico, el Medio Oriente y el África donde hay capital e influencia que Colombia está dejando pasar.

En la segunda parte del libro presento la transformación del aparato diplomático. Propongo un servicio exterior del siglo XXI con diplomáticos profesionales formados en negocios e idiomas y evaluados por resultados concretos, embajadas que generen valor económico medible y consulados que se financien sirviendo a los más de cinco millones de colombianos en el exterior. También una aplicación móvil del Estado colombiano que acompañe a cada compatriota desde el celular, un banco digital que elimine los intermediarios que hoy se quedan con cientos de millones de dólares en comisiones sobre las remesas y una Cancillería rediseñada como el centro estratégico de la inserción internacional del país.

Cada vez que una propuesta llega a ese nivel de concreción, aparece en el texto el título 'Lo que hay que hacer:', que es la señal de que lo que sigue no es análisis sino manera de implementar la idea en la realidad. Los pasos que aparecen bajo ese título son los mínimos necesarios para poner en marcha cada propuesta. No agotan todo lo que hay que hacer sino que identifican las acciones sin las cuales ninguna de las demás puede ocurrir.

Este libro no tiene notas de pie de página ni citas incorporadas al texto. Fue escrito para producir decisiones de política exterior, no para hacer debates académicos. Pero cada argumento tiene una base teórica que cualquier lector puede consultar. Al final del libro hay un anexo bibliográfico que recoge los autores y las obras que respaldan las ideas que planteo. Es, además de una lista de fuentes, una guía de lectura para quien quiera ir más lejos.

El momento adecuado para que Colombia vuelva al mundo ya llegó. Lo que propongo en estas páginas es una agenda ejecutable, con instrumentos jurídicos concretos y plazos definidos, escrita para quienes sean capaces de tomar decisiones.

# PARTE I - El mundo al que debemos regresar

Hay una tentación en el pensamiento político colombiano a la que este libro se resiste. Consiste en hablar del mundo como si Colombia ya estuviera en él. Como si la membresía en la OCDE, los tratados de libre comercio y la presencia diplomática en varias capitales importantes fueran la evidencia de que Colombia tiene una política exterior real, coherente y orientada a resultados. Cada uno de esos elementos tiene su peso. Pero sin una estrategia se quedan cortos. La realidad es que el país, en los últimos cuatro años, ha estado apartado de todos los ámbitos internacionales en los que se toman decisiones importantes.

La primera parte de este libro es un reconocimiento obligado del terreno que debe hacer quien regresa a un lugar que sabe que ha cambiado. Colombia necesita hacer ese análisis porque, con un nuevo gobierno a la vuelta de la esquina, puede regresar al mundo en un momento en que ese mundo que la espera no es el mismo que dejó atrás. El orden internacional está siendo reconfigurado de manera veloz. El multilateralismo clásico se está debilitando y el bilateralismo transaccional está avanzando. La guerra comercial entre Estados Unidos y China genera oportunidades que tienen una ventana de tiempo limitada. Europa busca socios energéticos y comerciales confiables fuera de su vecindario. América Latina está huérfana de un verdadero liderazgo democrático. Venezuela apenas comienza su propia transición. Y en ese nuevo tablero Colombia tiene piezas que jugar. Pero jugarlas bien requiere entender primero el tablero.

El primer capítulo de este libro es un baño de realidad. Allí muestro el precio que ha pagado Colombia por el aislamiento internacional al que el gobierno Petro sometió al país en la segunda mitad de su mandato. Este diagnóstico es la condición necesaria de cualquier propuesta seria de recuperación. No se puede diseñar una ruta de regreso a ningún lugar sin saber exactamente desde dónde se parte.

En el segundo capítulo analizo el nuevo orden mundial con los ojos de un país que quiere actuar en él y no solo existir en él. Miro las tendencias que están redefiniendo los sistemas internacionales y saco de ese análisis las implicaciones concretas para la política exterior colombiana. Dónde están las oportunidades, dónde están los riesgos y qué tipo de país debe ser Colombia.

En los capítulos tercero al undécimo desarrollo las relaciones más críticas de la agenda exterior colombiana. La relación con Estados Unidos, que sufrió un gran deterioro durante el gobierno que termina, y el Plan Colombia Siglo XXI, la arquitectura de seguridad que redefine esa relación desde la fortaleza colombiana. Venezuela, que dejó de ser el problema y es hoy una oportunidad por su transición actual. Brasil, el socio más importante que Colombia puede tener en América Latina y al que menos atención le ha dedicado. América Latina, donde hay un vacío de liderazgo democrático que Colombia puede y debe llenar. Europa y la OCDE, donde Colombia tiene tratados que valen mucho más de lo que cualquier gobierno ha sabido aprovechar. China, con la que Colombia necesita interactuar con límites claramente definidos. Japón, Corea del Sur, Singapur y la India, que requieren un trato serio que poco ha existido. Y el Golfo Pérsico, Medio Oriente y África, tres frentes con oportunidades concretas que Colombia está dejando pasar.

Cada uno de esos capítulos termina con iniciativas concretas, objetivos medibles y una lógica de implementación que un gobierno decidido puede convertir en acción desde los primeros días de mandato. Porque la política exterior no se hace en las redes sociales sino en las cancillerías, las embajadas y las salas de negociación donde se deciden las cosas que de verdad importan.

# Capítulo 1

## Cuatro años perdidos

Colombia llegó al segundo cuarto del siglo XXI en una situación paradójica. Nunca había tenido más herramientas para actuar en el mundo y nunca las había aprovechado tan poco. Es miembro pleno en la OCDE, socio global de la OTAN, tiene tratados de libre comercio con las principales economías del mundo, una diáspora de más de cinco millones de personas en las economías más dinámicas del planeta y una reputación construida con décadas de esfuerzo institucional como socio confiable en materia de seguridad, Estado de derecho y cooperación multilateral. Pero en los últimos años ha desperdiciado esas herramientas de manera sorprendente.

Ese deterioro fue el resultado de una política exterior construida sobre preferencias ideológicas en lugar de intereses nacionales y sobre declaraciones vagas de principios en lugar de resultados medibles. Cuando un gobierno decide ignorar la realidad y las señales que le envían sus socios y sus inversionistas, las consecuencias negativas se demoran pero llegan. Llegan en forma de contratos que no se firman, inversiones que se van hacia otros destinos, alianzas que se enfrían y una credibilidad que se pierde sin que nadie declare formalmente que algo pasa. Y el resultado termina siendo el aislamiento.

Construir la política exterior sobre la retórica y no sobre la estrategia es solamente un error de comunicación y también de concepción. La retórica puede producir titulares pero no construye alianzas, no atrae inversión y no produce resultados concretos. Y cuando se convierte en el sustituto de la estrategia, los costos son reales y duraderos.

### **a. El error: diplomacia sin diplomacia**

La política exterior colombiana en los últimos años tuvo unas características particulares que le hicieron mucho daño al país. Además de ideologizada, fue desafiante y confrontacional. Eso le envió al mundo la señal de que Colombia se pasó al bando equivocado. Esa señal tuvo consecuencias en cada una de las áreas importantes de la presencia internacional del país.

La relación con Estados Unidos fue la que más sufrió. Esa relación tiene una importancia que ningún gobierno colombiano puede desconocer sin pagar un precio alto. La cooperación en seguridad, los mecanismos de certificación antidrogas, el acceso preferencial a mercados y el respaldo en organismos multilaterales son instrumentos que funcionan cuando hay confianza entre los dos países y que se deterioran cuando se rompe. Las críticas sobre la política antidrogas estadounidense, la retórica sobre el imperialismo y la alineación con gobiernos que Washington considera adversarios generaron un malestar que redujo la cooperación, enviaron señales negativas para el sector privado estadounidense con intereses en Colombia y generaron una pérdida de influencia colombiana en los espacios donde esa relación había dado frutos.

Colombia y Estados Unidos tienen una relación que debe ir mucho más allá de la ideología. Es una relación construida sobre décadas de cooperación, resultados concretos en seguridad y sobre

una comunidad de cerca de 1,8 millones de colombianos que viven en territorio estadounidense. Esa relación es un activo que Colombia tiene la obligación de proteger y aprovechar. Por eso el próximo gobierno tiene la tarea de reconstruirla y llevarla a un nivel superior, reconociendo que es un factor de proyección internacional que ningún otro vínculo bilateral puede reemplazar.

La relación con Europa fue relativamente similar. El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la Unión Europea, producto de años de negociación técnica, es uno de los activos comerciales más valiosos que tiene el país y durante el gobierno que termina fue utilizado por debajo de su capacidad. Las exportaciones colombianas hacia la UE crecieron por debajo de su potencial, las misiones comerciales perdieron protagonismo y la agenda bilateral se redujo a intercambios sin sustancia económica real. Colombia dejó de participar en los temas en los que tiene ventajas evidentes como la biodiversidad, la transición energética y la seguridad alimentaria, entre otros. Esos temas estaban sobre la mesa de conversación europea y Colombia, ideologizando su potencial, prefirió cerrar los ojos.

La inversión extranjera directa es el termómetro más claro de la confianza que el mundo pone en un país. Responde a percepciones de riesgo, a estabilidad jurídica y a la certeza de que las reglas del juego se van a respetar en el tiempo. En los últimos años Colombia le envió señales contradictorias y hasta negativas al capital extranjero. La incertidumbre regulatoria en sectores como la minería y los hidrocarburos, la retórica de confrontación frente a la inversión privada, las reformas que calificadoras como Fitch, Moody's y Standard & Poor's leyeron como señales de alarma y la falta de claridad sobre las reglas del juego generaron una caída de inversión extranjera con consecuencias directas sobre el empleo, la transferencia de tecnología y la capacidad exportadora del país. El sector petrolero fue el más golpeado. La incertidumbre regulatoria, la retórica antiextracción y las señales contradictorias sobre el futuro de las licencias de exploración alejaron a los operadores internacionales que encontraron en otros mercados condiciones más predecibles y seguras.

El impacto sobre el sector exportador fue igualmente grave. Los exportadores colombianos dependen de una diplomacia activa que abra puertas, facilite acuerdos y respalde sus intereses. Durante los últimos años esa diplomacia prácticamente desapareció. Los exportadores de flores, café de especialidad, aguacate y servicios empresariales, que habían conseguido ser competitivos en los países europeos y norteamericanos con el apoyo de una red diplomática medianamente activa, terminaron sin respaldo del Estado. Ecuador consolidó su posición en el mercado europeo de flores, Perú profundizó su penetración en el mercado norteamericano de productos agrícolas y México expandió su participación en cadenas de valor industriales. Y Colombia, que tenía condiciones para competir en todos esos frentes, perdió terreno.

La comparación regional muestra el costo del aislamiento. Chile, con una política exterior consistente a lo largo de décadas y un servicio exterior reconocido por su profesionalismo, mantuvo flujos de inversión extranjera directa estables, amplió su red de tratados de libre comercio y consolidó su posición como el país latinoamericano más integrado al sistema económico internacional. Brasil, con una diplomacia muy profesional, siguió siendo el interlocutor latinoamericano de referencia en los grandes foros multilaterales. Perú y Costa Rica, con economías menores que la colombiana pero con políticas de atracción de inversión más predecibles, captaron capital que en otras circunstancias habría sido para Colombia.

La diferencia fue producto de la decisión política errada. Colombia decidió que su política exterior era un vehículo de expresión ideológica y el resultado se ve hoy en la reducción de las cifras de flujos comerciales e inversión extranjera.

## **b. La oportunidad perdida**

La membresía en la OCDE muestra con precisión el tipo de oportunidades que Colombia dejó pasar. Ingresar a la OCDE fue un proyecto de Estado que tomó muchos años y costó un esfuerzo enorme. Ser parte de esa organización es una plataforma de acceso a criterios de política pública, a redes de cooperación técnica entre los países más desarrollados del mundo y a una señal permanente al mercado global de que Colombia cumple con los criterios de un país serio y predecible. Durante el gobierno que termina, Colombia fue miembro de la OCDE solo en el papel. No utilizó los mecanismos de la organización para proyectarse internacionalmente y no tradujo su membresía en ventajas comerciales o de inversión concretas.

La alineación de Colombia con los gobiernos de Venezuela, Nicaragua y Cuba tuvo costos reputacionales que van más allá de las fricciones bilaterales con Estados Unidos. Un país que defiende gobiernos cuestionados pierde la autoridad moral para liderar. Colombia tardó décadas en construir esa autoridad. Lo hizo fortaleciendo el Estado de derecho, reduciendo el narcotráfico y construyendo instituciones democráticas que aguantaron presiones que habrían destruido a países menos sólidos. Todo eso fue acumulando una buena reputación que el mundo reconocía y que se traducían en acceso, en influencia y en confianza. Pero esa reputación se deterioró con una velocidad preocupante.

## **c. Resumen y líneas de acción del Capítulo 1**

Colombia desperdició cuatro años de herramientas diplomáticas. La inversión cayó, las exportaciones perdieron respaldo, la relación con Washington se deterioró y la reputación internacional se dañó. Hay cuatro indicadores que mostrarán cuándo el país esté recuperando lo que perdió:

- **Inversión extranjera directa:** los flujos de inversión deben recuperar los niveles previos a 2022 y retomar una tendencia de crecimiento sostenido.
- **Calificadoras de riesgo:** Fitch, Moody's y S&P deben eliminar las perspectivas negativas del país y restituir la calificación de grado de inversión con perspectiva estable.
- **Cooperación con Estados Unidos:** la cooperación con la DEA, el Comando Sur y la USAID debe fortalecerse y producir resultados verificables en reducción de cultivos ilícitos.
- **Reputación internacional:** Colombia debe mejorar en los índices internacionales de clima de negocios y competitividad y ser percibida nuevamente como destino confiable de inversión.



## Capítulo 2

### El mundo no esperó

El mundo actual no es el mismo que Colombia dejó atrás hace cuatro años. La frase parece obvia pero tiene implicaciones profundas para un nuevo gobierno que quiera diseñar una política exterior seria. El orden mundial de la posguerra fría, construido sobre la primacía de las instituciones multilaterales, la expansión del libre comercio y la hegemonía de Estados Unidos como garante del sistema, está siendo reemplazado por un orden diferente. El de hoy es un mundo más complejo, más transaccional y menos tolerante con los países que no tienen claridad sobre lo que quieren y sobre lo que ofrecen.

Ese nuevo orden tiene varias dimensiones que hay que entender bien. Ninguna es independiente de las demás. Todas se están sucediendo al mismo tiempo y tienen implicaciones directas para la manera en que Colombia debe diseñar su política exterior para los próximos años.

#### **a. El nuevo orden de Washington**

Washington ha acelerado el replanteamiento del multilateralismo clásico y su nueva apuesta por el bilateralismo transaccional como modo preferente de relacionarse. Estados Unidos mantiene su liderazgo global pero lo ejerce ahora de una manera más directa, más explícita y más exigente con sus aliados. Para Colombia ese cambio es una oportunidad. Un Estados Unidos que prefiere el bilateralismo es un Estados Unidos con el que Colombia puede negociar condiciones específicas, demostrar valor concreto y construir una relación de socio estratégico en lugar de ser beneficiario pasivo de la política general estadounidense.

Ese cambio no es reversible. Washington no va a volver al multilateralismo de la posguerra fría ni a la paciencia que caracterizó su política exterior durante décadas. Los países que entiendan eso y se adapten tendrán ventaja. Los que sigan esperando que las reglas vuelvan a ser las de antes no entienden con quién están tratando.

Para Colombia ese nuevo Washington es más exigente pero también más predecible. Un socio que dice explícitamente lo que quiere es más fácil de satisfacer que uno que opera con ambigüedad. Y un país que sabe exactamente qué valor ofrece puede negociar con ese Washington de igual a igual, dentro de la asimetría inevitable, pero con una claridad que antes no era posible.

#### **b. La guerra comercial entre Estados Unidos y China**

La tensión entre Estados Unidos y China no empezó con aranceles. Empezó con la convicción estadounidense de que el ascenso económico de China no produjo la liberalización política que Occidente esperaba y de que el modelo chino representa una amenaza para el orden internacional que Washington construyó después de la Segunda Guerra Mundial. Los aranceles son el instrumento visible de esa disputa que no es nueva, que es mucho más profunda y que no se va a resolver pronto.

En la visita que Donald Trump hizo a Beijing en mayo de 2026, el presidente Xi Jinping mencionó explícitamente la trampa de Tucídides. El concepto viene de la guerra del Peloponeso, que el historiador griego Tucídides narró hace dos mil quinientos años. Atenas crecía y Esparta, que dominaba el mundo griego, sintió que su posición estaba amenazada. Las dos potencias terminaron en guerra. Fue un conflicto devastador que las destruyó a ambas. Se habla de una trampa porque esa dinámica se repite cuando una potencia emergente amenaza el liderazgo de una potencia establecida. Xi lo citó para decirle a Trump que China entiende esa lógica y que no quiere repetir la historia. Esa referencia no fue casual. Fue una señal de que Beijing maneja esa competencia con una conciencia histórica y una visión de largo plazo que Washington no siempre iguala. Para Colombia, que está en medio de esa competencia sin haber elegido estarlo, entender esa dimensión es una condición para no equivocarse.

Ese pulso comercial entre potencias implica una reconfiguración de las cadenas globales de valor que incide en la inversión y la producción mundial. El fenómeno del *nearshoring*, es decir la relocalización de cadenas de suministro desde Asia hacia América, es una consecuencia directa de ese conflicto y una de las oportunidades económicas más importantes que Colombia ha tenido en décadas. Las empresas estadounidenses y europeas que buscan reducir su dependencia de proveedores asiáticos necesitan socios confiables en el hemisferio occidental con costos competitivos, buena infraestructura y estabilidad jurídica. Colombia tiene condiciones para ser uno de ellos. Pero esa condición no se activa sola. Se requiere una diplomacia moderna que la active.

Eso significa que la ventana de oportunidad del *nearshoring* no es permanente. Las empresas que van a relocalizar su producción ya están tomando decisiones. Los países que lleguen con propuestas concretas en los próximos dos o tres años capturarán esa inversión. Los que lleguen tarde encontrarán que las decisiones ya están tomadas y los espacios ya están ocupados.

### **c. Multilateralismo en retirada**

Las instituciones creadas después de la Segunda Guerra Mundial, el sistema de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional, tienen hoy una legitimidad y una eficacia menores que en el pasado. Esos organismos siguen siendo importantes pero ya no son el principal escenario donde se toman las decisiones de fondo. Los acuerdos bilaterales, las alianzas de conveniencia temporal, los bloques regionales y los foros informales de coordinación entre potencias han ganado peso frente al multilateralismo formal. Y para Colombia, que ha construido parte de su capital diplomático en su participación en foros multilaterales, este cambio exige adaptación.

El país debe seguir siendo un actor multilateral activo y creíble. Pero eso no significa que los organismos multilaterales sigan siendo lo que eran y tampoco que hayan perdido toda su relevancia. Significa es que esa relevancia ha cambiado. Ya no son el escenario donde se toman las decisiones más importantes.

Para Colombia ese cambio tiene una consecuencia práctica inmediata. La influencia en el sistema internacional ya no se construye principalmente acumulando membresías en organismos multilaterales sino demostrando valor concreto en relaciones bilaterales específicas. Un país que no tiene nada concreto que ofrecer en una conversación bilateral no tiene influencia real,

independientemente de cuántos foros multilaterales integre. Colombia ha acumulado demasiadas de esas membresías. Lo que le ha faltado es aprender a ofrecer valor de verdad.

#### **d. China, América Latina y el liderazgo regional**

China ha crecido y tiene una presencia activa en América Latina. No es solo el segundo socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos. Es un actor con una estrategia de largo plazo de construcción de influencia en la región a través de inversión en infraestructura, financiamiento de proyectos estratégicos y acuerdos comerciales preferenciales. Esa estrategia es clara y Colombia debe entenderla como una competencia geopolítica entre dos modelos de orden internacional en la que América Latina es un teatro importante. La posición de Colombia en esa competencia no se puede confundir. Colombia es un país del hemisferio occidental con valores democráticos y con una relación estratégica con Estados Unidos que no es negociable. Eso no impide mantener una relación comercial pragmática con China, pero sí define con precisión los límites que esa relación debe tener.

Esa competencia geopolítica tiene además una dimensión regional que Colombia no puede ignorar. El liderazgo en América Latina se ha reconfigurado. México ha reducido su capacidad de proyección internacional. Brasil, con una tradición diplomática sólida, sigue siendo una potencia regional pero el debate ideológico de sus últimos gobiernos le ha quitado espacio. Venezuela vive su transición post-Maduro y está lejos de convertirse en ejemplo a seguir. Y en ese mapa se abre un espacio de liderazgo en América Latina que nadie está ocupando realmente y que Colombia debe llenar. El país tiene los elementos para ser el interlocutor latinoamericano de referencia si adapta su diplomacia a ese propósito.

Esa adaptación es exactamente lo que propongo. Se trata de crear una agenda internacional con instrumentos concretos y plazos definidos.

#### **e. Energía y capital**

Europa ha convertido la seguridad energética en una prioridad de su política exterior después de la invasión rusa de Ucrania. Esa prioridad necesita socios confiables que puedan diversificar el suministro europeo y que tengan condiciones para desarrollar energías renovables. Colombia, con su potencial en energía solar, eólica e hídrica y con su experiencia en gestión de recursos naturales, tiene una oferta real en ese mercado.

Colombia no ha tenido hasta ahora una diplomacia energética real. Ha exportado petróleo y carbón como *commodities* sin valor agregado y ha recibido cooperación técnica en energías renovables sin convertirla en inversión. Eso tiene que cambiar. El próximo gobierno debe construir desde cero una agenda energética con Europa que conecte el potencial colombiano con el capital y la tecnología europeos que lo necesitan.

Pero Europa no es el único destino relevante para la agenda energética colombiana. Los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Qatar han dejado de ser simples exportadores de petróleo para convertirse en tres de los mayores fondos de inversión soberana del mundo y en actores con una estrategia deliberada de diversificación económica y de proyección internacional. Abu Dabi, Riad y Doha invierten hoy en agroindustria, infraestructura, energías renovables,

tecnología y servicios financieros en mercados emergentes de América Latina, África y Asia con una velocidad y una escala que ningún otro bloque de capital puede igualar.

Para Colombia ese ascenso es una gran oportunidad. El país tiene una oferta real en tres de los sectores donde los fondos del Golfo buscan activamente destinos de inversión. Se trata de la agroindustria de valor agregado, la energía renovable y los proyectos de infraestructura. Existe además una diáspora colombiana creciente en los Emiratos que puede servir como puente entre los dos mundos.

Lo anterior define el nuevo orden internacional como yo lo entiendo. Y todo indica que Colombia tiene una gran oportunidad.

## f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 2

El orden internacional cambió mientras Colombia miraba para otro lado. Hay cinco dimensiones que definen ese nuevo orden y que el país debe entender bien.

- **El nuevo orden de Washington:** el bilateralismo transaccional de Washington reemplaza al multilateralismo clásico y abre la posibilidad de negociar directamente condiciones específicas como socio estratégico.

- **La guerra comercial entre Estados Unidos y China:** el pulso económico entre estas potencias redistribuye las cadenas globales de valor y genera una ventana de oportunidad de *nearshoring* que es limitada en el tiempo.

- **Multilateralismo en retirada:** las instituciones multilaterales ya no son el escenario donde se toman las decisiones. La influencia ahora se construye demostrando valor concreto en relaciones bilaterales específicas.

- **China, América Latina y el liderazgo regional:** el avance de China en América Latina es una realidad pero Colombia debe ponerle límites claros. Hay un espacio de liderazgo regional que nadie está ocupando y que Colombia puede llenar.

- **Energía y capital:** Europa necesita socios confiables con potencial renovable y Colombia puede ser uno de ellos. Los fondos soberanos del Golfo Pérsico buscan activamente destinos de inversión en agroindustria, energía renovable e infraestructura y Colombia tiene oferta real en los tres sectores.

## Capítulo 3

### EEUU: recuperar el norte

Hay unas relaciones que un país puede elegir y otras que la geografía, la historia y la economía le imponen. La relación entre Colombia y Estados Unidos está en la segunda categoría. Es una relación construida sobre décadas de interdependencia en materia de seguridad, sobre flujos comerciales que representan un porcentaje importante del producto interno bruto colombiano, sobre una comunidad de cerca de 1,8 millones de colombianos que viven y trabajan en territorio estadounidense y sobre una historia de cooperación institucional que tiene raíces muy profundas.

Entender esa realidad es saber dónde estamos parados. Los Estados que han logrado construir relaciones productivas y duraderas con potencias más grandes que ellos no lo han hecho ignorando la asimetría de poder sino aprovechándola hábilmente. Israel ha construido con Estados Unidos una de las alianzas más sólidas del sistema internacional sin renunciar a su autonomía en materia de política exterior regional. Singapur ha mantenido una relación estratégica con Washington mientras desarrolla vínculos comerciales profundos con China. Canadá ha construido con su vecino del sur una relación de interdependencia económica que es la más intensa del mundo entre dos países soberanos, sin perder su identidad ni su capacidad de disentir. Yo creo que Colombia debe aprender de esos modelos y construir con Estados Unidos una relación más profunda y más madura que la que ha tenido hasta ahora.

#### a. Lo que se deterioró

La cooperación institucional entre Colombia y Estados Unidos tiene un peso que va mucho más allá de la relación presidencial o de los acuerdos comerciales formales. Incluye a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha financiado durante décadas programas de desarrollo rural, fortalecimiento institucional y construcción de paz en territorios colombianos afectados por el conflicto armado. Incluye a la Administración para el Control de Drogas (DEA), cuya cooperación con la Policía y la Fiscalía colombianas ha sido fundamental en el desmantelamiento de redes de narcotráfico. Incluye al Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, que ha trabajado durante años con las fuerzas militares colombianas en entrenamiento, inteligencia y operaciones conjuntas. E incluye al Departamento de Estado, que ha respaldado a Colombia en varios foros multilaterales.

Cada una de esas relaciones se deterioró en el último cuatrenio. La cooperación con la DEA se afectó por decisiones políticas que priorizaron una retórica de soberanía vacía sobre los resultados concretos. La relación con el Comando Sur se enfrió por declaraciones del gobierno que cuestionaban la presencia y la cooperación militar estadounidense. Los programas de USAID quedaron en su mayoría en veremos. Y el Departamento de Estado pasó de ser un aliado activo a ser un interlocutor distante de un gobierno colombiano que siempre mandó señales poco claras sobre sus compromisos y sus alianzas internacionales.

El deterioro de la relación tuvo consecuencias directas sobre la diáspora en Estados Unidos, más allá del endurecimiento de la política migratoria de la administración Trump. Las deportaciones de colombianos desde ese país pasaron de 15.220 en todo 2024 a 23.045 en los primeros seis meses de 2025, según datos de TRAC Reports, el centro de investigación de la Universidad de Syracuse que recopila y analiza información del gobierno federal estadounidense. La tendencia continuó en 2026. En los primeros meses del año, la Fuerza Aeroespacial Colombiana realizó 15 vuelos de repatriación que trajeron de regreso a 1.601 colombianos, cifra que se suma a los 5.938 repatriados durante todo 2025 en 58 vuelos. Esas cifras son la evidencia más clara del costo que tiene para los colombianos la ruptura de la confianza entre los dos países.

Reconstruir esas relaciones con paciencia es una de las tareas diplomáticas más urgentes del próximo gobierno colombiano. Pero la situación en que ese proceso de reconstrucción debe ocurrir no es favorable. Colombia ha superado las 250.000 hectáreas de hoja de coca, según cifras del gobierno de Estados Unidos, y registra un aumento permanente en la producción de cocaína. En septiembre de 2025, el gobierno de Estados Unidos le revocó la visa al presidente Petro, descertificó al país y dijo que Colombia estaba fallando en el control de la droga. Un mes después, el Departamento del Tesoro sancionó al propio presidente, a su esposa, a su hijo y a su ministro del Interior, citando vínculos con organizaciones narcoterroristas y documentando la expulsión de Colombia del Grupo Egmont, el organismo internacional de coordinación contra el lavado de activos. Para marzo de 2026, al menos dos fiscalías federales estadounidenses, las de Manhattan y Brooklyn, tenían en sus manos investigaciones penales abiertas contra Petro, con participación de la DEA y de Homeland Security, mirando sus posibles vínculos con narcotraficantes y el financiamiento de su campaña presidencial. Con esos antecedentes el próximo gobierno hereda una relación en llamas.

Reconstruir la relación requiere actuar en varios frentes al mismo tiempo. Pero el punto de partida más sólido es siempre el económico, porque los intereses comerciales concretos sobreviven a las crisis políticas y porque una agenda de resultados visibles en comercio e inversión demuestra más rápido que cualquier declaración que Colombia es un socio confiable y valioso. El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, vigente desde 2012, es el instrumento jurídico más importante de la relación bilateral en términos económicos. Fue negociado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y aprobado por el Congreso colombiano durante el gobierno de Juan Manuel Santos, después de un largo proceso de ajuste que incluyó compromisos en materia laboral y ambiental que el Congreso estadounidense exigió como condición para su aprobación. El próximo gobierno debe proponer una agenda de profundización que vaya más allá de lo que ese tratado contempla. Esa agenda opera en cuatro frentes simultáneos que son el *nearshoring*, la cooperación en seguridad, la seguridad alimentaria y el programa Campo con Futuro.

## **b. Nearshoring**

Se trata de la relocalización de cadenas de suministro desde Asia hacia el hemisferio occidental como consecuencia de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Las empresas estadounidenses que buscan reducir su dependencia de proveedores asiáticos necesitan un país que les ofrezca precios competitivos, infraestructura, mano de obra calificada y estabilidad jurídica. Colombia tiene condiciones para ser uno de ellos.

La región Caribe tiene una ventaja particular en ese argumento. Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y el Urabá concentran la infraestructura portuaria, logística y de zonas francas más competitiva del país para servir el mercado estadounidense, con tiempos de desplazamiento que ningún proveedor asiático puede igualar. Esa ventaja geográfica debe ser el argumento para abrir la conversación con cualquier empresa estadounidense con planes de relocalización, antes de hablar de costos laborales o de incentivos tributarios.

Colombia no es el único país que compite por ese capital. México, Costa Rica y República Dominicana llevan años construyendo su posición como destinos de *nearshoring* y tienen ventajas reales en sectores específicos. Pero Colombia tiene algo que ninguno de ellos puede ofrecer en los mismos términos que es una posición geográfica que conecta simultáneamente con el Atlántico y el Pacífico, una red de tratados de libre comercio con las principales economías del mundo, una membresía en la OCDE que señala al inversionista que está entrando a un país con reglas predecibles y una experiencia en sectores como agroindustria, tecnología y manufactura de precisión que tiene décadas de construcción. La combinación de esos elementos es única en la región. Lo que le ha faltado a Colombia es una diplomacia que la presente de manera activa y sistemática ante las empresas que están tomando las decisiones de relocalización ahora.

Por eso lo ideal es crear un equipo de funcionarios que podría llamarse Unidad de Relocalización Productiva (URP), adscrito a la embajada de Colombia en Washington y coordinado con ProColombia y con las zonas francas colombianas, para identificar empresas estadounidenses con planes de relocalización y presentarles a Colombia como destino ideal. La URP debe operar de manera permanente y con nuevas metas cada seis meses.

**Lo que hay que hacer:** la URP operaría en ciclos de noventa días con objetivos específicos.

En su primer ciclo de noventa días debe construirse una lista activa de 100 empresas objetivo, clasificadas por sector y por tamaño de inversión potencial. A cada empresa identificada, funcionarios de la URP deben hacerle una visita directa en sus instalaciones en Estados Unidos para presentarle un paquete concreto que incluya zona franca disponible, perfil de mano de obra calificada en la región, incentivos tributarios vigentes y contacto directo con el operador logístico o el gremio sectorial colombiano más importante para su industria.

Las empresas que expresen interés deben ser invitadas dentro de los 30 días siguientes a una visita de prospección en Colombia, organizada conjuntamente por la URP y ProColombia, con una agenda empresarial, un recorrido por la zona franca elegida y una reunión con el gobierno regional. Esa visita debe terminar con una propuesta de inversión específica, un interlocutor colombiano identificado y un plazo concreto para la respuesta.

La URP debe reportar trimestralmente a la Cancillería y a ProColombia el número de empresas contactadas, visitas realizadas en Estados Unidos, visitas de prospección en Colombia, propuestas presentadas e inversiones comprometidas. Cada ciclo de seis meses debe incorporar nuevas empresas identificadas a partir de la inteligencia comercial acumulada en el ciclo anterior.

### c. Cooperación en seguridad

La seguridad es el frente más deteriorado de la relación bilateral y también el que Washington más valora. Años de retórica de soberanía vacía, de cuestionamientos públicos a la DEA y de alineación con gobiernos que Washington considera adversarios dejaron la cooperación reducida a su mínima expresión. Las organizaciones criminales que operan en el país lo saben y han aprovechado ese vacío.

El próximo gobierno debe proponer lo antes posible un nuevo marco bilateral de cooperación en seguridad que le demuestre a Washington que Colombia volvió a ser un socio confiable. Ese marco debe incluir la reactivación plena de la cooperación con la DEA, el restablecimiento del intercambio de inteligencia con el Comando Sur, la recuperación del acceso al Grupo Egmont y un mecanismo de seguimiento conjunto que le reporte los avances al Congreso estadounidense.

En el centro de ese marco debe estar la extradición como el instrumento judicial por excelencia de la cooperación bilateral en materia de narcotráfico. Se trata del mecanismo que más ha contribuido al desmantelamiento de las organizaciones criminales colombianas y la señal más clara que Colombia puede enviarle a Washington de que su compromiso con la lucha contra el narcotráfico es real, consistente y no negociable. Un gobierno colombiano con la extradición como política de Estado envía al mismo tiempo tres mensajes. A Washington, que Colombia es un socio confiable. A las organizaciones criminales, que el Estado colombiano no negocia con ellas. Y a la comunidad internacional, que Colombia entiende que la lucha contra el narcotráfico es una responsabilidad compartida.

Pero la propuesta más ambiciosa en materia de seguridad va más allá de esos instrumentos y tiene un capítulo propio en este libro. El Capítulo 4 desarrolla el Plan Colombia Siglo XXI, una arquitectura de seguridad construida desde la fortaleza de Colombia que redefine la relación con Washington en términos de asociación entre iguales y no de dependencia.

**Lo que hay que hacer:** el instrumento para formalizar ese nuevo marco de cooperación en seguridad es un memorando de entendimiento bilateral firmado en la primera visita de alto nivel a Washington. Y, a mi juicio, debe establecer tres compromisos concretos.

El primero es la reactivación plena de la cooperación con la DEA y el Comando Sur con protocolos operativos específicos.

El segundo es un mecanismo de seguimiento semestral a nivel de cancilleres que reporte avances verificables en reducción de cultivos ilícitos.

El tercero es un sistema de reporte conjunto que les permita a ambos gobiernos presentar esos avances ante el Congreso de ambos países.

### d. Seguridad alimentaria

Colombia es uno de los países con mayor potencial agrícola de América Latina, con tierras fértiles, agua abundante y diversidad de climas que permiten producir prácticamente cualquier cultivo todo el año. Brasil se posicionó durante décadas como la despensa del mundo y construyó

sobre esa base una influencia internacional que va mucho más allá del comercio. Colombia tiene condiciones para hacer algo equivalente. En un momento en que el cambio climático amenaza la producción agrícola en varias regiones del mundo y en que la demanda global de alimentos crece cada año, un país que puede garantizar suministro confiable a precios competitivos tiene un poder de convocatoria real en los foros donde se debate la agenda alimentaria global. Colombia puede ser ese país. Lo que le ha faltado es una diplomacia que active esa capacidad con la misma energía con que otros países activan las suyas.

Estados Unidos y los Emiratos Árabes Unidos deben ser los dos destinos prioritarios de esa agenda. Con ambos Colombia tiene los instrumentos comerciales necesarios. Con Estados Unidos el TLC vigente desde 2012. Con los Emiratos el Acuerdo Integral de Asociación Económica firmado en 2024 y pendiente de ratificación en el Congreso colombiano. Los Emiratos Árabes Unidos importan más del 90% de lo que consumen porque su geografía y su clima no permiten producción agrícola a escala. Eso los hace un comprador permanente. Además el acuerdo de 2024 le da a Colombia un acceso preferencial, la diáspora colombiana supera las cincuenta mil personas y muchos fondos soberanos emiratíes tienen mandatos activos de inversión en agroindustria. Eso quiere decir que los Emiratos pueden financiar la infraestructura para producir en Colombia los alimentos que necesitan importar.

**Lo que hay que hacer:** para activar esa agenda propongo tres pasos.

El primero es una misión comercial agroindustrial en los primeros días de gobierno, liderada conjuntamente por el Vicepresidente y el Ministro de Agricultura, con participación de los principales gremios del sector, dirigida simultáneamente a Washington y a Abu Dabi. El objetivo debe ser identificar productos colombianos con demanda activa en esos mercados y negociar acuerdos de suministro de largo plazo con compradores institucionales.

El segundo es priorizar ante el Congreso de la República el trámite de ratificación del Acuerdo con los Emiratos Árabes Unidos, acompañado de un mensaje presidencial que explique su importancia estratégica y de una campaña de socialización con los gremios exportadores que tienen mayor potencial de beneficio inmediato del acuerdo.

El tercero es crear un mecanismo de certificación de origen y trazabilidad para los productos colombianos que van a esos mercados, porque tanto Washington como Abu Dabi exigen estándares específicos que los exportadores colombianos no siempre cumplen por falta de apoyo del Estado.

## **e. Campo con Futuro**

Campo con Futuro es el instrumento que convierte la agenda de seguridad alimentaria en una política simultánea de desarrollo rural y lucha contra el narcotráfico. Su lógica es simple. Un campesino colombiano siembra coca no porque quiera sino porque es el único cultivo que le garantiza comprador, precio y pago oportuno. Ningún programa de sustitución de cultivos ha resuelto ese problema de fondo porque ninguno ha podido garantizarle al campesino lo mismo que le garantiza la coca.

Campo con Futuro cambia esa ecuación. Colombia les propone a Estados Unidos y a los Emiratos Árabes Unidos un acuerdo concreto. Sus gobiernos financian la compra anticipada de cosechas de cacao, aguacate, café, frutas tropicales y otros productos con demanda real en sus mercados, producidas por campesinos que hoy siembran coca en los territorios con mayor concentración de cultivos ilícitos. Colombia garantiza la logística, la trazabilidad y los niveles de calidad. Los gobiernos compradores garantizan el precio y el volumen de compra por un período mínimo de cinco años. El campesino que firma el acuerdo de sustitución recibe antes de sembrar la misma certeza económica que hoy solo le ofrece el narcotráfico.

El acuerdo incluye además una garantía jurídica explícita de no persecución penal por haber sembrado coca en el pasado. Esa garantía es un aliciente. Un campesino que sabe que firmar el acuerdo lo protege jurídicamente tiene un incentivo adicional para unirse al programa que ningún esquema de sustitución anterior ha ofrecido. Y entre más campesinos se unan, más territorio sale de la órbita del narcotráfico. El programa se abre a la participación de Europa y de cualquier otro país con demanda real de productos agroindustriales colombianos y voluntad de vincular esa demanda a la lucha contra el narcotráfico.

**Lo que hay que hacer:** Campo con Futuro necesita, por lo menos, los siguientes cuatro instrumentos para funcionar.

El primero es un acuerdo de cooperación agroindustrial con Estados Unidos y los Emiratos Árabes Unidos, con un componente explícito de sustitución de cultivos, negociado en paralelo con los acuerdos de suministro de la sección anterior.

El segundo es un marco jurídico colombiano que formalice la garantía de no persecución penal para los campesinos que firmen el acuerdo de sustitución, desarrollado por la Fiscalía General en coordinación con la Consejería de Paz y adoptado mediante decreto presidencial antes del lanzamiento del programa.

El tercero es el financiamiento con recursos de los gobiernos compradores, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que tienen programas activos de financiamiento para exactamente este tipo de iniciativa.

El cuarto es un sistema de verificación independiente del cumplimiento de los acuerdos de sustitución, con veedores internacionales designados de común acuerdo entre Colombia y los gobiernos compradores, que certifiquen que los campesinos participantes han sustituido sus cultivos y que los productos entregados cumplen los estándares de calidad y trazabilidad acordados.

## **f. Colombia y la OTAN**

La membresía de Colombia en la OTAN se desarrolla en este capítulo y no en el de Europa porque su origen y su función principal están en la relación con Estados Unidos. En 1949, doce países firmaron en Washington el tratado que daría vida a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esos doce países fundadores fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos,

Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Su objetivo era garantizar la seguridad colectiva frente a la amenaza de expansión de la Unión Soviética en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. El principio base de su alianza quedó consagrado en el Artículo 5 del Tratado y consiste en que un ataque contra un miembro se considera un ataque contra todos y, por lo tanto, todos tienen una obligación militar de defensa.

La Unión Soviética respondió seis años después. En 1955, Moscú reunió a sus países satélites y firmó en Varsovia el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, conocido como el Pacto de Varsovia. Sus ocho miembros fueron Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la República Democrática Alemana y la Unión Soviética. El mundo quedó así dividido en dos bloques militares que se miraban con desconfianza a ambos lados de lo que Churchill llamó la Cortina de hierro.

Luego, en 1989 cayó el Muro de Berlín y en 1991 se disolvió la Unión Soviética. Ese mismo año desapareció el Pacto de Varsovia. La OTAN entonces dejó de tener sentido pues ya no había amenaza. Pero en lugar de disolverse, decidió reinventarse. Se transformó en el garante de la seguridad democrática global, expandió su membresía incorporando a catorce países del antiguo bloque soviético y construyó una red de socios globales fuera de su área de influencia. La OTAN tiene hoy treinta y dos miembros plenos y nueve socios globales.

En 2018 Colombia se convirtió en el primer y único país de América Latina en obtener el estatus de socio global. Fue un logro diplomático importante que pasó casi desapercibido y que desde entonces ningún gobierno ha aprovechado con la ambición que merece.

Lo anterior debe entenderse bien. Colombia es socio de la OTAN pero no es miembro de la OTAN. Es decir, no tiene las obligaciones ni las garantías del Artículo 5 del Tratado que mencioné antes. Si Colombia fuera atacada, la Alianza no tendría obligación de defenderla. Lo que sí permite el estatus de socio global es participar en ejercicios militares conjuntos con los treinta y dos países miembros de la Alianza, acceder a programas de formación y entrenamiento de las fuerzas armadas bajo estándares de la OTAN, intercambiar inteligencia en áreas específicas con los servicios de los países miembros, cooperar en ciberseguridad con el Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de Tallin, que es el referente mundial en esa materia, y participar en operaciones y misiones lideradas por la Alianza.

El estatus de socio es un activo y tiene un valor político muy importante. Es una señal de alineamiento con el mundo democrático occidental que Washington valora. Además de Colombia otros ocho países son socios globales. Se trata de Australia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Mongolia, Pakistán, Irak y Afganistán. Los primeros cuatro, las democracias consolidadas del grupo, han convertido ese estatus en una palanca real de influencia. Australia, Japón y Corea del Sur en particular participan en ejercicios conjuntos con la Alianza, tienen presencia en el Centro de Tallin, cooperan en inteligencia con los servicios de los países miembros y usan la relación para fortalecer su posición frente a China y frente a Rusia. Colombia está en esa misma lista y no ha hecho nada comparable. Tiene el mismo estatus que esos tres países pero no lo aprovecha. Y yo creo que eso debe cambiar.

**Lo que hay que hacer:** para aprovechar la membresía a la OTAN propongo tres pasos concretos.

El primero es activar la cooperación en formación militar conjunta con al menos tres países miembros de la OTAN durante el primer año de gobierno. España, el Reino Unido y Francia tienen presencia activa en el hemisferio y relaciones históricas con Colombia que facilitan esa activación. Los ejercicios conjuntos en el Caribe y el Pacífico fortalecen la capacidad operativa de las fuerzas armadas colombianas y consolidan la señal de alineamiento con quien corresponde.

El segundo es solicitar formalmente el acceso a los programas del Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de Tallin. Colombia tiene vulnerabilidades serias en infraestructura crítica digital y ese acceso es una tarea prioritaria, como desarrollo en la sección h de este capítulo.

El tercero es usar el estatus de socio global como argumento explícito en todas las negociaciones bilaterales con países miembros de la OTAN, desde la atracción de inversión hasta la cooperación judicial. Colombia no es un país cualquiera en América Latina. Es el único socio de la OTAN en la región y esa condición debe aparecer en cada conversación diplomática de peso.

## **g. La Conferencia de Seguridad de Munich**

La Conferencia de Seguridad de Munich se desarrolla en este capítulo porque es ante todo un instrumento de la agenda de seguridad con Washington y con los aliados de la OTAN y no una agenda europea en el sentido comercial o diplomático del Capítulo 8.

Se trata del foro anual donde los ministros de defensa, los cancilleres y los jefes de las fuerzas armadas de los países miembros y socios de la OTAN construyen las relaciones personales que después sostienen la cooperación institucional. Las decisiones formales se toman en Bruselas. Pero la confianza que las hace posibles se construye cada año en Munich.

Colombia como socio global de la OTAN tiene derecho a participar en esa conferencia y lo ha hecho de manera irregular. Algunos años con presencia de alto nivel y agenda preparada. Otros con ausencia que sus aliados notan y registran. El próximo gobierno debe establecer una presencia consistente en Munich desde su primer año, con una delegación que combine al canciller y al ministro de defensa con los jefes de las fuerzas militares colombianas y con una agenda que posicione a Colombia como el socio latinoamericano más activo y más confiable de la Alianza.

Munich es además el espacio donde Colombia puede activar con mayor eficiencia las relaciones bilaterales con los países miembros de la OTAN que propongo en este capítulo. Una conversación de treinta minutos en un receso de la conferencia con el ministro de defensa español, británico o francés vale más que tres meses de gestión diplomática formal desde Bogotá. Esa eficiencia es la razón por la que los países que aprovechan Munich obtienen resultados que los que no van simplemente no pueden replicar.

**Lo que hay que hacer:** la presencia colombiana efectiva en Munich, a mi juicio, requiere tres pasos.

El primero es la designación de un funcionario de la Cancillería con función permanente de gestionar la agenda colombiana en la Conferencia de Seguridad de Munich, en coordinación con el Ministerio de Defensa y con las misiones diplomáticas en los países miembros de la OTAN con mayor relevancia para Colombia.

El segundo es la construcción de una agenda bilateral para cada conferencia que identifique con al menos dos meses de anticipación los ministros y funcionarios de mayor relevancia para la agenda de seguridad colombiana ese año, con propuestas concretas para cada reunión y con un protocolo de seguimiento que garantice que los compromisos adquiridos en Munich se ejecutan antes de la siguiente conferencia.

El tercero es un informe de resultados de cada conferencia, presentado por el canciller o el ministro de defensa ante el Consejo Nacional de Política Exterior dentro de los treinta días siguientes, que reporte las reuniones sostenidas, los compromisos adquiridos y el estado de los compromisos de la conferencia anterior.

## **h. Colombia en el siglo digital: una agenda de ciberseguridad**

El crimen organizado transnacional no opera solo en el campo o en las calles. Opera en el espacio digital. Las redes de narcotráfico mueven dinero a través de criptomonedas y plataformas financieras digitales. Las organizaciones criminales reclutan, coordinan y se financian a través de redes sociales y aplicaciones cifradas. Los grupos terroristas y las mafias atacan infraestructura crítica digital para desestabilizar gobiernos y extorsionar empresas. Colombia no tiene hoy la capacidad para enfrentar esa dimensión del crimen organizado con la misma efectividad con que ha enfrentado sus manifestaciones físicas.

Esa es una vulnerabilidad importante que afecta la seguridad nacional, la estabilidad del sistema financiero, la integridad de las instituciones del Estado y la confianza de los inversionistas extranjeros en el país. Y aquí puede entrar en juego la condición de ser socio global de la OTAN.

El Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN, que mencioné en la sección f, desarrolla doctrina, capacidades y protocolos de ciberdefensa para los países miembros y socios de la Alianza. Estonia, que sufrió en 2007 los primeros ciberataques masivos contra infraestructura estatal de la historia, construyó a partir de esa experiencia el sistema de gobierno digital más avanzado y más seguro del mundo y hoy lidera la agenda de ciberseguridad a nivel global. Colombia puede aprender de ese modelo y acceder a esa red de conocimiento a través de su membresía de socio de la OTAN. Pero creo que la agenda de ciberseguridad no se termina en la cooperación con la Alianza sino que debe tener tres aspectos que un gobierno serio debe desarrollar.

**Primer aspecto - la protección de la infraestructura crítica digital:** el sistema financiero, las redes de energía, los sistemas de agua potable, las telecomunicaciones y las plataformas del Estado son objetivos prioritarios del crimen organizado y de actores estatales hostiles. Colombia no tiene hoy capacidad real para protegerlos. Un gobierno que quiera ser tomado en serio en el siglo XXI necesita una Ley de Ciberseguridad Nacional, una agencia especializada con recursos y autonomía real y protocolos de respuesta ante incidentes que funcionen antes de que ocurra el próximo ataque y no después.

**Segundo - la cooperación con Washington:** la National Security Agency (NSA), el Cyber Command y el FBI tienen capacidades de rastreo digital del narcotráfico, el lavado de activos y las redes criminales que Colombia no puede replicar sola. Ser socio de la OTAN facilita esa cooperación porque establece un marco institucional de confianza que va más allá de los acuerdos

bilaterales puntuales. Un gobierno que active esa cooperación desde el primer año logra resultados concretos en la persecución del crimen organizado que ninguna operación policial terrestre puede lograr por sí sola.

**Tercero - la formación:** Colombia no tiene hoy suficientes expertos en ciberseguridad en sus fuerzas armadas, en la Fiscalía ni en sus agencias de inteligencia. Eso solo se corrige con una política de formación de largo plazo que combine la academia colombiana con los programas de entrenamiento de la OTAN y con las universidades y centros de investigación de los países aliados.

**Lo que hay que hacer:** para fortalecer la seguridad digital del país propongo cuatro pasos.

El primero es solicitar formalmente en los primeros cien días del gobierno el acceso a los programas del Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de Tallin. Esa solicitud es el punto de partida de toda la agenda.

El segundo es crear un Centro Nacional de Ciberseguridad (CNC) adscrito a la Presidencia de la República, con un director de alto nivel nombrado directamente por el presidente y la función de coordinar a las fuerzas armadas, la Fiscalía, la Superintendencia Financiera y todas las entidades del Estado con infraestructura crítica digital.

El tercero es activar un programa de formación en ciberseguridad para funcionarios de las fuerzas armadas, la Fiscalía y las agencias de inteligencia, en alianza con el Centro de Tallin y con universidades de países miembros de la OTAN.

El cuarto es proponer a Washington un mecanismo bilateral permanente de cooperación en inteligencia cibernética contra el crimen organizado transnacional, con protocolos claros de intercambio de información y métricas de resultados acordadas de antemano.

## **i. La diáspora y el Congreso estadounidense como activos diplomáticos**

El tamaño de la diáspora colombiana en Estados Unidos es uno de los activos bilaterales más ignorados. Cerca de 1,8 millones de colombianos nacidos en Colombia viven en territorio estadounidense, según la Oficina del Censo de Estados Unidos, concentrados en ciudades como Miami, Nueva York, Los Ángeles y Houston. Esa comunidad genera remesas que representan uno de los flujos de divisas más importantes para la economía colombiana, pero su valor estratégico va mucho más allá de las transferencias de dinero.

Los colombianos en Estados Unidos son ciudadanos o residentes que pagan impuestos, votan, participan en la vida política local y tienen vínculos económicos y afectivos con Colombia que los convierten en embajadores naturales del país. Una diplomacia inteligente debe convertir esa comunidad en una red de influencia activa en los círculos empresariales donde se toman decisiones de inversión, en los espacios políticos donde se debate la política hemisférica de Washington y en las universidades y centros de pensamiento donde se forman las ideas que después se convierten en política exterior estadounidense.

La relación con el Congreso de los Estados Unidos se ha descuidado. El legislativo estadounidense juega un papel determinante en la asignación de recursos de cooperación, en la

aprobación de acuerdos comerciales y en la configuración de la agenda hemisférica de Washington. Durante décadas, Colombia tuvo en el Congreso americano un grupo de aliados bipartidistas que respaldaban la relación bilateral y que defendían los intereses colombianos en los debates presupuestales y legislativos importantes. Esa red de aliados fue descuidada en los últimos años. Reconstruirla requiere una diplomacia parlamentaria activa, con visitas regulares de funcionarios colombianos a Capitol Hill, con relaciones personales cultivadas con los congresistas más influyentes en temas latinoamericanos y con una narrativa clara sobre lo que Colombia ofrece como socio y sobre lo que necesita como país en desarrollo.

Esa relación debe ser el eje sobre el cual propongo organizar la política exterior colombiana en el siglo XXI. Ningún otro socio ofrece la combinación de mercado, capital, tecnología, cooperación en seguridad y respaldo político. Construir sobre ese eje con inteligencia, con profesionalismo y con una visión de largo plazo es la tarea diplomática más importante que tiene el próximo gobierno colombiano.

**Lo que hay que hacer:** activar la diáspora y reconstruir la relación con el Congreso estadounidense requiere tres pasos.

El primero es incorporar a los colombianos con posiciones de influencia en Estados Unidos al Registro de Colombianos Estratégicos en el Exterior que propongo en el Capítulo 15, con identificación sistemática de los colombianos con acceso a los círculos empresariales y políticos donde se toman las decisiones que afectan a Colombia y con un mecanismo de activación que permita a la embajada movilizar esa red cuando Colombia la necesita.

El segundo es un programa de diplomacia parlamentaria activa con visitas regulares de funcionarios colombianos de alto nivel a Capitol Hill, con agenda específica de trabajo con los congresistas más influyentes en temas latinoamericanos y con una narrativa clara y consistente sobre lo que Colombia ofrece como socio y sobre lo que necesita como país en desarrollo.

El tercero es la creación dentro de la embajada en Washington de una unidad de relaciones con el Congreso, con un funcionario dedicado exclusivamente a cultivar esos vínculos de manera permanente, a monitorear los debates legislativos que afectan a Colombia y a alertar a la Cancillería con tiempo suficiente para actuar antes de que las decisiones estén tomadas.

## j. Resumen y líneas de acción del Capítulo 3

El próximo gobierno hereda una relación con Washington en llamas. Apagarla requiere claridad sobre lo que se ofrece, decisión para cumplir los compromisos y una agenda concreta que demuestre desde el primer día que Colombia es un socio confiable y valioso.

- **Nearshoring:** crear la Unidad de Relocalización Productiva en la embajada en Washington, coordinada con ProColombia y las zonas francas colombianas, con una lista activa de cien empresas objetivo y ciclos de noventa días con objetivos específicos.

- **Cooperación en seguridad:** definir la extradición como política de Estado y proponer un nuevo marco bilateral de cooperación en seguridad con la DEA y el Comando Sur mediante memorando de entendimiento firmado en la primera visita de alto nivel a Washington.

- **Seguridad alimentaria:** realizar una misión comercial agroindustrial a Washington y Abu Dabi liderada por el Vicepresidente y el Ministro de Agricultura, priorizar la ratificación del Acuerdo con los Emiratos ante el Congreso y crear un mecanismo de certificación de origen y trazabilidad para los exportadores colombianos.

- **Campo con Futuro:** anunciar formalmente el programa, presentar ante Washington y Abu Dabi la propuesta de cofinanciamiento de compra anticipada de cosechas y adoptar el marco jurídico de no persecución penal para los campesinos que se vinculen al programa.

- **Colombia y la OTAN:** activar la cooperación en formación militar conjunta con España, el Reino Unido y Francia y usar el estatus de socio global como argumento explícito en todas las negociaciones bilaterales con países miembros de la Alianza.

- **La Conferencia de Seguridad de Munich:** designar un funcionario con función permanente de gestionar la agenda colombiana en Munich y construir una agenda bilateral con al menos dos meses de anticipación para cada conferencia.

- **Colombia en el siglo digital:** solicitar en los primeros cien días el acceso a los programas del Centro de Excelencia en Ciberdefensa Cooperativa de Tallin, crear el Centro Nacional de Ciberseguridad y presentar al Congreso el proyecto de Ley de Ciberseguridad Nacional.

- **Diáspora y Congreso:** incorporar a los colombianos influyentes en Estados Unidos al Registro de Colombianos Estratégicos, lanzar un programa de diplomacia parlamentaria activa en Capitol Hill y crear una unidad de relaciones con el Congreso dentro de la embajada en Washington.

## Capítulo 4

### El Plan Colombia Siglo XXI

Este capítulo es la continuación directa del anterior. Desarrolla la propuesta de seguridad que el Capítulo 3 enuncia pero no despliega en su totalidad. El Plan Colombia original fue un logro histórico. Entre 2000 y 2016 transformó la capacidad del Estado colombiano para enfrentar a los grupos armados, redujo los homicidios y los secuestros y consolidó a Colombia como el socio más confiable de Washington en el hemisferio occidental. Pero fue un plan del siglo XX. Su lógica era la de un país que necesitaba ayuda para sobrevivir. La lógica del siglo XXI es diferente. Lo que propongo en este capítulo es un verdadero Plan Colombia 2.0.

Colombia no puede seguir pensando su relación con Washington en los términos del Plan Colombia del siglo pasado. Es decir, como un país que necesita y recibe ayuda para sobrevivir. El país tiene hoy las capacidades, la experiencia y los instrumentos para proponer una asociación de otro tipo, que sea una arquitectura de seguridad permanente, multidimensional y autosostenible que ataque el crimen organizado transnacional en el campo, en las ciudades, en el sistema financiero y en el espacio digital.

#### **a. Fase de estabilización**

Antes de que la arquitectura de seguridad que propongo en este capítulo opere a plena capacidad, se requiere una fase inicial de estabilización. Colombia enfrenta hoy una crisis de violencia interna de una gravedad que no se veía desde los peores años del conflicto armado. Las cifras lo confirman. Entre 2022 y 2025 los homicidios aumentaron en los departamentos con mayor presencia del crimen organizado, los desplazamientos forzados alcanzaron niveles que el país no registraba desde antes del Acuerdo de Paz y los confinamientos de comunidades enteras por órdenes de grupos armados ilegales se convirtieron en una práctica sistemática en territorios que el Estado prácticamente no controla. Hay zonas del Catatumbo, del Pacífico y de la frontera con Venezuela donde el crimen organizado gobierna, recauda y recluta con total impunidad, donde ningún funcionario del Estado puede entrar sin escolta y donde la ley que rige es la del grupo armado que controla el territorio.

Lo que esta crisis exige es precisamente una respuesta que vaya más allá de lo que Colombia ha intentado antes, con más capacidad, más coordinación y más recursos de los que el Estado colombiano puede movilizar solo. Por eso la fase de estabilización no es un programa nacional sino una operación conjunta con Washington y con los países miembros de la OTAN que tienen la voluntad y la capacidad de apoyarla. Estabilizar esos territorios es la condición previa para que cualquier otra política de seguridad funcione. Y hacerlo desde el primer día del nuevo gobierno es la señal más poderosa que Colombia puede enviarle al mundo de que el cambio es real.

Para esa fase propongo activar desde el primer día la cooperación con Washington y con países miembros de la OTAN en frentes concretos que se desarrollan en las secciones siguientes.

## **b. Equipo y tecnología**

Las fuerzas armadas y la policía en las zonas de mayor conflicto enfrentan un adversario que ha modernizado su capacidad operativa con una velocidad que el Estado colombiano no ha igualado. El crimen organizado usa hoy drones para vigilar los movimientos de las fuerzas de seguridad, para transportar cargamentos de droga en territorios de difícil acceso y para atacar instalaciones militares y civiles. Tiene sistemas de comunicación cifrada que sus estructuras de mando usan para coordinar operaciones sin que la inteligencia colombiana pueda interceptarlos. Y opera de noche con una libertad de movimiento que las fuerzas de seguridad no pueden replicar. Esa diferencia tecnológica es uno de los factores que explica por qué el crimen organizado ha podido expandir su control territorial en los últimos años mientras el Estado ha retrocedido.

Cerrar esa brecha requiere equipo especializado. Se necesitan drones de vigilancia y combate, sistemas antidrones, dispositivos de visión nocturna y tecnología de comunicaciones seguras, entre muchas otras cosas. Son los instrumentos con que las fuerzas de seguridad pueden recuperar la iniciativa en los territorios donde hoy operan en desventaja. Propongo que Washington y países miembros de la OTAN como Turquía, el Reino Unido y Francia provean esos equipos en una primera fase bajo un esquema de préstamo temporal mientras Colombia estabiliza la situación en el territorio. Una vez cumplida esa fase, pueden formalizarse como donación o adquirirse a través de créditos blandos negociados bilateralmente.

Pero el equipo físico no es suficiente si el Estado sigue operando a ciegas en lugares donde el crimen organizado lleva años construyendo su ventaja. Hay zonas selváticas, montañosas y fronterizas donde mandar más soldados no resuelve el problema sino que los expone a emboscadas en terrenos que el adversario conoce mejor. La solución es tecnología satelital de monitoreo, sistemas que intercepten las comunicaciones y redes de sensores remotos que alerten al Estado cuando hay movimiento en zonas que físicamente no puede vigilar. Washington y los servicios de inteligencia de los países miembros de la OTAN tienen esas capacidades y la voluntad de compartirlas con un socio que demuestre desde el primer día que las usará con responsabilidad y con resultados medibles.

La membresía de Colombia en la OTAN no obliga a la Alianza a proveer ese tipo de equipos o esa tecnología directamente, pero facilita las relaciones bilaterales con los países miembros que sí pueden hacerlo.

## **c. Apoyo en inteligencia operacional**

Desmantelar una organización criminal requiere algo más que operaciones en el terreno. Requiere conocer su estructura de mando antes de actuar, sus rutas de financiamiento antes de que las activen, sus alianzas internacionales antes de que las usen y sus planes antes de que los ejecuten. Esa inteligencia anticipatoria puede ser la diferencia entre una operación exitosa y una emboscada. Y es precisamente el tipo de inteligencia que Colombia no puede producir sola porque las organizaciones criminales que operan en su territorio tienen tentáculos que llegan a México, a Europa, a África occidental y al sistema financiero internacional, espacios donde los servicios de inteligencia colombianos no tienen alcance ni capacidad de penetración.

La DEA, el FBI, la NSA y los servicios de inteligencia de los aliados europeos tienen información sobre esas organizaciones que las fuerzas colombianas necesitan y no pueden obtener por sus propios medios. Esa información existe. El problema es que durante el gobierno que termina Colombia perdió el acceso a buena parte de ella porque los socios dejaron de compartirla con un gobierno en el que no confiaban. Recuperar ese acceso es una de las tareas más urgentes del primer día. Propongo un mecanismo bilateral permanente de intercambio de inteligencia operacional con Washington y con los principales aliados de la OTAN, con protocolos claros de uso, con mecanismos de verificación que garanticen que la información compartida se usa para los fines acordados y con métricas de resultados que demuestren a los socios que la cooperación produce capturas, incautaciones y desmantelamientos reales.

#### **d. Campo con Futuro como parte del plan**

Campo con Futuro es el único elemento del Plan Colombia Siglo XXI que ataca la raíz económica del narcotráfico. Está desarrollado en detalle en el Capítulo 3 de este libro, donde explico su arquitectura financiera, sus destinos de exportación y sus mecanismos de implementación. El Plan Colombia original nunca resolvió ese problema porque su lógica era la de la erradicación forzada y no la de la sustitución con incentivos reales. Fumigar una hectárea de coca no cambia la decisión del campesino que la sembró. Solo la desplaza. Mientras el narcotráfico siga siendo el único comprador que le garantiza precio, volumen y pago oportuno, el campesino colombiano seguirá sembrando coca. No porque quiera sino porque es la única opción económica que tiene certeza.

Campo con Futuro cambia esa ecuación. Le ofrece al campesino un comprador identificado, un precio acordado y un pago garantizado, pero con productos legales y con compradores reales en Estados Unidos y en los Emiratos Árabes Unidos. Esa certeza económica es la condición sin la cual ningún programa de sustitución ha funcionado de manera sostenida en Colombia ni en ningún otro país productor de coca.

Lo que hace distinto a Campo con Futuro es una inversión del argumento que ningún programa anterior ha tenido. Es un instrumento de seguridad con impacto primario en la economía campesina. Y sin ese impacto ninguna política de seguridad produce resultados duraderos.

#### **e. El Centro de Excelencia en Seguridad**

El Centro de Excelencia en Seguridad convierte la experiencia colombiana en un instrumento activo de política exterior. Está desarrollado en el Capítulo 7, donde explico su estructura, su financiamiento y sus mercados naturales en Centroamérica, el Caribe y África. Colombia lleva más de veinticinco años combatiendo y desmovilizando grupos armados, reintegrando combatientes, construyendo inteligencia policial y desmantelando organizaciones criminales de alcance transnacional. Ningún otro país de América Latina tiene ese conocimiento, que se construyó con décadas de errores costosos y de grandes aciertos. Se trata de un conocimiento por el que otros países están dispuestos a pagar.

Un país que exporta conocimiento en seguridad tiene algo genuino que ofrecer al mundo democrático y construye influencia real a partir de esa oferta. Colombia puede convertir su pasado

de violencia en un activo diplomático de largo plazo. Esa inversión del argumento es lo que distingue al Centro de Excelencia de cualquier programa de cooperación técnica convencional.

Ese cambio tiene además una consecuencia práctica importante. Washington cofinancia programas de seguridad en el hemisferio de manera permanente. Un Centro de Excelencia en Seguridad liderado por Colombia y respaldado por Estados Unidos convierte esa cooperación en una arquitectura institucional con sede en Bogotá, con Colombia como arquitecto y no como beneficiario.

## **f. La membresía en la OTAN**

La membresía en la OTAN es el elemento de esta arquitectura que más se subutiliza y que más potencial tiene. Está desarrollada en detalle en el Capítulo 3 de este libro. Colombia es el único país de América Latina con estatus de socio global de la OTAN, un logro diplomático que ningún gobierno ha aprovechado adecuadamente. Ese estatus es una llave que abre canales de cooperación militar, de formación y de inteligencia con los treinta y dos países miembros que ningún otro país latinoamericano tiene disponibles.

En cuestión de seguridad, la membresía en la OTAN respalda la cooperación con Washington y con los aliados europeos que va más allá de los acuerdos bilaterales puntuales. Un protocolo de intercambio de inteligencia negociado dentro del marco de la OTAN tiene una estabilidad y una credibilidad que un memorando bilateral firmado entre dos gobiernos no puede garantizar. Y un ejercicio militar conjunto con países de la OTAN en el Caribe es una señal inequívoca de alineamiento con el mundo democrático.

Colombia es el único país de su zona que puede llegar a una negociación de cooperación en seguridad con el respaldo institucional de la OTAN. Esa posición no tiene precio y no tiene equivalente en la región. Usarla bien es una de las decisiones más importantes que el próximo gobierno puede tomar desde el primer día.

## **g. La extradición como política de Estado**

La extradición como política de Estado es el elemento más simple de esta arquitectura y también el más poderoso en términos de la señal que envía. No requiere presupuesto, no requiere tecnología y no requiere negociación con ningún socio internacional. Solo necesita una decisión política que el gobierno toma desde el primer día y que mantiene sin excepción durante todo su mandato. Esa decisión le envía simultáneamente tres mensajes que ningún otro instrumento puede transmitir con la misma claridad. A Washington, que Colombia es un socio confiable que cumple sus compromisos. A las organizaciones criminales, que el Estado colombiano no negocia con ellas. Y a la comunidad internacional, que Colombia entiende que la lucha contra el narcotráfico es una responsabilidad compartida que no se condiciona a conveniencias políticas internas.

El gobierno que termina demostró con precisión lo que ocurre cuando se duda en este tema. La relación con Washington se deterioró, la cooperación con la DEA se redujo, las organizaciones criminales interpretaron la señal correctamente y el crimen organizado transnacional ganó espacios. Esa experiencia reciente es el argumento más sólido para entender por qué la extradición no puede ser una herramienta discrecional que cada gobierno activa o desactiva según sus preferencias. Tiene

que ser una política de Estado con la misma solidez que la membresía en la OTAN o el compromiso con el Estado de derecho. Un principio que está por encima de los ciclos electorales y que ningún gobierno puede negociar sin pagar un precio que Colombia ya pagó una vez y no puede permitirse pagar de nuevo.

## **h. El Grupo Egmont**

El Grupo Egmont es la red de inteligencia financiera más importante del mundo. Agrupa a más de ciento setenta unidades de inteligencia financiera de igual número de países, comparte información sobre transacciones sospechosas en tiempo real y es el instrumento más efectivo disponible para rastrear el dinero del crimen organizado transnacional a través de las fronteras. Sin acceso a esa red, Colombia persigue el dinero ilícito con los ojos cerrados. Con acceso, puede seguir un flujo financiero desde una cuenta en Medellín hasta una estructura de lavado en Dubái o en Panamá con la cooperación de los servicios financieros de los países donde esas estructuras operan.

Colombia perdió ese acceso por una decisión del presidente Petro que no tiene precedente en la historia de la cooperación internacional en inteligencia financiera. Hizo pública información clasificada que Israel había compartido de manera confidencial con la UIAF colombiana. Así el gobierno le demostró a cada uno de los ciento setenta miembros del Grupo Egmont que Colombia no era capaz de guardar información sensible. La suspensión fue la consecuencia inevitable. Colombia pagó con años de aislamiento en el frente más importante de la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Recuperar ese acceso desde los primeros días del nuevo gobierno es la señal más concreta e inmediata que Colombia puede darle al mundo de que volvió a respetar las reglas que sostienen la cooperación internacional. No requiere negociación prolongada ni recursos adicionales. Requiere una declaración formal de compromiso con los protocolos de confidencialidad del Grupo, una comunicación directa con su secretaría y la demostración práctica de que el nuevo gobierno entiende que la información clasificada que sus socios comparten con Colombia no es propiedad del presidente de turno sino del Estado colombiano.

## **i. Más allá de las fronteras**

Los elementos que desarrollan las secciones anteriores construyen una arquitectura de seguridad dentro de Colombia. Atacan la raíz económica del problema, convierten la experiencia colombiana en un instrumento exportable, aprovechan los canales de cooperación de la OTAN, mantienen la extradición como principio irrenunciable y recuperan el acceso a la inteligencia financiera internacional. Juntos producen algo sólido que Colombia nunca ha tenido. Pero tienen un límite que ninguno de ellos puede superar por sí solo.

Ese límite es la frontera. El crimen organizado transnacional no respeta soberanías ni líneas en el mapa. Una organización que pierde espacio en Colombia lo recupera en Ecuador. Una red financiera desmantelada en Medellín reconstituye sus estructuras en Panamá. Un corredor de narcotráfico cerrado en el Pacífico colombiano se desplaza hacia el Caribe venezolano. Ecuador, Perú y Brasil comparten con Colombia fronteras por las que fluyen drogas, armas, dinero ilícito y personas en tránsito que ningún país puede controlar de manera unilateral. Venezuela, cuando

recupere su democracia, se sumará a ese perímetro con una frontera de más de dos mil kilómetros que durante años fue un espacio prácticamente libre para el crimen organizado. Mientras esos países no coordinen sus respuestas, el crimen organizado seguirá usando las fronteras como escudo.

Colombia tiene la experiencia y la posición para liderar un mecanismo de coordinación regional. Ha operado en todos los frentes del crimen organizado transnacional durante más tiempo que cualquier otro país de la región, tiene relaciones de cooperación establecidas con los servicios de seguridad de sus vecinos y tiene la credibilidad ante Washington y ante los organismos internacionales de seguridad para convocar y sostener ese tipo de iniciativa. Ese mecanismo puede comenzar con acuerdos bilaterales de cooperación en seguridad entre Colombia y cada uno de sus vecinos, activados en paralelo desde los primeros días de gobierno, y evolucionar hacia un esquema de coordinación regional más formal a medida que los resultados demuestren su valor.

Pero la coordinación territorial no es suficiente si el dinero del crimen organizado sigue fluyendo libremente a través del sistema financiero internacional. Capturar a los líderes sin dismantlar sus estructuras económicas es siempre una victoria pasajera. El siguiente jefe hereda la red financiera intacta y la organización se reconstituye en pocos meses. La recuperación del acceso al Grupo Egmont que propuse en la sección anterior es el primer paso de esa arquitectura financiera. El segundo es fortalecer la UIAF con los recursos técnicos y humanos necesarios para procesar la información que esa red produce. Una UIAF con acceso a la red del Grupo Egmont pero sin la capacidad analítica para aprovecharla tiene el instrumento pero no puede usarlo.

Mientras Colombia construye su coordinación territorial y financiera, el crimen organizado ya usa inteligencia artificial para optimizar rutas de narcotráfico, identificar vulnerabilidades en sistemas financieros y reclutar. Una arquitectura de seguridad del siglo XXI debe incorporar esas mismas herramientas para anticipar, detectar y dismantlar las redes criminales antes de que operen. El Centro Nacional de Ciberseguridad que propuse en el Capítulo 3 debe tener un componente específico de inteligencia artificial aplicada a la seguridad, desarrollado en alianza con los centros de investigación de los países miembros de la OTAN.

## **j. Lucha contra la corrupción**

El crimen organizado transnacional no solo opera desde afuera del Estado sino dentro de él. Policías, fiscales, jueces y militares cooptados por las organizaciones criminales son el eslabón más difícil de romper y el más costoso de ignorar. Una arquitectura de seguridad que no tenga un componente explícito de depuración institucional produce resultados que el propio Estado sabotea desde adentro. Los operativos más sofisticados fracasan cuando el crimen organizado sabe de antemano lo que va a ocurrir. Y lo sabe porque alguien dentro del Estado se lo cuenta.

La corrupción en el sector seguridad no es un problema de individuos aislados. Es un problema estructural que requiere una respuesta permanente. Por eso propongo crear una Unidad Especial Anticorrupción en Seguridad, adscrita a la Fiscalía General de la Nación, con autonomía operativa real, mandato específico para investigar la penetración del crimen organizado en las fuerzas armadas, la policía y la rama judicial, y resultados medibles reportados directamente a la Presidencia cada seis meses. Esa unidad debe operar con estándares de transparencia verificables por los organismos internacionales de cooperación en seguridad con los que Colombia trabaja, incluyendo los países miembros de la OTAN.

**Lo que hay que hacer:** poner en marcha el Plan Colombia del Siglo XXI requiere cinco pasos que deben ejecutarse en paralelo desde los primeros días de gobierno.

El primero es activar la fase de estabilización con Washington y con los países miembros de la OTAN, solicitando el equipamiento militar y tecnológico, los sistemas de vigilancia e inteligencia y el apoyo en inteligencia operacional que las zonas de mayor conflicto necesitan con urgencia. Esa activación debe ser una señal inequívoca de que Colombia vuelve a ser un socio confiable en materia de seguridad.

El segundo es recuperar el acceso a la red del Grupo Egmont, mediante una declaración formal de compromiso con sus protocolos de confidencialidad y una comunicación directa con su secretaria. Esa acción no requiere negociación prolongada y produce una señal diplomática de alto impacto a costo casi cero.

El tercero es anunciar formalmente el programa Campo con Futuro y presentar ante Washington y los Emiratos Árabes Unidos la propuesta de cofinanciamiento de compra anticipada de cosechas en territorios con cultivos ilícitos, con un plazo de noventa días para cerrar los primeros acuerdos de suministro.

El cuarto es crear mediante decreto presidencial la Unidad Especial Anticorrupción en Seguridad, adscrita a la Fiscalía General con autonomía operativa real, con un director designado directamente por el presidente y con mandato de producir su primer informe de resultados en los primeros seis meses de gobierno.

El quinto es presentar ante Ecuador, Perú y Brasil una propuesta formal de mecanismo de coordinación regional en seguridad, liderado por Colombia, con una agenda específica de intercambio de inteligencia, operaciones conjuntas y persecución de activos ilícitos a través de las fronteras.

## k. Resumen y líneas de acción del Capítulo 4

El Plan Colombia de los años noventa dependía de un solo socio. El Plan Colombia Siglo XXI es una arquitectura que ataca el problema desde adentro y más allá de las fronteras.

- **Fase de estabilización:** activar en los primeros días la cooperación con Washington y los países miembros de la OTAN para obtener equipamiento militar y tecnológico, sistemas de vigilancia e inteligencia y apoyo en inteligencia operacional en las zonas de mayor conflicto.

- **Campo con Futuro:** anunciar formalmente el programa y presentar ante Washington y los Emiratos Árabes Unidos la propuesta de cofinanciamiento de compra anticipada de cosechas en territorios con cultivos ilícitos.

- **Centro de Excelencia en Seguridad:** crear el Centro adscrito al Ministerio de Defensa con función de sistematizar y exportar la experiencia colombiana en desmovilización, reintegración y lucha contra el crimen organizado.

- **La membresía en la OTAN:** activar la cooperación en formación militar con España, el Reino Unido y Francia y usar el estatus de socio global como argumento explícito en todas las negociaciones bilaterales con países miembros de la Alianza.

- **La extradición como política de Estado:** declarar desde el primer día que la extradición es una política de Estado que no se negocia, no se suspende y no se condiciona.

- **El Grupo Egmont:** recuperar el acceso a la red en los primeros días de gobierno mediante una declaración formal de compromiso con sus protocolos de confidencialidad.

- **Coordinación regional:** presentar ante Ecuador, Perú y Brasil una propuesta formal de mecanismo de coordinación regional en seguridad liderado por Colombia.

- **Persecución financiera:** fortalecer la UIAF con los recursos técnicos y humanos necesarios para operar a la altura de los servicios de inteligencia financiera de los países con los que coopera.

- **Inteligencia tecnológica:** incorporar un componente de inteligencia artificial aplicada a la seguridad en el Centro Nacional de Ciberseguridad, desarrollado en alianza con los centros de investigación de los países miembros de la OTAN.

- **Lucha contra la corrupción:** crear mediante decreto presidencial la Unidad Especial Anticorrupción en Seguridad adscrita a la Fiscalía General, con autonomía operativa real y primer informe de resultados en los primeros seis meses de gobierno.

## Capítulo 5

### Venezuela: de problema a oportunidad

Colombia y Venezuela comparten más de 2.219 kilómetros de frontera, una historia común anterior a la existencia de los dos países como repúblicas independientes y una interdependencia económica, cultural y humana que ninguna decisión política ha podido suprimir. Esa frontera es una realidad viva, compleja y en permanente movimiento que ha definido durante décadas buena parte de los desafíos de seguridad, de migración y de las oportunidades económicas de Colombia. Entenderla bien y sin sentimentalismo es el punto de partida de cualquier política exterior colombiana seria hacia Venezuela.

La realidad de esa relación en 2026 es totalmente diferente a la de cualquier momento anterior. Venezuela vive una transición política que abre posibilidades que hace apenas unos años eran inimaginables. El régimen de Nicolás Maduro, que durante años fue el principal factor de desestabilización de la frontera, ya no existe. Los problemas acumulados durante más de dos décadas de deterioro institucional venezolano no van a desaparecer de la noche a la mañana, pero el tablero cambió y Colombia tiene hoy posibilidades que sería un error histórico desaprovechar. La estabilización de Venezuela reduce la presión migratoria, reactiva los flujos comerciales, mejora las condiciones de seguridad en los departamentos limítrofes y abre oportunidades de inversión y cooperación económica que pueden beneficiar a ambos países durante décadas.

#### a. El primer paso: Washington

Todo lo que Colombia quiera hacer en Venezuela debe estar coordinado con Estados Unidos. Washington tiene un plan para la transición venezolana que se está ejecutando. Y el rol de Colombia es posicionarse como el socio latinoamericano más útil e indispensable de ese plan, con la rapidez que exige esa misión.

Por eso la primera acción del próximo gobierno colombiano frente a Venezuela debe llevarse a cabo en Washington. En los primeros días de gobierno, el canciller debe viajar a Washington con una agenda específica sobre Venezuela. Debe entender con precisión el plan de Estados Unidos para el vecino país, identificar los espacios concretos donde Colombia puede contribuir y comprometer al gobierno colombiano como socio activo y confiable de ese proceso.

Mientras Venezuela no tenga un gobierno democráticamente electo, toda la agenda colombiana hacia ese país se debe canalizar a través del plan que Washington está ejecutando. Colombia no debe negociar directamente con el gobierno de transición venezolano ni establecer acuerdos bilaterales formales hasta que el proceso de transición esté cumplido. Lo que sí debe hacer desde el primer día es preparar la agenda para que llegue ese momento. Los sectores económicos donde el empresariado colombiano tiene ventaja, la infraestructura energética que puede reactivarse, los acuerdos de retorno que necesitará negociar y los marcos jurídicos de protección de inversiones deben estar identificados y listos. Preparar esa agenda desde el primer día es lo responsable.

## **b. La migración como activo**

La crisis migratoria venezolana es el ejemplo más visible de la interdependencia entre los dos países. Colombia ha recibido a más de dos millones y medio de venezolanos, la población migrante extranjera más grande de su historia y una de las más grandes del hemisferio occidental. Esa población ha generado presiones importantes sobre los sistemas de salud, educación y empleo en las ciudades colombianas receptoras. El costo fiscal de esa presión ha sido estimado por el Banco Mundial en varios puntos porcentuales del producto interno bruto colombiano acumulados a lo largo de los años.

Esa realidad tiene también una lectura positiva. Venezuela tiene niveles educativos relativamente altos para los niveles regionales. Médicos, ingenieros, técnicos y profesionales venezolanos han contribuido al tejido productivo colombiano en sectores donde el país tenía déficits de capital humano. El emprendimiento venezolano ha generado actividad económica en ciudades intermedias colombianas. Y la presencia de una comunidad venezolana grande y relativamente integrada en Colombia es un activo que puede ser movilizado en la transición. Colombia conoce a los venezolanos mejor que cualquier otro país del hemisferio y ese conocimiento es un activo que tiene un valor estratégico real.

La transición venezolana abre la posibilidad de un retorno ordenado y voluntario de una parte de esa población a Venezuela, lo que reduciría las presiones sobre los servicios públicos colombianos y liberaría recursos para otros usos. Creo que manejar ese proceso con inteligencia, dentro del marco definido con Washington y con el respaldo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Organización Internacional para las Migraciones, y una vez exista un gobierno democráticamente electo en Venezuela con el cual Colombia pueda negociar las condiciones de ese retorno, es una de las tareas más urgentes de la política exterior colombiana.

Ese proceso no puede ser improvisado ni dejarse a la iniciativa espontánea de los migrantes. Requiere acuerdos sobre condiciones de retorno, reconocimiento de documentos, transferencia de activos y reintegración laboral que solo una diplomacia activa y bien preparada puede negociar con la rapidez que se requiere.

**Lo que hay que hacer:** para ese proceso propongo tres pasos concretos.

El primero es un acuerdo bilateral de retorno voluntario negociado entre Colombia y el nuevo gobierno de Venezuela democráticamente elegido, que establezca las condiciones de documentación, transferencia de activos y reintegración laboral para los venezolanos que quieran volver a su país.

El segundo es la activación de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como organismos de acompañamiento y financiamiento del proceso, aprovechando los programas de asistencia para retorno voluntario que ambas organizaciones tienen para este tipo de situación.

El tercero es un programa de retención selectiva de talento venezolano en Colombia, diseñado en coordinación con el sector privado colombiano, que identifique los profesionales venezolanos cuya permanencia en Colombia genera valor económico real y les ofrezca condiciones de regularización e integración laboral que los conviertan en residentes productivos de largo plazo en lugar de migrantes en tránsito.

### **c. La oportunidad económica**

El aspecto económico de la transición venezolana puede ser realmente transformador para Colombia. Venezuela tiene las reservas de petróleo certificadas más grandes del mundo, una infraestructura industrial deteriorada pero reconstruible, una población con niveles educativos relativamente altos y una geografía que la conecta con los principales mercados del hemisferio. La reconstrucción de la economía venezolana va a requerir capital, tecnología, gestión empresarial y marcos jurídicos que Venezuela en este momento no tiene en cantidad suficiente. El sector privado colombiano, con su experiencia en sectores clave y con su conocimiento del contexto venezolano, tiene condiciones para ser uno de los actores más activos en esa reconstrucción.

En construcción e infraestructura, las empresas colombianas tienen experiencia y capacidad técnica que las posiciona mejor que competidores de otras regiones para participar en la reconstrucción de vivienda, vías, puertos y aeropuertos. La banca colombiana puede expandirse hacia Venezuela en un momento en que ese país necesita reconstruir sus instituciones financieras desde cero. En telecomunicaciones, agricultura y salud, la oferta colombiana no tiene competencia regional comparable. Venezuela tiene la demanda y Colombia tiene la oferta. Es una oportunidad única.

**Lo que hay que hacer:** la agenda económica, en mi concepto, parte de dos pasos concretos.

El primero es una misión empresarial de alto nivel a Venezuela, organizada por el Ministerio de Comercio en coordinación con ProColombia y con los principales gremios de los sectores con mayor potencial, con agenda específica por sector y con el objetivo concreto de identificar proyectos de inversión disponibles y contrapartes venezolanas con capacidad de negociación. Esa misión debe llegar con propuestas concretas que se puedan implementar lo antes posible.

El segundo es un marco jurídico de protección de inversiones colombianas en Venezuela, que Colombia debe tener preparado para negociar bilateralmente en el momento en que exista un gobierno democráticamente electo en ese país, que garantice a las empresas colombianas las condiciones mínimas de seguridad jurídica que justifican el riesgo de invertir en un mercado en transición.

### **d. La agenda energética**

Colombia y Venezuela tienen infraestructura energética interconectada que fue desactivada durante los años de mayor tensión política entre los dos países. Los gasoductos que conectan los dos países, los sistemas de interconexión eléctrica y las redes de transporte de hidrocarburos que atraviesan la frontera son activos físicos que pueden reactivarse rápidamente una vez que haya voluntad política en ambos lados. Venezuela tiene el gas natural que Colombia necesita. Colombia tiene la capacidad de gestión de proyectos de infraestructura energética que Venezuela requiere para reconstruir su sector. Una alianza energética bilateral, respaldada por inversión internacional y dentro de los criterios de la OCDE, podría transformar la relación entre los dos países en una de las asociaciones energéticas más importantes de América del Sur.

Esa alianza no es solo un proyecto de infraestructura. También es un argumento geopolítico. Un Colombia y Venezuela interconectados energéticamente tienen un interés estructural

compartido en la estabilidad del otro que ningún ciclo político puede ignorar fácilmente. La energía crea dependencias que sobreviven a los gobiernos. Y las dependencias sólidas y bien construidas son la forma más duradera de cooperación que existe entre países vecinos.

**Lo que hay que hacer:** para la agenda energética propongo dos pasos concretos.

El primero es una reunión técnica bilateral entre el Ministerio de Minas y Energía de Colombia y su contraparte venezolana, con participación de Ecopetrol y de los operadores privados colombianos con infraestructura en la frontera, para hacer un inventario del estado actual de la infraestructura interconectada e identificar los proyectos de reactivación con mayor viabilidad técnica y menor costo de rehabilitación.

El segundo es la presentación ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) de una propuesta de financiamiento para la rehabilitación de esa infraestructura, dentro de los criterios de la OCDE y con Colombia como garante de credibilidad ante los organismos financieros internacionales.

## **e. La seguridad fronteriza**

La seguridad en la frontera es igualmente crítica y no puede separarse de la agenda económica. La frontera ha sido durante años el espacio de operación de grupos armados ilegales colombianos que encontraron en territorio venezolano refugio, financiamiento y libertad de movimiento. La transición venezolana abre la posibilidad de una cooperación bilateral en materia de seguridad fronteriza que durante años fue imposible. Restablecer esa cooperación, dentro del marco definido con Washington, con respeto a la soberanía de ambos países y una vez exista en Venezuela un gobierno democráticamente elegido con el cual Colombia pueda establecer acuerdos formales, es una prioridad de seguridad nacional para Colombia que tiene también un importante componente de política exterior.

La oportunidad es real pero tiene una ventana de tiempo. Los primeros años de una transición son los más permeables a los acuerdos de cooperación porque las nuevas autoridades tienen incentivos políticos para demostrar que el cambio es genuino y que están dispuestas a construir relaciones que el régimen anterior hizo imposibles. Colombia debe llegar a esa conversación preparada, con propuestas concretas y con la legitimidad que le da ser el país que más ha invertido en recibir y acompañar a los venezolanos durante los años más difíciles de su crisis.

**Lo que hay que hacer:** el mecanismo tiene tres componentes.

El primero es un acuerdo bilateral de cooperación en seguridad fronteriza entre Colombia y el gobierno venezolano, negociado dentro de la estrategia definida con Washington, que establezca protocolos de intercambio de inteligencia, operaciones conjuntas en zonas específicas y mecanismos de comunicación directa entre las fuerzas de seguridad de los dos países.

El segundo es la reactivación de los mecanismos de cooperación con la DEA y el Comando Sur en la frontera colombo-venezolana, que durante años operaron de manera limitada por la

negativa del gobierno venezolano a colaborar y que ahora tienen condiciones para operar con mayor eficacia.

El tercero es un programa de asistencia técnica de Colombia a Venezuela en materia de seguridad rural y desmantelamiento de grupos armados ilegales, financiado conjuntamente por Colombia y Estados Unidos como parte del marco de cooperación bilateral en seguridad que desarrollo en el Capítulo 3.

## f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 5

Venezuela dejó de ser el problema principal y se convirtió en la mayor oportunidad geopolítica y económica de Colombia en décadas. Aprovecharla requiere coordinación con Washington y una agenda concreta en seis frentes.

- **Washington primero:** viajar a Washington en los primeros días de gobierno para entender el plan estadounidense para Venezuela e identificar los espacios donde Colombia puede contribuir.
- **Retorno ordenado:** negociar un acuerdo bilateral de retorno voluntario con el nuevo gobierno venezolano, activar el ACNUR y la OIM como organismos de acompañamiento y lanzar un programa de retención selectiva de talento venezolano en Colombia.
- **Misión empresarial:** organizar una misión del sector privado a Venezuela con agenda específica por sector para identificar oportunidades de inversión.
- **Marco jurídico de inversiones:** negociar un acuerdo bilateral de protección de inversiones colombianas en Venezuela.
- **Agenda energética:** realizar una reunión técnica bilateral para inventariar la infraestructura energética interconectada y presentar ante el BID y la CAF una propuesta de financiamiento para su rehabilitación.
- **Seguridad fronteriza:** negociar un acuerdo bilateral de cooperación en seguridad fronteriza, reactivar los mecanismos con la DEA y el Comando Sur y lanzar un programa de asistencia técnica colombiana a Venezuela en seguridad rural.

## Capítulo 6

### Brasil: la alianza pendiente

Colombia y Brasil comparten más de 1.600 kilómetros de frontera amazónica, la mayor reserva de biodiversidad tropical del planeta, una historia de cooperación institucional incompleta y una oportunidad de asociación que ninguno de los dos países ha sabido aprovechar. Brasil es el socio más importante que Colombia puede tener en el continente y al que menos atención le ha prestado en las últimas décadas.

Quien deja de lado a Brasil paga un precio alto. Se trata de la novena economía del mundo, el mayor mercado de América Latina, un actor con peso propio en el G20 y en los BRICS, el guardián de más de la mitad de la cuenca amazónica y el país que más puede contribuir a cualquier proyecto serio de integración suramericana.

#### a. La agenda

Brasil no es simplemente el país más grande de América Latina. Es el único actor regional con peso propio en el G20, en los BRICS y en los grandes foros multilaterales donde se toman las decisiones que afectan a toda la región. Es el guardián de más de la mitad de la cuenca amazónica y la novena economía del mundo. Sin Brasil no hay integración suramericana creíble, la coalición amazónica no tiene masa crítica y ningún liderazgo regional puede ejecutarse. Y, sin embargo, Colombia le ha prestado menos atención que a socios con los que tiene menos en común y menos que ganar.

Con Brasil propongo una agenda bilateral que se construya sobre tres frentes que se complementen. El primero convierte la Amazonía compartida en una plataforma de liderazgo global conjunto. El segundo activa a Brasil como el socio sin el cual ningún proyecto de integración suramericana tiene futuro. Y el tercero desarrolla una cooperación económica que hoy está muy por debajo de su potencial. Desarrollar los tres frentes crearía una relación diferente a la que Colombia ha tenido hasta ahora con Brasil.

#### b. La Amazonía como plataforma de liderazgo global conjunto

Colombia y Brasil tienen en la Amazonía el activo geopolítico más poderoso que cualquier país del mundo puede ofrecer en el siglo XXI. El pulmón de oxígeno del planeta, la mayor reserva de biodiversidad conocida y uno de los reguladores del clima global más importantes. Esa realidad compartida debe ser la base de una agenda diplomática conjunta que ninguno de los dos países ha desarrollado. Entre los dos países controlan más del 60% de la cuenca amazónica.

Eso significa que separados, Europa y los mercados globales de carbono les imponen las reglas del Pacto Verde Europeo (European Green Deal) que es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para transformarse en una economía eficiente en el uso de recursos naturales para el año 2050. Y también las reglas de los mecanismos de financiamiento climático. Pero también significa

que unidos, Colombia y Brasil tienen el peso suficiente para negociar esas reglas en lugar de recibirlas como imposición. Una coalición Colombia-Brasil en los foros climáticos internacionales, en las negociaciones sobre financiamiento de la transición energética y en los debates sobre recursos naturales tendría un peso muy superior al que cada uno tiene por separado. Creo que construir esa coalición es una de las inversiones diplomáticas de mayor retorno que Colombia puede hacer en el corto plazo.

**Lo que hay que hacer:** para construir esa coalición propongo tres pasos.

El primero es una declaración conjunta de asociación estratégica amazónica, firmada en la primera visita del vicepresidente o el canciller a Brasilia, que establezca los compromisos concretos de coordinación bilateral en los foros climáticos internacionales y en las negociaciones sobre financiamiento de la conservación de la Amazonía. Esa declaración debe enmarcar explícitamente la posición conjunta de los dos países como los mayores custodios de la cuenca amazónica, con capacidad de negociar las reglas del mercado global de carbono.

El segundo es la designación de equipos técnicos bilaterales en la Cancillería y en el Ministerio de Ambiente de cada país, para coordinar las posiciones que Colombia y Brasil presentarán conjuntamente en la COP y en los demás foros ambientales internacionales, con reuniones trimestrales y un sistema de reporte que mida el impacto de esa coordinación en los acuerdos alcanzados.

El tercero es una propuesta conjunta Colombia-Brasil ante los organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial y el BID, para crear un mecanismo de financiamiento específico para la conservación de la Amazonía que reconozca el valor económico real del servicio ambiental que esa reserva le presta al planeta y que lo traduzca en flujos de recursos concretos hacia los dos países.

### **c. La integración suramericana**

Brasil no participa en proyectos regionales que no le interesan. Lo que Brasil entiende y respeta son los intereses concretos. Brasil se sienta en la mesa cuando hay algo específico que ganar. Y en este caso lo hay. Una arquitectura de integración suramericana liderada conjuntamente por Colombia y Brasil tendría una legitimidad que ningún otro esquema regional puede alcanzar. Colombia aportaría su membresía en la OCDE, su relación con Washington y su credibilidad como socio confiable del mundo democrático. Brasil aportaría su peso económico, su tradición diplomática y su capacidad de arrastre sobre los países del Atlántico suramericano que no forman parte de la Alianza del Pacífico. Ninguno de los dos puede construir esa arquitectura solo. Juntos sí pueden.

La coordinación con Brasil en materia de integración suramericana debe operar en dos niveles simultáneos. El primero es político. Colombia debe comprometer a Brasil antes de convocar cualquier cumbre regional, no después. Un presidente colombiano que llega a Brasilia con una propuesta de integración suramericana y sale con el respaldo brasileño tiene en la mano el instrumento más poderoso de convocatoria que existe en la región. Sin ese respaldo previo la cumbre es un ejercicio diplomático menor. El segundo nivel es técnico. Las subcomisiones de la Comisión Binacional Colombia-Brasil que propongo en la siguiente sección de este capítulo deben

producir los documentos de posición conjunta que Colombia y Brasil presentarán en cada foro regional, con argumentos preparados, con propuestas específicas y con una coordinación que los demás países perciban como sólida y consistente.

**Lo que hay que hacer:** la agenda de integración suramericana tiene tres pasos.

El primero es coordinar con Brasil el diseño y la convocatoria de la Cumbre de Integración Suramericana que desarrollo en el Capítulo 7, asegurando el compromiso brasileño antes de la convocatoria formal.

El segundo es la construcción de una agenda bilateral de integración con objetivos concretos en tres frentes que son la infraestructura física de conectividad entre los dos países, la seguridad fronteriza en los más de 1.600 kilómetros de frontera compartida y las cadenas de valor agrícolas que aprovechen la necesidad de que las dos economías se complementen.

El tercero es un programa de cooperación técnica en el que Brasil transfiere a Colombia conocimiento y metodologías en los sectores donde tiene ventaja comparativa real, como agricultura tropical de escala, gestión de infraestructura en territorios amazónicos y diplomacia multilateral en los grandes foros donde Brasil tiene décadas de experiencia y Colombia apenas está construyendo su posición. Esa transferencia es una inversión de Brasil en un socio regional que necesita crecer para ser útil. Y es también la manera más concreta de convertir la asimetría de poder entre los dos países en un activo de la relación bilateral.

#### **d. La cooperación económica bilateral**

El comercio bilateral entre Colombia y Brasil está muy por debajo de su potencial y sin ninguna justificación. Brasil es un mercado de más de 200 millones de consumidores con una clase media consolidada y con sectores industriales que tienen demanda activa de insumos, servicios y productos que Colombia puede proveer. En agroindustria, en servicios tecnológicos, en energías renovables y en infraestructura hay oportunidades concretas de inversión que una diplomacia económica activa puede facilitar. ApexBrasil, la agencia brasileña de promoción de exportaciones e inversiones, es además una fuente de aprendizaje que ProColombia debe estudiar con atención.

La asimetría de tamaño entre los dos países no es un obstáculo para esa cooperación sino una ventaja si se maneja bien. Brasil necesita lo que Colombia produce y Colombia puede aprovechar la experiencia brasileña en los sectores donde ese país tiene ventaja comparativa real. El cacao fino, el aguacate y los servicios empresariales tienen demanda real en el mercado brasileño y compiten con ventaja frente a otros orígenes en precio y calidad. Y Brasil tiene en agroindustria tropical de escala, en gestión de infraestructura amazónica y en diplomacia multilateral décadas de experiencia que Colombia puede absorber con una fracción del costo que implicaría desarrollarla sola. Una relación económica bilateral que reconozca esto y lo convierta en una agenda de trabajo produce resultados para los dos países.

**Lo que hay que hacer:** para activar la cooperación económica propongo dos pasos concretos.

El primero es un programa de intercambio entre ProColombia y ApexBrasil que incluya rotaciones de funcionarios, acceso mutuo a bases de datos de inteligencia comercial y

proyectos conjuntos de promoción de los dos países en mercados donde la presencia combinada de Colombia y Brasil tiene mayor peso que la de cada uno por separado, particularmente en Asia y en África.

El segundo es una misión empresarial bilateral de alto nivel, organizada conjuntamente por el Ministerio de Comercio de Colombia y su contraparte brasileña, con participación de los gremios sectoriales de los dos países con mayor potencial de intercambio, con agenda específica por sector y con el objetivo concreto de identificar proyectos de inversión cruzada y acuerdos de suministro de largo plazo entre empresas colombianas y brasileñas.

### **e. Una política para más de cuatro años**

La alianza con Brasil que propongo se basa en intereses estratégicos concretos que trascienden los cambios de gobierno en Bogotá y en Brasilia. Construir esa relación requiere tiempo, consistencia y una diplomacia que opere con paciencia. Colombia no va a convertirse en el socio indispensable de Brasil en un solo período de gobierno. Pero sí puede, en cuatro años de política exterior bien diseñada, establecer las bases de esa alianza de una manera tan sólida que los gobiernos siguientes tengan incentivos para continuarla en lugar de abandonarla. Creo que pensar la relación con Brasil como una política de Estado y no como una política de gobierno debe ser el principio rector de esta que es la agenda bilateral más importante que Colombia tiene en América Latina.

La historia de las relaciones entre Colombia y Brasil muestra exactamente ese patrón. Cada vez que un gobierno colombiano le presta atención a Brasil produce avances concretos. Cada vez que lo ignora, la relación retrocede al punto de partida y el siguiente gobierno tiene que empezar de cero. Ese ciclo de construcción y abandono es el principal obstáculo que una política de Estado debe romper. Obviamente no se trata de que los gobiernos siguientes estén obligados a continuar lo que el anterior hizo. Pero es claro que una relación bien construida genera sus propios incentivos de continuidad. Un empresariado colombiano con inversiones en Brasil, una academia diplomática con funcionarios formados en el Instituto Río Branco y una agenda de integración suramericana que depende del eje Colombia-Brasil para funcionar son activos que ningún gobierno tiene incentivos para desmantelar.

**Lo que hay que hacer:** para construir esa relación propongo tres pasos concretos.

El primer paso es que la visita del vicepresidente o el canciller a Brasilia que propuse anteriormente, además de la declaración amazónica, produzca también un comunicado conjunto que declare la asociación estratégica entre los dos países, un mecanismo de diálogo político regular a nivel de cancilleres con reuniones semestrales y una agenda de trabajo bilateral con objetivos medibles para los doce meses siguientes. Visitar Brasilia antes que cualquier otra capital latinoamericana es en sí mismo un mensaje. El de que Colombia entiende que ningún proyecto regional serio funciona sin Brasil y está dispuesta a construir esa relación con la prioridad que merece.

El segundo es la creación de una Comisión Binacional Colombia-Brasil de Alto Nivel, copresidida por los cancilleres de los dos países y con subcomisiones técnicas en los tres ejes de la agenda bilateral que son Amazonía y medio ambiente, integración suramericana y cooperación económica. Esa comisión debe reunirse semestralmente, producir acuerdos

concretos en cada reunión y reportar públicamente sus resultados, lo que hace pasar la relación bilateral de una declaración de intenciones a un proceso institucional con rendición de cuentas.

El tercero es un acuerdo de cooperación entre la Academia Diplomática colombiana y el Instituto Río Branco de Brasil, la institución de formación diplomática más prestigiosa de América Latina, que incluya intercambio de funcionarios, acceso de diplomáticos colombianos a los programas de formación del Instituto y desarrollo conjunto de módulos de entrenamiento en diplomacia económica y multilateralismo. Colombia tiene mucho que aprender del servicio exterior brasileño. En el Capítulo 13 expongo la transformación del perfil del diplomático colombiano y el papel que ese acuerdo con el Instituto Río Branco cumple dentro de ella.

La relación con Brasil es la más importante que Colombia tiene en América Latina y también la más descuidada por falta de decisión para priorizarla. Lo que propongo en este capítulo es exactamente priorizarla, con una agenda concreta que convierta la vecindad amazónica, la complementariedad económica y la ambición regional compartida en resultados para los dos países.

## f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 6

Brasil es el socio más importante que Colombia puede tener en América Latina y al que menos atención le ha dedicado. Este capítulo propone convertir esa relación en una política de Estado.

- **Amazonía:** firmar una declaración conjunta de asociación estratégica amazónica, designar equipos técnicos bilaterales para coordinar posiciones en foros climáticos y presentar ante el Banco Mundial y el BID una propuesta conjunta de financiamiento para la conservación de la Amazonía.

- **Integración suramericana:** coordinar con Brasil el diseño y la convocatoria de la Cumbre de Integración Suramericana y construir una agenda bilateral de integración en infraestructura, seguridad fronteriza y cadenas de valor agroindustriales.

- **Cooperación económica:** activar el intercambio entre ProColombia y ApexBrasil con rotaciones de funcionarios, acceso mutuo a bases de datos de inteligencia comercial y proyectos conjuntos de promoción en Asia y África, y organizar una misión empresarial bilateral de alto nivel.

- **Visita a Brasilia:** realizar una visita del vicepresidente a Brasilia antes de cualquier otra visita a América Latina, con una agenda que produzca la declaración amazónica, un mecanismo de diálogo político regular a nivel de cancilleres y una agenda de trabajo bilateral con objetivos medibles para los doce meses siguientes.

- **Comisión Binacional:** crear la Comisión Binacional Colombia-Brasil de Alto Nivel con subcomisiones técnicas en Amazonía, integración suramericana y cooperación económica, con reuniones semestrales y reporte público de resultados.

- **Instituto Río Branco:** suscribir un acuerdo de cooperación entre la Academia Diplomática colombiana y el Instituto Río Branco de Brasil que incluya intercambio de funcionarios, acceso de diplomáticos colombianos a sus programas de formación y desarrollo conjunto de módulos de entrenamiento en diplomacia económica y multilateralismo.

# Capítulo 7

## América Latina: asumir el liderazgo

Colombia tiene hoy una posición que no ha tenido antes en América Latina. Es el único país de la región que combina estabilidad institucional, membresía en la OCDE, tratados de libre comercio con las principales economías del mundo y una experiencia importante en manejar conflictos armados que el mundo reconoce como valiosa. Esa combinación es única en la región. El liderazgo que puede ejercer con ella es el de un país que propone iniciativas que otros respaldan porque las perciben como beneficiosas para sus propios intereses. Ese liderazgo le abre a Colombia mercados, inversión, aliados y credibilidad. Se trata exactamente de lo que el ciudadano colombiano necesita que su política exterior produzca.

### a. Los ámbitos del liderazgo pendiente

El mapa del liderazgo regional en América Latina en 2026 muestra un vacío que no existía hace una década. México tiene una crisis de seguridad que ha golpeado su credibilidad internacional. Brasil tiene capacidad de liderazgo pero no siempre la sostiene más allá del gobierno que la ejerce. Argentina está ocupada en resolver su propia crisis fiscal. Chile está demasiado alejado del centro de gravedad latinoamericano. Y Venezuela está en transición. Pero ese vacío no va a durar indefinidamente. Los espacios de influencia se llenan y Colombia tiene todo para hacerlo.

El liderazgo que Colombia puede ejercer es el de un país que propone iniciativas que otros respaldan porque las perciben como beneficiosas para sus propios intereses. Ese tipo de liderazgo no se logra lanzando frases pomposas y mesiánicas en redes sociales sino se construye con consistencia, con credibilidad y con una agenda que conecte los intereses colombianos con los de la región. Colombia tiene los elementos para construirlo en ámbitos donde su posición es única y donde ningún otro país latinoamericano puede ofrecer lo mismo, como la seguridad, la biodiversidad, la seguridad alimentaria y la zona del Caribe.

### b. Exportar conocimiento en seguridad

Colombia tiene una experiencia en seguridad que ningún otro país de América Latina puede igualar. Ha desmovilizado grupos armados, reintegrado combatientes a la vida civil, desmantelado organizaciones criminales de alcance global y construido una doctrina antidrogas probada en condiciones reales durante más de cuatro décadas.

Esa experiencia se ha internacionalizado. El país ha transferido sus metodologías a la ONU y dado asistencia técnica a 26 países. La República Democrática del Congo trabaja con Colombia en la adaptación de sus modelos de reintegración de combatientes. En materia antidrogas e inteligencia policial tiene acuerdos de cooperación con México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago y Nigeria, y ha formado a las policías de más de una docena de países del Caribe.

Ese conocimiento vale dinero y Colombia prácticamente lo ha regalado. Exportarlo de manera organizada y remunerada puede convertir la experiencia en seguridad en uno de los instrumentos más poderosos de su política exterior regional.

**Lo que hay que hacer:** para convertir esa experiencia en instrumento diplomático propongo tres pasos concretos.

El primero es la creación del Centro de Excelencia en Seguridad de Colombia (CES), adscrito al Ministerio de Defensa y operado en coordinación con la Cancillería, con función de sistematizar y exportar la experiencia colombiana en desmovilización, reintegración de combatientes, seguridad rural y lucha contra el crimen organizado, financiado con recursos del presupuesto colombiano, contribuciones de los países receptores y recursos del BID.

El segundo es una propuesta formal a Estados Unidos para crear un mecanismo hemisférico de cooperación en seguridad liderado por Colombia, con sede en Bogotá, que coordine el intercambio de inteligencia, la formación de fuerzas de seguridad y la cooperación judicial entre los países miembros que quieran participar.

El tercero es un programa de becas para oficiales de fuerzas de seguridad de países centroamericanos y caribeños en las academias militares y de policía colombianas, financiado por Estados Unidos.

### **c. Liderazgo en clima y biodiversidad**

América Latina tiene los ecosistemas más importantes del planeta en términos de biodiversidad y de regulación del clima global. Entre ellos la Amazonía, los páramos andinos, los manglares del Pacífico y del Caribe. Colombia tiene una participación importante en varios de esos ecosistemas y tiene además la mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del mundo. Liderar una agenda regional de conservación y de aprovechamiento de esos ecosistemas le daría a Colombia una plataforma de liderazgo internacional más allá de América Latina. La conservación de la biodiversidad le interesa a gobiernos de todas las orientaciones políticas y permite construir coaliciones regionales sin las limitaciones de las divisiones ideológicas que han roto tantas iniciativas de integración latinoamericana.

Esa combinación es políticamente valiosa por una razón concreta. La biodiversidad y el clima son los únicos temas de la agenda regional latinoamericana que no están contaminados por las divisiones ideológicas que han destruido tantas iniciativas de integración. Un gobierno de izquierda y uno de derecha pueden sentarse en la misma mesa a hablar de la Amazonía sin que ninguno tenga que ceder en sus principios. Colombia puede construir las coaliciones regionales que en otros frentes son más difíciles de armar por las prevenciones ideológicas que cualquier gobierno pueda tener.

**Lo que hay que hacer:** para liderar esa agenda propongo tres pasos concretos.

El primero es una propuesta de Colombia ante la COP de crear una Coalición Amazónica de Liderazgo Climático integrada por Colombia, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, los seis países con territorio amazónico, para negociar conjuntamente los mecanismos de

financiamiento internacional para la conservación de la Amazonía y presentar posiciones coordinadas en los foros climáticos globales.

El segundo es la creación del Fondo Colombia Biodiversidad, un mecanismo de financiamiento mixto con participación del Estado colombiano, organismos multilaterales y empresas privadas con compromisos de sostenibilidad, para financiar proyectos de conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad colombiana. Ese fondo debe ser una plataforma de inversión que atrae capital privado internacional hacia activos naturales con valor económico real y creciente en el mercado global de carbono.

El tercero es una propuesta ante la OCDE para desarrollar un criterio internacional de medición y certificación del valor económico de la biodiversidad, liderado por Colombia, que convierta a la biodiversidad colombiana en un activo financiero con precio de mercado.

#### **d. Seguridad alimentaria**

Colombia es uno de los países con mayor potencial agrícola del mundo. Tiene tierras fértiles, agua abundante, diversidad de climas y una posición geográfica que le permite producir prácticamente cualquier cultivo todo el año. En un momento en que el cambio climático amenaza la producción agrícola en varias regiones del mundo y en que la demanda global de alimentos crece de manera sostenida, un país que puede garantizar suministro confiable de alimentos a precios competitivos tiene un poder de convocatoria real en los foros donde se debate la agenda alimentaria global. Estoy convencido de que Colombia puede ser ese país y puede liderar desde América Latina una agenda de seguridad alimentaria que conecte la capacidad productiva de la región con la demanda de los países que más la necesitan.

Ese liderazgo tiene además una dimensión que va más allá de la diplomacia. Un país que garantiza suministro confiable de alimentos a los mercados que más los necesitan no solo gana influencia en los foros donde se debate la agenda alimentaria global. También construye una dependencia estratégica que ningún tratado puede crear artificialmente. Los países que dependen de Colombia para una parte de su seguridad alimentaria van a tener un interés directo en la estabilidad, la prosperidad y el buen funcionamiento de las instituciones colombianas. Esa interdependencia es el tipo de influencia más duradera que puede existir en el sistema internacional.

**Lo que hay que hacer:** para liderar esa agenda desde Colombia propongo tres pasos concretos.

El primero es la propuesta de Colombia ante la FAO de crear una Coalición Latinoamericana de Seguridad Alimentaria, liderada por Colombia y conformada por los países de la región con mayor potencial agrícola, con función de coordinar posiciones en los foros globales donde se definen las reglas del sistema alimentario internacional y de presentar a América Latina como el proveedor más confiable y sostenible del mundo.

El segundo es la agenda de suministro de largo plazo con Estados Unidos y los Emiratos Árabes Unidos a través del programa Campo con Futuro, que desarrollo en el Capítulo 3 y que convierte a la capacidad productiva colombiana en un instrumento simultáneo de política exterior y de lucha contra el narcotráfico.

El tercero es una propuesta de Colombia ante el G20, en los foros donde participa como invitado, de establecer un mecanismo de inversión en infraestructura agrícola en América Latina financiado por los países del grupo con mayor demanda alimentaria, con Colombia como arquitecto y primer beneficiario del esquema.

### **e. Liderazgo caribeño**

La agenda sobre la zona del Caribe es una de las más subutilizadas de toda la política exterior colombiana. Los países caribeños son pequeños en términos económicos pero tienen un peso grande en los foros multilaterales donde el voto de cada Estado cuenta igual. Construir relaciones sólidas con ellos obtiene a cambio un bloque de aliados que puede ser decisivo en votaciones importantes.

El marco natural para esa relación es la CARICOM, la Comunidad del Caribe, fundada en 1973 y conformada por quince miembros plenos y varios territorios asociados del Caribe anglófono. Entre los miembros plenos están Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Es el principal bloque de integración del Caribe y el espacio donde Colombia prácticamente no tiene presencia activa.

Colombia tiene una posición privilegiada frente al Caribe que, a mi juicio, se ha aprovechado muy poco. Barranquilla, Cartagena y Santa Marta son ciudades caribeñas con historia, cultura y vínculos comerciales con la región que preceden a cualquier acuerdo diplomático. Esa identidad caribeña de Colombia es un activo diplomático real que debe activarse. San Andrés, Providencia y Santa Catalina deben ser reposicionados no solo como territorio a defender en disputas limítrofes sino como puerta de entrada al mundo caribeño. Y Barranquilla, por su posición geográfica, su infraestructura portuaria y su peso económico en la región, debe ser la sede de la oficina de coordinación de la agenda caribeña que opere como extensión de la Cancillería en el corazón del Caribe colombiano.

**Lo que hay que hacer:** activar la agenda caribeña requiere tres pasos concretos.

El primero es una visita del vicepresidente o el canciller a Kingston, Puerto España y Nassau, las tres capitales más influyentes del bloque, con una agenda económica concreta que incluya cooperación técnica, acceso preferencial al mercado colombiano para productos caribeños seleccionados e invitación formal a explorar una asociación estructurada con la Alianza del Pacífico.

El segundo es la creación de un Fondo Colombia-Caribe de Cooperación Técnica para financiar proyectos en seguridad pública, gestión de desastres naturales, desarrollo agrícola y formación técnica.

El tercero es el reposicionamiento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como plataforma activa de la diplomacia caribeña colombiana, con inversión en conectividad aérea y marítima y una oficina de coordinación de la agenda caribeña con sede en Barranquilla que opere como extensión de la Cancillería en el corazón del Caribe.

## **f. Dos frentes de integración regional**

Los vacíos de poder no duran. Cuando una potencia o un país con capacidad de liderazgo deja de ejercerlo, otro lo ocupa. En América Latina ese vacío existe hoy y tiene una ventana de tiempo limitada. Colombia puede llenarlo o puede seguir esperando el momento perfecto mientras otros toman las decisiones.

Colombia debe liderar la integración regional desde dos frentes. El primero es la Alianza del Pacífico como plataforma de proyección global y el segundo es crear una nueva arquitectura de integración suramericana como instrumento de cohesión regional que reemplace a la OEA y a los demás organismos similares que surgieron de los pulsos ideológicos de las últimas décadas.

La Alianza del Pacífico es uno de los activos de política exterior más valiosos de Colombia y ha sido subutilizado. Creada en 2011 con Colombia, Chile, México y Perú como miembros fundadores, es el bloque de integración económica más sofisticado, más orientado al libre comercio y más alineado con los criterios internacionales de gobierno que existe en América Latina. Sus cuatro miembros representan unidos el 40% del PIB de la región y atraen el 38% de la inversión extranjera directa que llega a América Latina, según BBVA Research. Colombia debe asumir un liderazgo activo dentro del bloque, impulsar la expansión hacia nuevos miembros con Ecuador, Costa Rica y Uruguay como candidatos naturales, y aprovechar la incorporación de Singapur como primer Estado Asociado para posicionar a la Alianza como el interlocutor latinoamericano preferente en las negociaciones con Asia.

En cuanto a la creación de una nueva arquitectura de integración regional, todo está por hacer. La OEA vive una crisis de legitimidad total, la UNASUR colapsó y el PROSUR nunca despegó realmente. Ninguno de esos instrumentos resolvió el problema de fondo. América del Sur no tiene un mecanismo de integración real ajeno al vaivén ideológico, centrado en la cooperación económica y la seguridad, con reglas de decisión que no estén sujetas al veto de ningún miembro. Creo que Colombia puede proponer ese mecanismo y liderarlo. Tiene además un instrumento ideal para hacerlo, que es la Comunidad Andina (CAN). Fundada en 1969 como el Pacto Andino y relanzada en su forma actual en 1996, agrupa a Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú en el proceso de integración más antiguo de América del Sur, con libre circulación de personas, un arancel externo común en construcción y mecanismos de cooperación en comercio, inversión y desarrollo social. La CAN es el complemento ideal de la Alianza del Pacífico. La Alianza proyecta a Colombia hacia los mercados globales mientras que la CAN conecta al país con sus vecinos más cercanos. Los dos instrumentos se complementan y Colombia los necesita ambos.

A esos dos instrumentos se suma un tercero con una función distinta. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) fue creada en 2011 como el foro político de mayor cobertura geográfica de la región, con los treinta y tres países de América Latina y el Caribe como miembros y sin la participación de Estados Unidos ni Canadá. Su propósito fue construir un espacio de diálogo político regional propio, independiente de la OEA y de otras estructuras hemisféricas con presencia norteamericana. En la práctica la CELAC ha funcionado de manera intermitente, con cumbres irregulares y sin mecanismos vinculantes que conviertan sus declaraciones en acuerdos concretos. Para Colombia la CELAC es un foro útil en la medida en que

le permite construir posiciones regionales coordinadas en temas como cambio climático, seguridad alimentaria y migración, sin la carga ideológica que paraliza a la OEA. Esa utilidad es real pero limitada y debe entenderse como complemento y no como sustituto de los mecanismos de integración con agenda económica concreta que propongo en este capítulo.

**Lo que hay que hacer:** para liderar la integración regional propongo tres pasos que deben ejecutarse en secuencia.

El primero es la propuesta formal de Colombia en la próxima cumbre de la Alianza del Pacífico de una agenda de expansión con Ecuador, Costa Rica y Uruguay, acompañada de un documento técnico sobre criterios de admisión y beneficios concretos para los miembros actuales y los candidatos.

El segundo es la iniciativa de Colombia para que la Alianza adopte un sistema de evaluación de resultados con métricas públicas y reportes anuales.

El tercero es la convocatoria por parte del presidente de una Cumbre de Integración Suramericana con una agenda específica en infraestructura física de conectividad, seguridad fronteriza y cadenas de valor agroindustriales, respaldada por una coalición previa con Brasil, Chile, Perú y Argentina. Es claro que Brasil, Argentina y los demás países del Atlántico suramericano no tienen costa en el Pacífico y no hacen parte de la Alianza, pero sin ellos no hay integración suramericana que valga. Esa coalición es el instrumento que convierte a la Alianza en el eje de una integración más amplia que incluye a toda América del Sur, con reglas claras y agenda económica concreta.

## **g. Resumen y líneas de acción del Capítulo 7**

América Latina no tiene hoy un líder regional claro y Colombia está en una posición única para serlo. Este capítulo propone unos ámbitos concretos para ese liderazgo.

- **Seguridad:** crear el Centro de Excelencia en Seguridad de Colombia, presentar a Estados Unidos una propuesta de mecanismo hemisférico de cooperación en seguridad con sede en Bogotá y lanzar un programa de becas para oficiales centroamericanos y caribeños en las academias colombianas.

- **Biodiversidad y clima:** proponer ante la COP la Coalición Amazónica de Liderazgo Climático, crear el Fondo Colombia Biodiversidad y presentar ante la OCDE una propuesta de criterio internacional de medición del valor económico de la biodiversidad.

- **Seguridad alimentaria:** proponer ante la FAO la Coalición Latinoamericana de Seguridad Alimentaria, activar Campo con Futuro como instrumento simultáneo de política exterior y lucha contra el narcotráfico y presentar ante el G20 una propuesta de mecanismo de inversión en infraestructura agrícola en América Latina.

- **Zona Caribe:** realizar una visita a Kingston, Puerto España y Nassau, crear el Fondo Colombia-Caribe de Cooperación Técnica y reposicionar San Andrés, Providencia y Santa Catalina como plataforma de la diplomacia caribeña colombiana con una oficina de coordinación en Barranquilla.

- **Integración regional:** proponer en la próxima cumbre de la Alianza del Pacífico una agenda de expansión con Ecuador, Costa Rica y Uruguay, adoptar un sistema de evaluación de resultados dentro del bloque y convocar una Cumbre de Integración Suramericana con coalición de respaldo previa con Brasil, Chile, Perú y Argentina.

## Capítulo 8

### Europa: construir algo superior

Europa y Colombia tienen una relación que ha funcionado bien durante décadas pero que nunca ha alcanzado el nivel de profundidad ideal. Los dos tienen tratado de libre comercio vigente, valores democráticos compartidos, una historia de cooperación en materia de desarrollo y construcción de paz y un encaje económico ideal entre lo que Colombia produce y lo que Europa necesita. Y sin embargo la relación ha estado siempre por debajo de su potencial, con una intensidad diplomática insuficiente, una agenda comercial subutilizada y una presencia colombiana en los espacios de decisión europeos que no corresponde al peso que Colombia debería tener en la conversación sobre América Latina.

En los últimos años la retórica ideológica del gobierno colombiano generó incomodidad en Bruselas y en la mayoría de capitales europeas que tienen mayor peso en la definición de la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina. Europa, que había apostado por Colombia como el caso de éxito latinoamericano en varias materias, vio que se enviaron señales contradictorias sobre el compromiso del país con el Estado de derecho, con la seguridad jurídica para la inversión y con los valores que habían sido el fundamento de la relación bilateral. El resultado fue un enfriamiento gradual que dejó a Colombia en una posición menos influyente en Europa de la que siempre había tenido.

Creo que reconstruir y profundizar esa relación debe ser una prioridad de la política exterior colombiana. Se trata no solo de recuperar lo que se perdió sino de construir algo superior. El viejo continente busca socios confiables fuera de su vecindario y Colombia tiene todo lo que necesita para ser ese socio. La meta es posicionar a Colombia como el interlocutor latinoamericano de referencia en Europa y construir con ella una asociación que esté a la altura de ese momento.

#### **a. Alemania: el poder económico**

La relación con Alemania, a mi juicio, tiene una importancia especial que no se presenta en ninguna otra relación bilateral de Colombia con un país europeo. Alemania es la mayor economía de Europa, el motor de la política industrial del continente y el país que más ha liderado la agenda de transición energética en el mundo con su histórica política de *Energiewende*, el programa alemán de transformación del sistema energético hacia las fuentes renovables. Esa agenda tiene implicaciones directas para Colombia porque Alemania es simultáneamente uno de los mayores demandantes mundiales de energía limpia y uno de los mayores exportadores de tecnología para su producción. Una relación bilateral colombo-alemana que aproveche esa realidad puede generar flujos de inversión, de transferencia de tecnología y de cooperación técnica que ninguna otra relación europea puede fácilmente replicar.

Dos ejemplos concretos muestran el tipo de intercambio que esa relación puede producir. El primero es energético. Colombia tiene uno de los mayores potenciales de energía solar del hemisferio en la región Caribe y La Guajira, y Alemania tiene empresas como Siemens Energy,

RWE y EnBW con programas activos de inversión en energías renovables en mercados emergentes. Un acuerdo bilateral que conecte ese potencial con el capital y la tecnología alemana puede producir algo concreto para cada lado. Colombia puede recibir parques solares en La Guajira financiados y operados con tecnología alemana, interconectados a la red nacional eléctrica, que reduzcan la dependencia de combustibles fósiles y bajen el costo de la energía. Y Alemania puede recibir dividendos de los parques que financió, contratos de suministro de largo plazo para sus empresas, mercados nuevos para su tecnología y créditos de carbono que puede contabilizar en sus metas climáticas. Sería un negocio con beneficios claros para los dos países.

El segundo ejemplo es ambiental. Alemania tiene instituciones académicas y empresas con tecnología avanzada en monitoreo de ecosistemas y biotecnología que necesitan acceso a biodiversidad tropical para desarrollar nuevos productos farmacéuticos y agroindustriales. Colombia tiene la mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del mundo y necesita tecnología para monetizarla de manera sostenible. Un acuerdo de cooperación científica bilateral podría generar un acceso regulado de instituciones alemanas a la biodiversidad colombiana a cambio de transferencia de tecnología y de participación colombiana en los beneficios de los productos desarrollados.

La cooperación técnica alemana con Colombia a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional, tiene una historia larga y una profundidad importante en áreas como el desarrollo rural, la gestión ambiental, el fortalecimiento institucional y la construcción de paz. La GIZ ha operado en Colombia durante décadas con programas que han dejado resultados concretos y que han construido una red de relaciones entre los dos países que va mucho más allá de los niveles gubernamentales formales. Esa red es un activo diplomático que, en mi opinión, Colombia no ha sabido usar. Una política exterior que la active, que la conecte con la agenda de atracción de inversión alemana y que la use como plataforma para construir relaciones con el empresariado y el mundo académico alemán, puede multiplicar el valor de esa cooperación de maneras que los programas de ayuda técnica tradicionales nunca han logrado.

**Lo que hay que hacer:** el mecanismo de implementación es una agenda de la embajada en Berlín con varios componentes.

El primero es mapear las empresas alemanas con interés activo en América Latina en los sectores de energías renovables, química, farmacéutica e infraestructura, usando como punto de entrada las cámaras de comercio bilaterales y la red de la GIZ en Colombia.

El segundo es organizar una misión empresarial alemana a Colombia, coordinada con ProColombia y con los gobiernos regionales con mayor potencial de atracción de inversión alemana, con agenda sectorial específica y con propuestas concretas de proyectos disponibles para inversión.

El tercero es establecer un mecanismo de coordinación trimestral entre la embajada, ProColombia y el Ministerio de Comercio que convierta la inteligencia económica producida en Berlín en acciones concretas de promoción de inversión en Colombia. La embajada debe reportar semestralmente los resultados de esa agenda con métricas específicas como empresas contactadas, misiones realizadas e inversiones comprometidas.

## **b. España: el poder histórico, social y cultural**

España no es solo un socio comercial ni solo una puerta de entrada al mercado europeo. Es el país con el que Colombia comparte idioma, historia, arquitectura institucional y una red de vínculos humanos que ningún tratado puede crear artificialmente porque llevan siglos construyéndose.

La diáspora colombiana en España superó el millón en 2025, según el Instituto Nacional de Estadística español, con un flujo de llegada de cerca de cien mil personas por año durante los últimos años, lo que convierte a ese país en el mayor receptor de colombianos en Europa y en el segundo a nivel mundial después de Estados Unidos. Esa comunidad paga impuestos, participa en la vida política local, dirige empresas y tiene vínculos económicos y afectivos con Colombia que la convierten en una red de influencia y de inteligencia comercial que ninguna embajada puede reemplazar pero que una buena diplomacia puede organizar y potenciar. A diferencia de la diáspora en Estados Unidos, que vive en un entorno cultural y lingüístico diferente, el colombiano en España se mueve en su propio idioma, en una cultura jurídica familiar y en un mercado laboral que conoce. Eso le da una capacidad de integración y de influencia que multiplica su valor como activo diplomático.

Las empresas españolas tienen una presencia importante en Colombia en sectores como banca, telecomunicaciones, energía e infraestructura. Grupos empresariales españoles tienen operaciones en el país que representan inversiones de largo plazo y que los convierten en actores con interés directo en la estabilidad jurídica y el clima empresarial del país. Esa presencia es una base sobre la cual se puede construir una relación económica más profunda, pero también es una responsabilidad diplomática. Colombia debe garantizar las condiciones de seguridad jurídica y de estabilidad regulatoria que esas empresas necesitan para mantener y expandir sus inversiones. En los últimos cuatro años se generó una incertidumbre en ese frente que afectó la percepción del riesgo para el sector privado español. Reconstruir esa confianza es una tarea que combina política económica interna con diplomacia empresarial activa hacia Madrid.

España, a mi juicio, también es el interlocutor europeo más valioso que Colombia puede tener en Bruselas. En los debates sobre la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina, España tiene un peso específico que ningún otro país europeo puede replicar. Comparte idioma con la mayoría de países de la región, tiene relaciones profundas con todos ellos y tiene un interés económico directo en la estabilidad y el desarrollo de América Latina que hace de España un aliado natural de Colombia en los foros europeos. Una diplomacia colombiana que cultive activamente esa alianza con Madrid puede amplificar su influencia en Bruselas de manera importante respecto al tamaño de la relación bilateral. Eso es exactamente lo que significa usar la geografía histórica como instrumento de política exterior.

La agenda bilateral España-Colombia tiene además un aspecto cultural que ninguna otra relación europea puede igualar. La literatura colombiana es parte del canon en español. La música colombiana se siente como propia en España. La gastronomía colombiana ha ganado espacio en las ciudades españolas. Y hay una generación de colombianos formados en universidades españolas que hoy ocupan posiciones de liderazgo en empresas, instituciones y medios de comunicación en ambos países. Activar esa red cultural como instrumento de diplomacia pública produce dividendos concretos para Colombia.

**Lo que hay que hacer:** propongo cuatro pasos concretos para activar la embajada en Madrid.

El primero es poner al día y fortalecer el directorio activo de colombianos en España con posiciones de influencia en el mundo empresarial, académico y político español, clasificados por sector y por nivel de influencia. Ese directorio se convierte en la red de inteligencia comercial y de diplomacia pública más importante que Colombia tiene en Europa.

Esa red debe identificar oportunidades de negocio para empresas colombianas en el mercado español antes de que esas oportunidades sean públicas. También alertar a la embajada sobre decisiones de inversión o de política que pueden afectar los intereses colombianos en España o en Bruselas con tiempo suficiente para actuar. Y abre puertas que ningún diplomático recién llegado puede abrir por su cuenta. Una llamada de un colombiano que lleva quince años en el sector financiero español vale más que diez reuniones protocolarias.

El segundo componente es organizar con esa red un Consejo Asesor de la Diáspora Colombiana en España, con reuniones trimestrales con el embajador y con la función de identificar oportunidades de inversión española en Colombia y de abrir puertas en los círculos empresariales donde esa inversión se decide.

El tercero es cultivar la relación con las grandes empresas españolas con operaciones en Colombia, con visitas regulares del embajador a sus sedes corporativas en Madrid y con una agenda de trabajo que trate sus necesidades específicas de seguridad jurídica y clima de negocios en Colombia.

El cuarto es coordinar con la embajada ante la Unión Europea en Bruselas una agenda semestral de incidencia conjunta en los debates sobre política exterior europea hacia América Latina, usando a España como amplificador de las posiciones colombianas en los foros donde esas decisiones se toman.

### **c. La Santa Sede: una relación que Colombia no utiliza**

En mi opinión, la relación entre Colombia y la Santa Sede es uno de los activos diplomáticos menos utilizados de la política exterior colombiana. Colombia es un país de mayoría católica con una presencia de la Iglesia que influye en la educación, la salud, la acción social y la construcción de paz en territorios donde el Estado ha sido débil. Esa realidad es la base sobre la cual debe construirse una relación diplomática con la Santa Sede mucho más profunda de la que Colombia ha tenido hasta ahora.

La Santa Sede es el actor internacional con mayor presencia geográfica del mundo. Tiene relaciones diplomáticas con más de 180 países, opera a través de una red de nunciaturas que cubre prácticamente la totalidad del sistema internacional y tiene una capacidad de influencia en las comunidades locales de cada país que ninguna embajada convencional puede replicar. La Santa Sede tiene estatus de observador permanente en las Naciones Unidas y participa activamente en los debates sobre paz, desarrollo, migraciones, derechos humanos y cambio climático con una voz que es escuchada con respeto por gobiernos de todas las orientaciones políticas e ideológicas. Una

Colombia que cultive activamente su relación con la Santa Sede tiene acceso a esa red y a esa influencia de maneras que no están disponibles a través de ningún otro canal diplomático.

Creo que el papel de mediación es el más concreto e importante para los intereses colombianos. La Santa Sede ha jugado un papel de primer orden en procesos sociales y de diálogo en conflictos armados en todo el mundo, incluyendo en Colombia. Su credibilidad como mediador no depende de ningún interés geopolítico ni económico propio sino de una autoridad moral que las partes en conflicto reconocen independientemente de sus orientaciones políticas. En la transición venezolana y los procesos de normalización en la frontera colombo-venezolana, la Santa Sede puede ser un canal de comunicación y de facilitación que complementa los instrumentos diplomáticos convencionales de Colombia con una legitimidad que ningún otro actor internacional puede aportar.

En los foros multilaterales la relación con la Santa Sede puede producir dividendos diplomáticos menos visibles pero muy reales. En debates internacionales sobre migraciones, sobre derechos humanos y sobre desarrollo sostenible, la posición de la Santa Sede coincide con frecuencia con los intereses colombianos y su influencia sobre los votos de países con mayorías católicas en América Latina, África y Europa puede ser determinante en votaciones que afectan directamente a Colombia. Una diplomacia colombiana que se coordine activamente con la Santa Sede en esos foros amplifica su influencia en el sistema multilateral de manera importante.

**Lo que hay que hacer:** para activar esa relación propongo tres pasos concretos.

El primero es el nombramiento de un embajador ante la Santa Sede con un perfil específico. Ese cargo no puede seguir siendo una cortesía ni un destino diplomático de retiro para un funcionario de carrera. Es uno de los nombramientos diplomáticos más exigentes que debe hacer el gobierno colombiano porque requiere una combinación de atributos que pocos tienen. Debe combinar conocimiento real de los circuitos vaticanos, que son distintos a los de cualquier otra cancillería del mundo, con dominio del italiano, que es el idioma de trabajo de la curia romana y con sensibilidad religiosa e institucional para moverse con credibilidad en un entorno donde la autoridad moral pesa más que el poder político. Además debe tener la función explícita de convertir esa relación en un instrumento activo de la política exterior colombiana, con objetivos concretos y métricas de resultado.

El segundo es una agenda bilateral concreta entre la misión colombiana ante la Santa Sede y la Cancillería en Bogotá. Debe incluir reuniones trimestrales entre el embajador y el canciller o su delegado para revisar el estado de la relación y ajustar prioridades, objetivos anuales en mediación en áreas de conflicto, coordinación de posiciones en foros multilaterales donde la Santa Sede tiene influencia determinante y diplomacia pública hacia las comunidades católicas colombianas en el exterior. Y un sistema de reporte semestral que mida el valor concreto que esa relación produce para Colombia en términos de acceso, influencia y resultados verificables.

El tercero es la activación de la red de la Iglesia Católica colombiana como instrumento de política exterior. Con más de cuatro mil parroquias y sesenta y cinco circunscripciones eclesiales, la Iglesia tiene presencia en territorios donde el Estado llega tarde o no llega. Sus obispos y sacerdotes en zonas de frontera y en territorios con presencia de grupos armados tienen información de primera mano que ningún funcionario de inteligencia puede obtener por otros medios. Y sus vínculos con la curia romana y con las conferencias episcopales de los países donde vive la diáspora colombiana la convierten en un canal de influencia que

complementa los instrumentos diplomáticos formales. Activar esa red requiere un protocolo de coordinación entre la Cancillería, la Conferencia Episcopal Colombiana y la misión ante la Santa Sede, con reuniones semestrales y respeto a la autonomía institucional de la Iglesia.

#### **d. La OCDE como plataforma de liderazgo**

La membresía en la OCDE es el activo diplomático más poderoso que Colombia tiene en su relación con Europa. Aprovecharlo no significa solo asistir a las reuniones de los comités de la organización para cumplir. Significa liderar agendas dentro de esos comités en los temas donde Colombia tiene ventajas comparativas reales. Colombia es el país con la mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del mundo. Tiene en la Amazonía el segundo pulmón de oxígeno del planeta. Tiene un sector agrícola con capacidad de contribuir ampliamente a la seguridad alimentaria global. En todos esos temas Colombia puede liderar conversaciones dentro de la OCDE que posicionen al país como un actor de referencia internacional y que generen dividendos diplomáticos concretos en forma de cooperación técnica, inversión y acceso a mercados.

Liderar en la OCDE requiere tener claro en qué comités Colombia va a proponer agendas, qué funcionarios van a hacerlo y con qué resultados concretos se va a medir su gestión. Los países que más han aprovechado su membresía en la organización no llegaron a liderar por accidente. Corea del Sur eligió los comités de ciencia, tecnología e innovación donde tenía algo genuino que ofrecer y los trabajó con una consistencia que se mantuvo más allá de los cambios de gobierno. Los Países Bajos eligieron los comités de política agrícola y de gestión del agua donde su experiencia era imbatible. Nueva Zelanda eligió los comités de educación y de bienestar donde sus resultados eran referencia mundial. Cada uno encontró su terreno y lo trabajó con profundidad. Colombia lleva años en la organización sin haber tomado esa decisión con la misma claridad.

El costo de esa indefinición es concreto. Cuando Colombia no tiene posición propia en un comité de la OCDE, otros países definen las normas que Colombia después tiene que adoptar. Cuando no propone agenda, acepta la de los demás. Y cuando no construye coaliciones dentro de la organización, pierde la oportunidad de influir en las decisiones que afectan directamente su economía, su acceso a mercados y su capacidad de atraer inversión. La membresía en la OCDE vale lo que cada país decide que valga. Colombia ha decidido hasta ahora que vale muy poco.

**Lo que hay que hacer:** propongo tres pasos concretos para convertir la membresía en la OCDE en un instrumento activo.

El primero es una decisión que el próximo gobierno debe tomar en sus primeros días. Debe definir en cuáles comités de la OCDE Colombia ejercerá liderazgo activo durante su período. Esa decisión debe identificar tres o cuatro comités específicos donde Colombia tiene ventajas comparativas reales y donde el liderazgo colombiano produce dividendos concretos. Pueden ser el Comité de Política Ambiental, dado que Colombia es el país con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del mundo. También el Comité de Agricultura, dado el potencial agroindustrial colombiano y su importancia para la seguridad alimentaria global. Y el Comité

de Desarrollo Regional, donde la experiencia colombiana es un referente para otros países miembros.

El segundo es la designación para cada comité seleccionado de un funcionario con formación específica en el respectivo tema, con la función de liderar iniciativas dentro del comité y con métricas de resultado que se reportan anualmente. Liderar en la OCDE significa proponer agendas, construir coaliciones y producir documentos de política que posicionen a Colombia como referente en los temas donde tiene algo genuino que ofrecer.

El tercero es un programa de posicionamiento de Colombia como anfitrión de eventos de la OCDE. Ser miembro de la organización no solo da derecho a participar en sus comités sino también a proponer y organizar eventos en territorio colombiano. Foros regionales, conferencias técnicas, seminarios de política pública y misiones de estudio que traigan a ciudades colombianas a los funcionarios, académicos y empresarios que definen las agendas dentro de la organización. Un país que organiza eventos de la OCDE en su territorio gana visibilidad y posición de anfitrión. Así define la agenda, selecciona los participantes y controla el mensaje. Colombia debe proponer al menos dos eventos anuales de la OCDE en territorio colombiano, en los temas donde tiene autoridad real. Esos eventos se coordinan entre la Cancillería, el Ministerio de Comercio y la misión colombiana ante la OCDE en París, con una estrategia de comunicación que posicione a Colombia ante los medios especializados europeos como el referente latinoamericano en esas materias.

## **e. El TLC con la Unión Europea**

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la UE, vigente desde 2013, es uno de los instrumentos comerciales más valiosos que tiene el país. Las exportaciones colombianas hacia Europa han crecido desde la entrada en vigor del acuerdo pero muy por debajo del potencial que la eliminación de aranceles y la mejora de condiciones de acceso deberían haber generado. En agroindustria, Colombia tiene productos con ventajas comparativas reales en el mercado europeo, entre ellos el café de especialidad, el cacao fino, el aguacate, las flores y las frutas exóticas, pero enfrenta barreras no arancelarias como los altos criterios sanitarios, la trazabilidad y la necesidad de certificaciones de sostenibilidad. Una diplomacia técnica podría ayudar a flexibilizarlos. En servicios, el acuerdo con la UE abre oportunidades en sectores como tecnología de la información, servicios empresariales y turismo que Colombia prácticamente no ha desarrollado.

La modernización del acuerdo comercial con la UE está sobre la mesa en Bruselas y creo que es algo que Colombia debe impulsar por iniciativa propia. Los acuerdos de libre comercio negociados antes de 2015, como el que Colombia tiene con la UE, se enfocaron principalmente en reducción de aranceles para bienes físicos y en disciplinas básicas de servicios e inversión. El acuerdo Colombia-UE no contempla adecuadamente los intercambios de servicios digitales, la economía de datos, las cadenas de valor en inteligencia artificial ni los mecanismos de cooperación en transición energética que son centrales en la economía del siglo XXI. Una propuesta colombiana de modernización del acuerdo, presentada con rigor técnico, le daría a Colombia una posición de liderazgo que debe tener.

**Lo que hay que hacer:** para reactivar el TLC como herramienta diplomática propongo tres pasos.

El primero es la elaboración de una propuesta técnica colombiana de modernización del TLC con la UE, desarrollada por el Ministerio de Comercio en coordinación con la Cancillería y con participación del sector privado exportador, que identifique los vacíos del acuerdo actual en materia de comercio digital, economía de datos y cooperación en transición energética y proponga los textos concretos que los llenan.

El segundo es la presentación formal de esa propuesta ante la Comisión Europea en los primeros seis meses de gobierno, acompañada de una campaña de incidencia coordinada entre las misiones en Bruselas, Berlín y Madrid para construir respaldo político entre los Estados miembros más influyentes en la agenda comercial de la UE.

El tercero es la activación de los mecanismos de facilitación comercial que el TLC vigente ya contempla pero que Colombia no ha usado bien. El acuerdo tiene comités técnicos bilaterales en materia sanitaria, fitosanitaria, de obstáculos técnicos al comercio y de propiedad intelectual que se reúnen periódicamente y que son el espacio donde se negocian en la práctica las barreras concretas que enfrentan los exportadores colombianos. Un exportador de flores colombiano que no puede vender en Alemania porque sus empaques no cumplen una norma técnica específica no necesita una renegociación del tratado. Necesita que el funcionario colombiano en ese comité técnico haya identificado el problema, propuesto la solución y conseguido el acuerdo antes de que la temporada de exportación empiece.

Colombia debe designar en los primeros días de gobierno a los representantes colombianos en cada uno de esos comités técnicos, darles mandato explícito de reducir barreras concretas para los exportadores colombianos prioritarios y establecer un mecanismo de reporte trimestral al sector privado exportador sobre los avances obtenidos en cada comité. Ese mecanismo convierte al TLC en un instrumento que trabaja activamente para los exportadores colombianos todos los días.

## **f. Diplomacia energética**

Colombia tiene el potencial energético que Europa necesita. Lo que falta es el instrumento para convertirlo en inversión real. Ese instrumento es una diplomacia energética activa que opere en tres niveles. En el nivel político, construyendo los acuerdos de gobierno a gobierno que abren la puerta a las inversiones de largo plazo. En el nivel técnico, dentro de los foros de la OCDE y de la Agencia Internacional de Energías Renovables, posicionando a Colombia como socio estratégico en la agenda global de transición. Y en el nivel empresarial, facilitando el contacto directo entre las empresas europeas con planes de inversión en energías limpias y los operadores colombianos que pueden ser sus socios locales. Esa diplomacia energética no existe hoy.

Además Europa necesita minerales críticos para su transición energética. El litio, el cobalto, el níquel y el cobre son insumos sin los cuales las baterías, los paneles solares y los vehículos eléctricos que Europa requiere para cumplir sus compromisos climáticos no pueden fabricarse. La Unión Europea ha declarado esos minerales como estratégicos y ha creado una norma de materias primas fundamentales, conocida como Critical Raw Materials Act (CRMA), que busca garantizar un

suministro seguro, diversificado y sostenible de los metales y minerales esenciales para la transición ecológica, la economía digital, el sector aeroespacial y de defensa.

Colombia tiene reservas de varios de esos minerales y tiene la ventaja adicional de ser una democracia con instituciones funcionando y un socio de la OCDE. Esa combinación es exactamente lo que la política europea de diversificación de suministros de minerales críticos está buscando. La diplomacia energética colombiana debe incorporar ese argumento de manera clara en cada conversación con socios europeos, posicionando a Colombia no solo como proveedor de energía renovable sino también como fuente confiable de los minerales que esa energía requiere para materializarse.

**Lo que hay que hacer:** la agenda energética con Europa tiene tres pasos concretos que operarían desde la Unidad de Diplomacia Energética que desarrollo en el Capítulo 18.

El primero es un programa de misiones energéticas semestrales a las capitales europeas con mayor actividad inversora en energías renovables, lideradas conjuntamente por la Cancillería y el Ministerio de Minas y Energía, con participación de los operadores colombianos con mayor capacidad de asociarse con inversionistas europeos y con propuestas concretas de proyectos disponibles para inversión.

El segundo es la elaboración de un catálogo de proyectos energéticos colombianos disponibles para inversión europea, desarrollado conjuntamente por esa unidad, el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero Energética, con actualización semestral y distribución activa entre los fondos de inversión, bancos de desarrollo y empresas energéticas europeas con mandatos de inversión en energías renovables en mercados emergentes. Ese catálogo debe ser una herramienta de trabajo que presente cada proyecto con su localización exacta, su capacidad instalada, su estado de licenciamiento ambiental, su conexión a la red nacional, su estructura de propiedad y sus condiciones de asociación disponibles. Un fondo de inversión europeo que reciba ese catálogo no debe necesitar hacer una misión exploratoria para saber si Colombia tiene algo concreto que ofrecerle. Ya lo va a saber. Y eso acorta el ciclo de decisión de inversión de años a meses.

El tercero es un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas de la agenda energética europea. La Unidad de Diplomacia Energética debe publicar cada seis meses un reporte con tres indicadores concretos que son el número de proyectos del catálogo en negociación activa con inversionistas europeos, el monto de inversión comprometida o en proceso de estructuración y el número de acuerdos de asociación firmados entre operadores colombianos y europeos. Ese reporte se debe presentar ante el Consejo Empresarial de Política Exterior que se desarrolla en el Capítulo 14 y se publica en la página web de la Cancillería.

## **g. Agenda digital**

La agenda digital y de economía del conocimiento es un frente de oportunidades que Colombia prácticamente no ha desarrollado en su relación con Europa. La UE tiene programas de cooperación en digitalización, inteligencia artificial, economía circular y desarrollo de capacidades tecnológicas que están disponibles para países socios pero que requieren una diplomacia activa para ser aprovechados.

El programa Horizonte Europa, el mayor programa de investigación e innovación de la historia de la UE con un presupuesto de más de noventa y cinco mil millones para el período 2021-2027, tiene mecanismos de participación para países no miembros que Colombia casi no ha usado.

Una estrategia diplomática que posicione a Colombia como socio preferente de Europa en la agenda de economía del conocimiento para América Latina puede generar flujos de cooperación técnica y de inversión en sectores de alto valor agregado que complementen y diversifiquen la agenda tradicional de materias primas que ha dominado la relación comercial bilateral.

**Lo que hay que hacer:** para desarrollar la agenda digital con Europa propongo tres pasos.

El primero es la designación de un funcionario de la misión diplomática en Bruselas con la función de identificar y gestionar la participación colombiana en los programas de cooperación digital de la UE, incluyendo Horizonte Europa, con metas anuales de proyectos colombianos incorporados y recursos de cooperación captados.

El segundo es un acuerdo de cooperación digital entre Colombia y la UE, negociado en el primer año de gobierno, que establezca un marco formal para la participación colombiana en los programas europeos de digitalización, inteligencia artificial y economía del conocimiento. Colombia sería el primer país latinoamericano en suscribir ese tipo de acuerdo con la UE.

El tercero es un programa anual de becas de investigación para científicos y tecnólogos colombianos en instituciones europeas participantes en Horizonte Europa, negociado como parte del acuerdo de cooperación digital y financiado conjuntamente por la UE y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia. Ese programa tiene un doble propósito. Forma una generación de investigadores colombianos con acceso directo a conocimiento europeo en inteligencia artificial, economía digital y tecnologías limpias, y al mismo tiempo convierte a cada investigador colombiano en un nodo de la red de influencia que Colombia necesita construir en los circuitos académicos donde se forman las ideas que después se convierten en política pública.

## **h. Seguridad**

La cooperación en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico deben ser miradas de una manera diferente a la de siempre. Durante décadas Colombia ha llegado a esa conversación con Europa en una posición de receptor. Recibiendo cooperación técnica, financiamiento de programas de sustitución de cultivos y asistencia para el fortalecimiento institucional. Colombia necesitó esa cooperación y en muchos casos la usó bien. Pero ya no refleja la realidad de lo que Colombia es hoy en esa materia.

Europa es el segundo mercado mundial de consumo de cocaína después de Estados Unidos. Países como Alemania, los Países Bajos, España y el Reino Unido tienen problemas serios de consumo y de tráfico que sus propios servicios de seguridad no saben resolver adecuadamente. Y Colombia, que lleva más de cuatro décadas lidiando con el narcotráfico en todas sus dimensiones, tiene un conocimiento práctico que ningún otro país del mundo puede igualar.

Eso cambia la conversación. Colombia no tiene que llegar a Europa a pedir ayuda para resolver un problema que Europa también tiene. Puede llegar a ofrecer soluciones que el viejo continente

necesita y no sabe producir sola. Creo que posicionar a Colombia como exportador de conocimiento y de metodologías en materia de seguridad y reducción del narcotráfico le da a ese tema una dimensión de política exterior positiva que la narrativa tradicional, centrada en la victimización y en la dependencia de la cooperación externa, simplemente no tiene. Y convierte un pasivo histórico en uno de los activos diplomáticos más genuinos y más difíciles de replicar que Colombia puede ofrecer en el mundo.

**Lo que hay que hacer:** para convertir esa experiencia en un activo diplomático propongo tres pasos concretos.

El primero es crear el Centro de Conocimiento Antidroga de Colombia, adscrito a la Cancillería y operado en coordinación con la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y la Fiscalía General de la Nación, con la función de sistematizar, documentar y exportar la experiencia colombiana en materia de seguridad, dismantelamiento de organizaciones criminales, reintegración de combatientes y reducción de cultivos ilícitos. Ese centro es una plataforma de cooperación técnica activa que ofrece a los países europeos con problemas de consumo y tráfico de drogas algo que ningún otro país puede ofrecer. Décadas de experiencia práctica en el campo, metodologías probadas y funcionarios que han ejecutado esas metodologías en condiciones reales.

El segundo es el modelo de financiamiento. El centro opera bajo el esquema de cooperación técnica remunerada. Europa paga por ese conocimiento, Colombia lo exporta y los recursos generados contribuyen al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Eso convierte la lucha contra el narcotráfico, que es una carga presupuestal, en una fuente de ingresos para la diplomacia colombiana.

El tercero es la construcción de una agenda de clientes institucionales para el Centro. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Europol, el Colegio Europeo de Policía y los ministerios del interior de Alemania, los Países Bajos, España y el Reino Unido son los interlocutores naturales de ese servicio. La embajada en cada uno de esos países debe tener la función de presentar formalmente el Centro, identificar las necesidades específicas de cooperación técnica de cada institución y gestionar los primeros acuerdos de prestación de servicios. El objetivo para el primer año de operación del Centro debería ser tener al menos tres acuerdos de cooperación técnica remunerada firmados con instituciones europeas. Ese resultado convierte al Centro de Conocimiento Antidroga de una propuesta de política exterior en una realidad financiera que se sostiene sola.

## **i. Davos como plataforma de posicionamiento**

El Foro Económico Mundial de Davos es el espacio donde los líderes empresariales, los jefes de Estado y los gestores de los grandes fondos de inversión del mundo se reúnen cada enero para definir informalmente las prioridades del año.

Colombia ha tenido una presencia irregular en ese foro. Algunos gobiernos han enviado delegaciones de alto nivel con agenda preparada y han regresado con compromisos concretos. Otros han enviado funcionarios de segundo nivel sin agenda clara y han desperdiciado una de las oportunidades de acceso más eficientes que existe en el sistema internacional.

El próximo gobierno debe establecer desde el primer año una presencia en Davos que sea consistente, de alto nivel y con una agenda preparada con al menos tres meses de anticipación. Esa agenda debe identificar los fondos de inversión, las empresas y los líderes con mayor relevancia para las prioridades colombianas de ese año, debe producir reuniones bilaterales concretas y debe terminar con un informe de resultados que la Cancillería presenta ante el Consejo Empresarial de Política Exterior dentro de los treinta días siguientes al foro.

**Lo que hay que hacer:** la presencia ideal colombiana en Davos, a mi juicio, requiere tres pasos.

El primero es la designación en los primeros días de gobierno de un funcionario de la Cancillería con la función permanente de gestionar la agenda colombiana en Davos, en coordinación con ProColombia y con el Ministerio de Comercio. Ese funcionario debe comenzar la preparación de la agenda del año siguiente inmediatamente después de cada foro.

El segundo es la construcción de una delegación colombiana de alto nivel que combine al canciller o al vicepresidente con los presidentes de los principales gremios exportadores y con los jefes de misión en los mercados prioritarios para Colombia ese año. Esa combinación de presencia gubernamental y empresarial es la que produce los mejores resultados en Davos porque permite cerrar conversaciones en el mismo foro sin necesidad de agendas adicionales.

El tercero es un sistema de seguimiento de los compromisos adquiridos en Davos, con un reporte trimestral que mida cuántos de esos compromisos se convirtieron en inversiones, acuerdos o visitas de prospección a Colombia en los doce meses siguientes al foro.

## **j. Un Davos para América Latina**

Esta sección pertenece a este capítulo por coherencia con la sección anterior sobre Davos y no al Capítulo 7 sobre liderazgo regional, donde encajaría igualmente bien por tema. La razón es simple. Aquí propongo el Foro Económico de América Latina, una reunión como la de Davos pero para nuestra parte del continente americano, que se construye desde la relación con Europa y con el Foro Económico Mundial. Por eso tiene más sentido presentarla aquí que en el capítulo regional.

América Latina no tiene un foro propio equivalente al Foro Económico Mundial. No existe un espacio donde los líderes empresariales de la región, los jefes de gobierno y los grandes inversionistas globales con interés en América Latina se reúnan con regularidad para construir las relaciones personales que después sostienen las decisiones de inversión, los acuerdos comerciales y las agendas de política pública. Davos existe porque el empresario alemán Klaus Martin Schwab decidió crearlo en 1971 en una ciudad suiza sin ninguna ventaja obvia más allá de su propio interés. América Latina lleva décadas esperando que alguien tome esa misma decisión. Y Colombia puede ser ese alguien.

El Foro Económico de América Latina tendría sede permanente en Barranquilla. Esa elección no es arbitraria. Barranquilla es la ciudad colombiana con la identidad caribeña y latinoamericana más clara, con una comunidad empresarial cosmopolita con vínculos internacionales reales y con una infraestructura de eventos que puede albergar un foro de esa escala. Está además en el corazón

geográfico del Caribe colombiano, a pocas horas de las principales capitales del hemisferio y con conexiones aéreas directas con los mercados más importantes de América del Norte y Europa. Y tiene para ofrecer su historia de apertura comercial y cultural que la convierte en el símbolo más natural para este tipo de foros.

El Foro Económico de América Latina no compite con Davos sino que lo complementa. Su función no es reemplazar la presencia colombiana en Suiza sino crear en el hemisferio un espacio de diálogo con agenda propia, con participantes propios y con una identidad latinoamericana que Davos, por su naturaleza global, no puede tener. Colombia llegaría a ese foro como anfitrión y arquitecto. Esa diferencia define quién tiene la agenda, quién convoca y quién construye la narrativa sobre el futuro de la región.

**Lo que hay que hacer:** para lanzar el Foro Económico de América Latina propongo tres pasos concretos.

El primero es una conversación formal entre el presidente de Colombia y Klaus Schwab, durante el primer año de gobierno, para explorar un acuerdo de respaldo institucional del Foro Económico Mundial al nuevo foro latinoamericano. Ese respaldo no es indispensable pero acelera la credibilidad del evento y facilita la convocatoria de los participantes internacionales que le dan peso global.

El segundo es la constitución de un comité organizador integrado por la Cancillería, la Alcaldía de Barranquilla, ProColombia y los principales gremios empresariales colombianos con vocación regional, con función de diseñar el formato del foro, definir su agenda inaugural y gestionar las invitaciones a los jefes de Estado, líderes empresariales y organismos multilaterales que deben estar en la primera edición. La primera edición debería realizarse en el segundo año de gobierno.

El tercero es un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo y con la Corporación Andina de Fomento para que sean socios institucionales permanentes del foro, con presencia activa en su agenda y con contribución al financiamiento de su organización. Ese respaldo multilateral convierte al Foro Económico de América Latina en un proyecto de la región y no solo de Colombia, lo que amplía su convocatoria y le da la legitimidad que ningún esfuerzo puramente nacional puede generar por sí solo.

## **k. Tres planos para una asociación estratégica**

Las secciones anteriores proponen agendas específicas con cada socio europeo. Berlín por su capacidad de inversión en energías renovables. Madrid por su peso en Bruselas y por la diáspora colombiana más grande de Europa. La Santa Sede por su red de influencia global. La OCDE por su función de plataforma de liderazgo. El TLC por su potencial comercial subutilizado. Y las tres agendas concretas de energía, digitalización y seguridad por los sectores donde el complemento entre Colombia y Europa es más claro. Pero esas agendas tienen más valor en su conjunto que como iniciativas aisladas. Para que produzcan una transformación real de la relación bilateral necesitan una arquitectura que las integre. Esa arquitectura, a mi juicio, se construye sobre tres planos que se refuerzan mutuamente.

**El plano económico:** es el que produce los resultados más visibles en el corto plazo, como comercio con valor agregado, inversión europea en sectores donde Colombia tiene ventajas comparativas reales, energía renovable como eje de una nueva interdependencia y cadenas de valor integradas que generen crecimiento en ambos lados.

**El plano de valores:** valores como democracia, Estado de derecho y sostenibilidad ambiental como fundamentos compartidos que le dan estabilidad y profundidad a la relación más allá de los ciclos políticos. Este plano convierte una relación comercial en una asociación de largo plazo.

**El plano de influencia:** es el más difícil de construir porque depende de los otros dos. Sin solidez económica y sin credibilidad, Colombia no tiene influencia real en ningún foro europeo. Pero con ambas cosas puede convertirse en el país latinoamericano que llega a Europa a proponer, con autoridad real en temas como la biodiversidad, la transición energética, la construcción de paz y la seguridad alimentaria. Eso se construye con acciones sostenidas, con presencia activa en los foros correctos y con la disciplina de mantener esa presencia más allá de los cambios de gobierno.

## 1. Resumen y líneas de acción del Capítulo 8

Europa busca socios confiables fuera de su vecindario y Colombia tiene condiciones para serlo. La relación ha estado siempre por debajo de su potencial. Este capítulo propone convertirla en una asociación estratégica sobre tres planos.

- **Embajada en Berlín:** mapear las empresas alemanas con interés en América Latina, organizar una misión empresarial alemana a Colombia y establecer un mecanismo de coordinación trimestral con ProColombia y el Ministerio de Comercio.

- **Embajada en Madrid:** activar el directorio de colombianos influyentes en España, crear el Consejo Asesor de la Diáspora Colombiana en España y coordinar con Bruselas una agenda semestral de incidencia conjunta.

- **Santa Sede:** nombrar un embajador con el perfil específico, establecer una agenda bilateral concreta con la Cancillería y activar la red de la Iglesia Católica colombiana como canal de información territorial e influencia diplomática.

- **OCDE:** definir los comités donde Colombia ejercerá liderazgo activo, designar funcionarios para cada uno y proponer al menos dos eventos anuales de la OCDE en territorio colombiano.

- **Foro Económico de América Latina:** constituir el comité organizador con la Cancillería, la Alcaldía de Barranquilla y los exportadores y asegurar al BID y la CAF como socios permanentes. Primera edición antes del final del primer año de gobierno.

- **TLC con la UE:** elaborar una propuesta técnica de modernización del acuerdo, presentarla ante la Comisión Europea en los primeros seis meses de gobierno y activar los comités técnicos bilaterales para reducir barreras concretas a los exportadores colombianos.

- **Diplomacia energética:** ejecutar misiones energéticas semestrales a Europa, elaborar el catálogo de proyectos disponibles para inversión europea y establecer un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas con indicadores públicos.

- **Agenda digital:** designar un funcionario en Bruselas con funciones específicas para los programas de cooperación digital, negociar un acuerdo de cooperación digital con la UE y lanzar un programa de becas de investigación en instituciones europeas.

- **Seguridad:** crear el Centro como plataforma de cooperación técnica remunerada con Europa en materia de seguridad y reducción del narcotráfico, con objetivo de tres acuerdos firmados en el primer año.

## Capítulo 9

### China: una relación con reglas claras

Colombia no tiene con China la historia de identidades ideológicas de otros países latinoamericanos, ni la dependencia que otros han construido a través de décadas de financiamiento de infraestructura y acuerdos energéticos que les han dado a los chinos una influencia difícil de revertir. En Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, China financió infraestructura, desarrolló proyectos energéticos y creó dependencias de largo plazo que esos gobiernos no anticiparon. En Colombia eso no ha ocurrido. Esa ausencia de compromisos es un activo, pero el momento de definir qué tipo de relación quiere Colombia con Beijing es ahora, precisamente porque todavía puede hacerlo en sus propios términos.

La relación de Colombia con China ha crecido de manera sostenida durante las últimas dos décadas. China es hoy el segundo socio comercial de Colombia después de Estados Unidos, con un intercambio bilateral que supera los doce mil millones de dólares anuales. Las importaciones colombianas desde China abarcan desde bienes de consumo masivo hasta maquinaria industrial, equipos de telecomunicaciones y tecnología. Las exportaciones colombianas hacia China están concentradas en petróleo, carbón y ferróníquel, es decir en materias primas de bajo valor agregado cuyo precio está determinado por los mercados internacionales y cuya demanda depende de las fluctuaciones de la economía china. Esa relación comercial asimétrica, en la que Colombia vende materias primas y compra manufactura y tecnología, es el primer problema que una política exterior madura hacia China debe corregir.

Ese crecimiento comercial entre los dos países no ha estado acompañado por un crecimiento equivalente de la inversión directa china en Colombia. China le compra materias primas a Colombia y le vende manufactura y tecnología, pero no ha puesto capital productivo en el país de la manera en que sí lo ha hecho en Venezuela, Ecuador, Perú o Bolivia. En Colombia la presencia china ha sido relativamente limitada y eso es un activo. Significa que Colombia todavía está a tiempo de definir qué tipo de inversión china quiere y en qué condiciones está dispuesta a recibirla.

#### **a. Límites que no son negociables**

El ascenso de China como potencia global no es un fenómeno reversible y los países que pretenden ignorarlo o resistirlo pagan un precio innecesario. Lo que propongo es un pragmatismo calibrado que reconozca la realidad del poder chino sin subordinarse a él. Creo que esa es exactamente la posición que Colombia debe adoptar. Se trata de ser realista y de sacarle el mayor provecho a los beneficios económicos de la relación dentro de límites claramente definidos.

Esos límites deben ser el resultado de una definición de los intereses colombianos y de las implicaciones que ciertos tipos de presencia china tendrían sobre la capacidad de Colombia de mantener su alineación con Estados Unidos. Entre ellos identifiqué los siguientes.

**Primer límite - Telecomunicaciones:** la infraestructura de telecomunicaciones es un tema de seguridad nacional que va mucho más allá de la consideración comercial sobre el precio de los equipos. La existencia de equipos de empresas chinas como Huawei y ZTE en las redes de telecomunicaciones colombianas es un riesgo que Estados Unidos y sus aliados más cercanos consideran inaceptable y por eso han excluido a esos proveedores de sus redes. Colombia, que debe tener una realineación con Washington y con el mundo democrático, debe adoptar una posición coherente con esa preocupación y definir con claridad qué proveedores son admisibles en su infraestructura de telecomunicaciones.

**Lo que hay que hacer:** para establecer ese límite propongo tres pasos concretos.

El primero es una resolución de la Comisión de Regulación de Comunicaciones que defina la infraestructura crítica de telecomunicaciones y establezca los criterios de evaluación de riesgo que aplican a los proveedores de esa infraestructura. Esa resolución no debe necesariamente mencionar a Huawei ni a ZTE. Basta con establecer criterios objetivos de seguridad que esas empresas no pueden cumplir.

El segundo es un plazo de transición para cambiar la infraestructura china ya instalada en redes críticas colombianas, negociado con los afectados y con el respaldo técnico y diplomático de Estados Unidos. El programa Rip and Replace de la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos, financiado con casi cinco mil millones de dólares, subsidia el reemplazo de equipos chinos en redes de telecomunicaciones. Colombia puede solicitar formalmente su vinculación como el primer país latinoamericano en adherirse a esa iniciativa. Ese gesto tiene un valor estratégico pues manda el mensaje adecuado.

El tercero es la adhesión de Colombia a las Prague Proposals on Telecommunication Supplier Diversity and Security, el marco internacional de ciberseguridad en telecomunicaciones que surgió de la Conferencia de Praga de 2019 y que ha sido adoptado por más de cincuenta países democráticos como referencia para evaluar el riesgo de los proveedores de infraestructura crítica. Adherirse a ese marco convierte a Colombia en el primer país latinoamericano en alinearse formalmente con los criterios de seguridad tecnológica del mundo democrático y envía a Washington una señal inequívoca de que Colombia entiende lo que está en juego en esa competencia.

**Segundo límite - Infraestructura portuaria:** China ha invertido en los últimos años en puertos e infraestructura logística en varios países latinoamericanos. La influencia sobre infraestructura portuaria es un tema que Washington sigue con atención y que tiene implicaciones para la seguridad del continente que van más allá del debate comercial. Colombia, con sus dos costas y con la posición del Canal de Panamá como referente de su importancia logística en el hemisferio, debe ser especialmente cuidadosa en este frente y definir con precisión qué tipo de participación china en infraestructura portuaria es compatible con sus intereses estratégicos y con sus compromisos con sus socios occidentales.

**Lo que hay que hacer:** este límite requiere dos instrumentos jurídicos.

El primero es un decreto que establezca una lista de puertos e infraestructura logística importantes para la seguridad nacional colombiana, en la que la participación accionaria de empresas o fondos de inversión de origen chino quede excluida o limitada a máximo el 25%.

El segundo es un mecanismo de revisión de inversiones extranjeras en infraestructura estratégica, similar al Committee on Foreign Investment in the United States, que le permite al gobierno colombiano examinar y bloquear inversiones extranjeras que representen un riesgo para la seguridad nacional antes de que se concreten. Ese mecanismo requiere una reforma legislativa que el próximo gobierno debe radicar en el Congreso en su primer año.

**Tercer límite - Sector energético:** China ha logrado influencia en el sector energético de varios países latinoamericanos a través de inversiones directas y de financiamiento de proyectos por parte de bancos estatales chinos como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. Esas inversiones vienen usualmente acompañadas de condiciones que van más allá de las que impone el mercado, con requisitos de uso de mano de obra y de equipos chinos, cláusulas de arbitraje que favorecen la jurisdicción china y acuerdos de pago en especie que generan dependencias difíciles de desactivar. Colombia debe definir qué tipo de participación china en su sector energético es aceptable y bajo qué condiciones.

**Lo que hay que hacer:** para proteger el sector energético propongo tres pasos concretos.

El primero es una resolución del Ministerio de Minas y Energía que establezca los criterios mínimos que debe cumplir cualquier inversión extranjera en el sector energético colombiano para ser admisible, incorporando los principios de la OCDE sobre empresas multinacionales y conducta empresarial responsable, los criterios de transparencia de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y los requisitos de arbitraje internacional bajo las reglas del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El segundo es una cláusula de contenido local mínimo en todos los contratos de inversión energética, que obligue a cualquier inversionista extranjero a asociarse con empresas colombianas y a usar mano de obra y equipos colombianos en una proporción razonable. Esa cláusula no discrimina por origen de la inversión pero hace inviable el modelo que caracteriza a la inversión estatal china en otros países latinoamericanos, donde el inversionista trae mano de obra, equipos y financiamiento sin dejar valor agregado real en el país receptor.

El tercero es un mecanismo de auditoría independiente que garantice el cumplimiento real de la cláusula de contenido local y no solo su existencia formal en los contratos. Un auditor externo seleccionado por el gobierno colombiano mediante proceso competitivo, con experiencia verificable en auditoría de contratos de inversión en el sector energético y sin vínculos con las empresas auditadas, debe producir un informe anual público sobre el nivel de cumplimiento de la cláusula en cada contrato activo. Ese informe se debe publicar en la página web del Ministerio de Minas y Energía y presentar ante las comisiones pertinentes del Congreso. Un inversionista que no cumpla la cláusula en dos auditorías consecutivas debe perder el derecho a participar en nuevas licitaciones del sector por un período de tres años. Esa consecuencia convierte la cláusula en una obligación real con dientes.

## **b. La agenda comercial**

En el comercio con China hay una desproporción que Colombia tiene que corregir. El país le vende a China lo que la tierra produce, como petróleo, carbón y ferroníquel, y le compra lo que la industria fabrica, como maquinaria, equipos y tecnología. El problema es que las materias primas

tienen precios volátiles que Colombia no controla y que dependen de la demanda china, mientras que la manufactura y la tecnología tienen precios estables que China sí controla y que generan valor agregado en su economía y no en la colombiana.

Lo anterior significa que cuando el precio de un producto como el petróleo cae o cuando China reduce su demanda de un producto como el carbón, Colombia pierde ingresos sin que haya nada que amortigüe el golpe. Reequilibrar esa relación requiere una diplomacia comercial activa que abra el mercado chino a exportaciones colombianas de mayor valor agregado, como el café de especialidad, el cacao fino, las flores, los servicios de tecnología, los productos farmacéuticos y las manufacturas de nicho donde Colombia tiene competitividad real y donde el consumidor chino tiene capacidad y disposición de pagar por productos de origen latinoamericano.

Eso no es fácil. El mercado chino tiene barreras de entrada que van desde criterios sanitarios exigentes hasta preferencias de consumo muy específicas que requieren inversión en conocimiento de mercado y en construcción de marca que los exportadores colombianos no pueden hacer solos. Una diplomacia comercial activa en Beijing, Shanghai y Guangzhou, las tres ciudades donde se concentra el poder de compra y las decisiones de importación del mercado chino, puede facilitar ese proceso de manera importante.

**Lo que hay que hacer:** para reequilibrar la relación comercial propongo tres pasos.

El primero es una misión comercial a Beijing, Shanghai y Guangzhou liderada por el vicepresidente y el Ministro de Comercio con participación de los gremios exportadores colombianos con mayor potencial en el mercado chino. Esa misión llega con una lista de compradores chinos identificados previamente por la embajada y por ProColombia, con muestras de productos certificados y con propuestas comerciales concretas listas para negociar.

El segundo es la creación de una unidad de inteligencia de mercado chino dentro de ProColombia, dedicada exclusivamente a identificar oportunidades de exportación colombiana y a construir las relaciones con importadores, distribuidores y plataformas de comercio electrónico chinas que los exportadores colombianos necesitan para entrar al mercado.

El tercero es un programa de certificación acelerada para exportadores colombianos que quieran acceder al mercado chino, desarrollado en coordinación con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y con las autoridades chinas, que reduzca el tiempo de obtención de las certificaciones sanitarias y de origen que el mercado chino exige a no más de seis meses para los productos con mayor demanda potencial.

### **c. El turismo chino**

China es el mayor exportador de turismo del mundo. En 2019, antes de la pandemia, sus ciudadanos realizaron más de 160 millones de viajes al exterior. En 2025 esa cifra se proyecta en más de 155 millones, casi recuperando los niveles históricos. Colombia tiene atractivos turísticos de primer orden como una biodiversidad excepcional, ciudades con oferta cultural rica, costas en dos océanos, gastronomía reconocida internacionalmente y una infraestructura turística que ha mejorado en la última década. Capturar una fracción del mercado turístico chino requiere primero resolver un obstáculo administrativo que es el proceso actual de solicitud de visa para ciudadanos

chinos. Es lento, complejo y con tasas de aprobación que los chinos entienden como una señal de que Colombia no los quiere.

**Lo que hay que hacer:** para capturar ese mercado turístico propongo cuatro pasos concretos.

El primero es la apertura de un proceso de facilitación de visas para ciudadanos chinos que quieran visitar Colombia, con un sistema de solicitud completamente digital, tiempos de respuesta de no más de 48 horas y una tasa de aprobación que envíe al mercado turístico chino la señal de que Colombia les da la bienvenida.

El segundo es una campaña de posicionamiento de marca Colombia en las tres plataformas digitales de mayor uso en China que son WeChat, Weibo y Douyin, que es la versión local china de TikTok. Allí debe pautarse con contenido producido específicamente para el consumidor chino y con influenciadores de viaje chinos invitados a Colombia en misiones de familiarización organizadas por ProColombia y por la embajada en Beijing.

El tercero es la negociación con aerolíneas chinas de rutas directas o con una sola escala entre las principales ciudades chinas y Bogotá, usando como palanca el volumen potencial del mercado turístico y un acuerdo de cielos abiertos que Colombia debe proponer a China como parte de su agenda bilateral.

El cuarto es un paquete de incentivos para operadores turísticos chinos que incluyan a Colombia en sus circuitos latinoamericanos, desarrollado en coordinación con el Ministerio de Comercio, ProColombia y el sector hotelero colombiano, con condiciones específicas de precio, logística y experiencia cultural adaptadas a las preferencias del turista chino.

#### **d. Una postura clara en los foros multilaterales**

La postura de Colombia en los foros multilaterales en los que China tiene presencia e intereses activos debe definirse con claridad. En la ONU, en la OMC y en los organismos financieros internacionales, China tiene posiciones sobre temas que afectan directamente a Colombia. Colombia debe definir con precisión en cuáles de esos temas está dispuesta a respaldar posiciones chinas cuando coincidan con sus intereses y en cuáles debe alinearse con sus socios occidentales aunque eso implique votar en contra de las posiciones de Beijing. Esa claridad es la expresión de una política exterior madura que sabe distinguir entre los intereses que puede compartir con China y lo que no está dispuesta a negociar.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta, conocida en inglés como Belt and Road Initiative, es el instrumento más ambicioso de la política exterior china y el que más preguntas les plantea a países como Colombia. Varios países latinoamericanos se han adherido formalmente y han recibido financiamiento chino para proyectos de infraestructura que en algunos casos han resultado beneficiosos y en otros han generado dependencias y controversias que sus gobiernos no anticiparon. Colombia no se ha adherido formalmente a la BRI y eso es un acierto. La adhesión formal envía una señal de alineación con la política exterior china que es incompatible con la posición estratégica que Colombia debe ocupar en el hemisferio occidental y con la relación de confianza que debe construir y mantener con Washington. Colombia puede recibir inversión china en infraestructura de manera selectiva y bajo condiciones que protejan sus intereses sin necesidad

de adherirse a un instrumento que tiene implicaciones geopolíticas que van mucho más allá de lo económico.

### **e. El CONPES de política exterior frente a China**

Los tres límites que desarrollan las secciones anteriores y la agenda comercial y turística que propongo definen con precisión lo que Colombia quiere y lo que no quiere de China. Pero lo que hay hoy son decisiones sectoriales sin un documento que defina la postura frente a China y le dé fuerza de política de Estado. Un gobierno que establece límites en telecomunicaciones mediante resolución, otros en infraestructura portuaria mediante decreto y otros en energía mediante otra resolución ministerial no tiene una política exterior frente a China. Lo que tiene es un conjunto de medidas desconectadas que cualquier gobierno siguiente puede revertir sin coherencia ni costo político. El instrumento para corregir eso es un documento CONPES.

No existe ningún documento oficial que defina con precisión qué tipo de presencia e inversión china es bienvenida en Colombia, cuál está sujeta a condiciones y cuál está excluida por razones de seguridad nacional. Esa ausencia deja al Estado sin una postura coherente frente a un actor que sí tiene una estrategia clara. Además un CONPES le da a esa política una institucionalidad que va más allá del gobierno que lo adopta y es la señal más clara que Colombia puede enviarle a Washington y a Beijing. A Washington, que Colombia tiene claridad sobre los límites de su relación con China. Y a Beijing, que Colombia es un socio predecible con reglas claras y no un mercado sin marco de referencia.

**Lo que hay que hacer:** construir ese marco estratégico requiere tres pasos concretos.

El primero es la conformación en los primeros días de gobierno de un equipo técnico interinstitucional liderado por el Departamento Nacional de Planeación y la Cancillería, con participación del Ministerio de Comercio, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), con la función de producir el documento CONPES en un plazo máximo de seis meses. Ese equipo debe tener acceso a la inteligencia económica y de seguridad disponible sobre la presencia china en Colombia y en América Latina y debe producir un diagnóstico riguroso antes de formular las recomendaciones de política.

El segundo es un proceso de consulta con el sector privado colombiano, con las universidades con mayor capacidad de análisis de la relación con China y con los aliados occidentales de Colombia, particularmente Estados Unidos, antes de la adopción formal del documento. Esa consulta no solo mejora la calidad técnica del CONPES sino que le da legitimidad política y convierte su adopción en un acto de política exterior con respaldo y no solo en una decisión tecnocrática.

El tercero es la comunicación estratégica del CONPES una vez adoptado. El documento no puede quedarse archivado en la página web del DNP. Debe ser presentado públicamente por el presidente de la República como una declaración de política de Estado, comunicado formalmente a la embajada china en Bogotá y a la embajada colombiana en Beijing, y distribuido entre los principales socios occidentales de Colombia como señal de que el país tiene una postura clara y coherente frente a China.

Colombia no tiene que elegir entre China y el mundo democrático. Lo que tiene es que saber exactamente lo que quiere de cada uno. Con China, una relación comercial pragmática que diversifique sus exportaciones, atraiga turismo y genere valor agregado en la economía colombiana, dentro de límites que protejan su seguridad nacional y su alineación estratégica con Occidente. Y con el mundo democrático, una relación de confianza construida sobre la coherencia y la predictibilidad de un país que sabe dónde está parado y que no negocia lo que no está en venta.

## **f. Resumen y líneas de acción del Capítulo 9**

Colombia no tiene dependencia de China y eso es un activo. La propuesta es tener un pragmatismo calibrado dentro de límites claramente definidos.

- **Límite telecomunicaciones:** expedir una resolución de la CRC que defina la infraestructura crítica y los criterios de evaluación de riesgo de proveedores, establecer un plazo de transición para reemplazar la infraestructura china en redes críticas y adherirse a las Prague Proposals que son normas para guiar a los países en el diseño, construcción y lanzamiento seguro de las redes de telecomunicaciones 5G.

- **Límite infraestructura portuaria:** expedir un decreto presidencial con la lista de puertos estratégicos con restricciones a la participación accionaria china y radicar un proyecto de ley de revisión de inversiones extranjeras en infraestructura estratégica.

- **Límite sector energético:** expedir una resolución del Ministerio de Minas que establezca los criterios mínimos de admisibilidad para inversión extranjera en el sector, incluyendo los principios de la OCDE, la EITI, la cláusula de contenido local mínimo y el mecanismo de auditoría independiente.

- **Agenda comercial:** realizar una misión comercial a Beijing, Shanghai y Guangzhou, crear una unidad de inteligencia de mercado China dentro de ProColombia y lanzar un programa de certificación acelerada para exportadores colombianos.

- **Turismo chino:** reformar el reglamento consular para facilitar visas a ciudadanos chinos, lanzar una campaña de marca Colombia en WeChat, Weibo y Douyin, negociar con aerolíneas chinas rutas directas o con una escala a Bogotá y crear un paquete de incentivos para operadores turísticos chinos.

- **Postura multilateral y BRI:** definir con precisión en qué temas Colombia respalda posiciones chinas en la ONU y la OMC y en cuáles se alinea con sus socios occidentales. Mantener la no adhesión a la Belt and Road Initiative como política de Estado.

- **CONPES China:** adoptar una política exterior de Estado frente a China que defina los sectores abiertos, los condicionados y los excluidos por razones de seguridad nacional, con consulta previa al sector privado y a los aliados occidentales.

# Capítulo 10

## El Asia que hemos descuidado

La política exterior colombiana sobre Asia ha estado dominada casi exclusivamente por China. Esto se entiende dado el tamaño del mercado chino y el peso geopolítico de Beijing, pero, a mi juicio, produce un error que Colombia no puede permitirse. Reducir Asia a China es como reducir Europa a Alemania. El continente asiático tiene economías dinámicas, democracias consolidadas y socios potenciales que comparten con Colombia valores, intereses comerciales y una visión del orden internacional que China no asume igual. Ignorarlos es dejar sobre la mesa oportunidades concretas que otros países de la región ya están aprovechando.

Veo cuatro ejes de interés en el Asia a los que Colombia debe mirar más allá de China. El primero son los Tigres Asiáticos y su modelo de desarrollo, el segundo es Japón como potencia tecnológica e inversionista, el tercero es el bloque del Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico como plataforma de integración comercial y el cuarto es la India como la economía de mayor crecimiento del mundo en las próximas décadas. Cada uno representa una agenda distinta con instrumentos distintos. Y todos merecen una atención diplomática que Colombia prácticamente nunca les ha dado.

### a. Los Tigres Asiáticos

Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Hong Kong construyeron en menos de tres décadas economías industrializadas de primer nivel sin las ventajas de los recursos naturales de Colombia. Lo que tenían era una decisión política de insertarse en las cadenas globales de valor cuando el mundo redistribuía su capacidad manufacturera, y una diplomacia capaz de posicionar a sus países en las conversaciones donde esas cadenas se definían.

El resultado fue una de las transformaciones económicas más aceleradas de la historia moderna. Corea del Sur pasó de ser un país más pobre que Colombia en los años sesenta a ser la decimotercera economía del mundo. Singapur construyó el hub logístico y financiero más importante del Asia-Pacífico en medio siglo. Taiwán se convirtió en el corazón de la industria global de semiconductores. Hong Kong construyó el centro financiero y logístico más importante de Asia, convirtiéndose en la puerta de entrada del capital internacional al continente.

Hay en la redistribución actual de las cadenas globales de valor una oportunidad similar a la que aprovecharon esos países. El pulso comercial entre Estados Unidos y China está redistribuyendo las cadenas globales de valor con una velocidad comparable a la de ese momento. La diferencia es que Colombia tiene hoy ventajas que los Tigres Asiáticos no tenían entonces, como acceso preferencial a los mercados más grandes del mundo a través de sus tratados de libre comercio, membresía en la OCDE y una posición geográfica que la conecta con América del Norte y América del Sur. Lo que ha faltado es la decisión política y la arquitectura diplomática para aprovecharlas. Esta sección no tiene un bloque sobre lo que hay que hacer porque las propuestas para cada uno

de esos países se desarrollan en las secciones siguientes, cada una con sus propios pasos de implementación.

## **b. Corea del Sur y Taiwán**

Corea del Sur y Taiwán tienen sectores industriales con alta demanda de insumos y servicios que Colombia puede venderles y comunidades empresariales con presencia en América Latina que representan redes de contacto que una diplomacia activa puede activar. Colombia tiene tratado de libre comercio con Corea del Sur, uno de los mayores inversionistas en manufactura avanzada del mundo que busca activamente destinos de relocalización productiva en el hemisferio occidental. Taiwán, con su industria de semiconductores y su experiencia en manufactura de precisión, representa una oportunidad similar. El Korea Trade-Investment Promotion Agency de Corea del Sur y el Taiwan External Trade Development Council de Taiwán son instituciones que combinan inteligencia comercial, promoción de exportaciones y atracción de inversión con una orientación hacia resultados que Colombia debería implementar.

El momento para activar esas relaciones es ahora y por una razón concreta. Corea del Sur y Taiwán están buscando activamente destinos de relocalización productiva en el hemisferio occidental por el pulso entre Estados Unidos y China y los riesgos geopolíticos que la tensión en el estrecho de Taiwán genera para sus propias cadenas de suministro. Las empresas coreanas y taiwanesas que quieren reducir su exposición a esa tensión necesitan un país que ofrezca estabilidad jurídica, acceso preferencial a los mercados norteamericanos y europeos y mano de obra calificada a costos competitivos. Colombia cumple esos tres criterios. Pero cumplirlos no es suficiente si no hay una diplomacia activa que los presente con claridad ante las empresas que están tomando esas decisiones ahora.

**Lo que hay que hacer:** para activar esas relaciones propongo dos pasos concretos.

El primero es una misión de estudio a Seúl y Taipéi liderada por el director de ProColombia con participación de funcionarios de la Cancillería y del Ministerio de Comercio, con el objetivo específico de conocer en detalle el funcionamiento del KOTRA y del TAITRA, identificar los elementos de cada modelo directamente adaptables al contexto colombiano y establecer acuerdos de cooperación institucional con ambas agencias que incluyan intercambio de funcionarios, acceso a bases de datos de inteligencia comercial y programas conjuntos de formación.

El segundo es la presentación ante el Congreso de la República, en el primer año de gobierno, de un proyecto de ley que incorpore en Colombia los elementos del modelo coreano y taiwanés que más elevan la efectividad de la promoción de exportaciones e inversiones, incluyendo mandatos sectoriales específicos por mercado, sistemas de evaluación por resultados con métricas públicas y mecanismos de coordinación con el sector privado exportador que conviertan a ProColombia en el equivalente colombiano del KOTRA, con la misma orientación hacia resultados concretos y medibles que ha hecho de esas instituciones un referente mundial.

### c. Malasia

Malasia pertenece a la generación siguiente de economías asiáticas de desarrollo acelerado, los llamados Tigres Cachorro, junto con Indonesia, Tailandia y Filipinas. Con una economía de más de cuatrocientos mil millones de dólares, es uno de los mayores exportadores de productos electrónicos del mundo, tiene uno de los sectores de servicios financieros más desarrollados de Asia y ha construido una industria de aceite de palma que compite directamente con Colombia en los mercados internacionales. Esa competencia directa en aceite de palma es precisamente la razón por la que Colombia necesita una relación diplomática más activa con Kuala Lumpur. Para coordinar posiciones en los mercados internacionales, para aprender de las estrategias de valor agregado que Malasia ha desarrollado en ese sector y para identificar oportunidades de cooperación en la cadena de producción que reduzcan la competencia entre dos productores que tienen más que ganar cooperando que compitiendo.

**Lo que hay que hacer:** la agenda con Malasia tiene tres pasos concretos.

El primero es una reunión de alto nivel entre los gremios palmeros colombianos, encabezados por Fedepalma, y sus contrapartes malayas del Malaysian Palm Oil Board, con el objetivo de explorar acuerdos de coordinación de precios en los mercados internacionales, de intercambio de tecnología en procesamiento y de desarrollo conjunto de certificaciones de sostenibilidad que ambos países puedan ofrecer a los mercados europeos y asiáticos que exigen ese criterio.

El segundo es la apertura de negociaciones para un acuerdo comercial bilateral entre Colombia y Malasia que aproveche la complementariedad entre los dos países en manufactura, servicios financieros y agroindustria.

El tercero es la propuesta a Malasia de un mecanismo de coordinación dentro de la Alianza del Pacífico, dado que Malasia tiene interés activo en profundizar su relación con América Latina y que la Alianza es el instrumento más eficiente que Colombia tiene para amplificar su presencia en el sudeste asiático. Esa propuesta me parece la más inteligente porque posiciona a Colombia como el arquitecto de la relación entre la Alianza del Pacífico y el sudeste asiático, un rol que ningún otro miembro del bloque ha asumido hasta ahora.

### d. Singapur

Singapur es el primer Estado Asociado de la Alianza del Pacífico y el hub de negocios más eficiente de Asia. Su incorporación como Estado Asociado de la Alianza abre una puerta directa hacia el Asia-Pacífico que Colombia debe aprovechar. Una misión diplomática colombiana en Singapur que opere con la función y el perfil de una misión económica y productiva puede ser la plataforma desde la cual Colombia se posicione en los circuitos empresariales del sudeste asiático, donde se toman muchas de las decisiones de inversión que afectan a la región.

Singapur tiene además una característica que ningún otro hub asiático puede ofrecer en los mismos términos. Es una ciudad-Estado que ha construido su prosperidad exclusivamente sobre la calidad de sus instituciones, la eficiencia de su gobierno y la sofisticación de su diplomacia económica. No tiene recursos naturales, no tiene mercado interno de escala y no tiene profundidad histórica. Lo que tiene es una decisión sostenida durante décadas de ser el intermediario más confiable y más eficiente del Asia-Pacífico. Esa decisión es exactamente lo que Colombia necesita

aprender a tomar para su propio servicio exterior. Una relación bilateral con Singapur no es solo una oportunidad de inversión. Es una oportunidad de aprendizaje institucional que ningún otro socio asiático puede ofrecer con la misma claridad y con la misma aplicabilidad directa al proyecto de transformación diplomática que propongo en este libro.

**Lo que hay que hacer:** para aprovechar esa plataforma propongo tres pasos concretos.

El primero es construir un directorio de los principales fondos de inversión y empresas de capital privado con sede en Singapur que tienen mandatos de inversión en mercados emergentes y en América Latina, y establecer contacto directo con sus equipos de decisión para presentarles a Colombia como destino de inversión prioritario dentro de la región.

El segundo es coordinar con la Alianza del Pacífico una agenda semestral de promoción conjunta del bloque ante los círculos empresariales de Singapur, aprovechando el estatus de Estado Asociado que Singapur ya tiene en la Alianza para profundizar esa relación hacia acuerdos concretos de inversión y de cadenas de valor.

El tercero es establecer un mecanismo de intercambio de buenas prácticas entre la Cancillería colombiana y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur en materia de diplomacia económica, dado que Singapur es el referente mundial en ese campo y que una relación institucional directa entre los dos servicios exteriores puede acelerar la transformación que propongo en este libro para el servicio exterior colombiano.

### **e. Japón: el socio tecnológico que Colombia no ha cultivado**

Japón es una de las cuatro mayores economías del mundo, uno de los mayores acreedores internacionales netos del planeta y el país de origen de algunas de las tecnologías más avanzadas a nivel global. Colombia exporta hacia Japón principalmente café, banano y otros productos agrícolas de bajo valor agregado. Japón exporta hacia Colombia vehículos, maquinaria y equipos industriales. Esa estructura refleja la misma asimetría que caracteriza la relación comercial colombiana con China y que una política exterior madura debe corregir. Pero más importante que la corrección de la estructura comercial es el potencial de cooperación tecnológica que la relación con Japón ofrece y que Colombia prácticamente no ha desarrollado.

Japón tiene interés en diversificar sus cadenas de suministro fuera de China y busca socios en el hemisferio occidental. El gobierno japonés tiene programas activos de cooperación técnica a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón que han operado en Colombia durante años con resultados concretos en áreas como agricultura, gestión de desastres y desarrollo institucional. Esos programas son valiosos pero están muy por debajo del potencial de la relación bilateral.

Estoy convencido de que una Colombia que active su relación con Japón con ambición puede abrir conversaciones sobre inversión japonesa en sectores donde Colombia tiene ventajas competitivas reales como la agroindustria de valor agregado, las energías renovables, la infraestructura de transporte y los servicios tecnológicos. Esas conversaciones requieren una

misión en Tokio con el perfil y la función de una misión económica productiva y una agenda bilateral que vaya mucho más allá del protocolo que ha caracterizado la relación hasta ahora.

**Lo que hay que hacer:** activar la relación con Japón requiere tres pasos.

El primero es una visita del canciller a Tokio con una agenda que incluya reuniones específicas con la Federación de Organizaciones Económicas de Japón, conocida como Keidanren, que es la asociación empresarial más influyente del país y el interlocutor natural para cualquier país que quiera atraer inversión japonesa. Esa visita debe producir un acuerdo de cooperación entre ProColombia y la Japan External Trade Organization (JETRO), que es el equivalente japonés del KOTRA y que tiene programas activos de apoyo a empresas japonesas que buscan destinos de inversión en América Latina.

El segundo es la presentación ante el gobierno japonés de una propuesta de asociación estratégica en energías renovables, donde Japón tiene tecnología y Colombia tiene potencial, en Agroindustria de valor agregado, donde Japón tiene demanda y Colombia tiene oferta, y en infraestructura de transporte, donde Japón tiene financiamiento a través de la Japan International Cooperation Agency y Colombia tiene una agenda de proyectos identificados y priorizados.

El tercero es la activación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón como socio técnico de la reforma del servicio exterior colombiano, dado que la JICA tiene experiencia en el fortalecimiento de servicios exteriores en países en desarrollo y que esa cooperación puede acelerar la transformación que propongo en este libro a un costo mucho menor que el de contratar esa asistencia en el mercado privado.

## **f. El CPTPP: una nueva membresía**

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) es el acuerdo comercial más ambicioso del Asia-Pacífico y uno de los marcos de integración más sofisticados del sistema comercial internacional. Sus doce miembros, Japón, Australia, Canadá, México, Chile, Perú, Singapur, Vietnam, Malasia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Brunéi, representan conjuntamente más del 13% del producto interno bruto mundial y un mercado de más de quinientos millones de consumidores.

Que Colombia no esté en el acuerdo tiene consecuencias comerciales concretas. Los exportadores colombianos compiten en desventaja frente a los chilenos, mexicanos y peruanos en los mercados de los países miembros del acuerdo. Un aguacate colombiano paga aranceles en Japón que un aguacate mexicano o peruano no paga. Un servicio empresarial colombiano compite sin las preferencias que sus competidores latinoamericanos ya tienen en los mercados del Asia-Pacífico.

Propongo que la adhesión al CPTPP sea un objetivo de política exterior del próximo gobierno. El proceso de adhesión es complejo. Requiere cumplir con criterios de política comercial, de propiedad intelectual, de inversión y de regulación laboral y ambiental que son más exigentes que los de los tratados de libre comercio que Colombia ya tiene. Pero ese nivel de exigencia es precisamente lo que hace del CPTPP un instrumento de modernización y no solo un acuerdo

comercial. Los países que han entrado al CPTPP no solo han ganado acceso a mercados sino que han usado el proceso de adhesión para mejorar su clima de inversión de maneras que han generado dividendos económicos que van mucho más allá de las preferencias arancelarias del acuerdo.

**Lo que hay que hacer:** para iniciar el proceso de adhesión propongo cuatro pasos.

El primero es una decisión presidencial formal que declare la adhesión al CPTPP como objetivo de política exterior de Estado y designe un equipo negociador de alto nivel liderado por el Ministerio de Comercio con participación de la Cancillería, el Departamento Nacional de Planeación y los gremios del sector privado con mayor interés en los mercados del Asia-Pacífico. Esa decisión debe ser pública y debe comunicarse a los doce miembros actuales del acuerdo como señal de que Colombia es un candidato serio y comprometido.

El segundo es la presentación formal de la solicitud de adhesión ante el Consejo del CPTPP en los primeros seis meses de gobierno, acompañada de un documento de política que explique las reformas que Colombia está dispuesta a adoptar para cumplir con los criterios del acuerdo en materia de propiedad intelectual, comercio electrónico, inversión y regulación laboral y ambiental.

El tercero es la negociación bilateral con cada uno de los miembros del acuerdo, que es el proceso más largo y más técnico de la adhesión y que Colombia debe iniciar con los miembros más importantes que son Japón, Australia, Canadá y los tres socios latinoamericanos Chile, México y Perú.

El cuarto es la ratificación por el Congreso de la República, para la cual el gobierno debe construir desde el primer día una coalición de respaldo político que incluya al sector privado exportador, a los gremios agroindustriales y a los gobiernos regionales con mayor potencial de beneficio de la apertura a los mercados del Asia-Pacífico. El proceso completo de adhesión al CPTPP puede tomar entre tres y cinco años, lo que significa que un gobierno que lo inicia en sus primeros días puede completarlo dentro de su período o dejarlo en una etapa tan avanzada que el siguiente gobierno tenga todos los incentivos para completarlo.

## **g. India: la potencia que Colombia no ve**

La India es hoy la economía de mayor crecimiento entre las grandes potencias del mundo, con tasas de entre alrededor del 6,4% anual según el Fondo Monetario Internacional y será la tercera economía del planeta antes del fin de la década. Tiene mil cuatrocientos millones de consumidores, una clase media en expansión acelerada, el mayor número de ingenieros graduados del mundo cada año y una diáspora global que moviliza capitales, tecnología y conocimiento a una escala que pocos países pueden igualar.

La relación entre Colombia y la India es, en términos diplomáticos y comerciales, casi inexistente. El intercambio comercial es bajo, la inversión directa en ambas direcciones es poca y la presencia diplomática colombiana en Nueva Delhi no refleja el peso que la India tiene y tendrá en el sistema internacional de las próximas décadas.

Creo que hay tres razones concretas por las que esa situación debe corregirse. La primera es comercial. La India es un mercado de enorme potencial para exportaciones colombianas de café de especialidad, flores, productos farmacéuticos y servicios de tecnología, y la demanda india de esos productos crece de manera acelerada. La segunda es tecnológica. La India tiene un sector de tecnología de la información que es el más competitivo del mundo en precio y calidad, y la cooperación en ese sector puede generar transferencia de conocimiento y desarrollo de capacidades tecnológicas en Colombia que nadie puede ofrecer en los mismos términos. La tercera es geopolítica. La India es una democracia grande, no alineada con ninguno de los bloques en competencia en el sistema internacional actual, con una política exterior independiente y con un peso creciente en los foros multilaterales donde Colombia tiene intereses. Construir una relación sólida con Nueva Delhi le da a Colombia un aliado importante en esos foros.

**Lo que hay que hacer:** creo que la agenda con la India debe tener cuatro pasos.

El primero es el fortalecimiento inmediato de la misión diplomática colombiana en Nueva Delhi en los primeros días de gobierno, con un embajador que tenga dominio del inglés, conocimiento del sector tecnológico indio y una función expresa de diplomacia económica, y con recursos adicionales que le permitan mantener una presencia activa en los circuitos empresariales y académicos de Nueva Delhi y Mumbai, donde se concentra el poder económico y tecnológico de la India.

El segundo es el establecimiento de un mecanismo de diálogo político regular entre los dos países, con reuniones anuales a nivel de cancilleres y con una agenda que cubra la cooperación tecnológica, el comercio bilateral y la coordinación en foros multilaterales donde los dos países tienen intereses convergentes.

El tercero es el inicio de negociaciones exploratorias para un acuerdo comercial bilateral, comenzando con un estudio conjunto de complementariedad económica que identifique los sectores con mayor potencial de intercambio y que sirva de base técnica para la negociación formal. La India tiene una agenda activa de acuerdos comerciales con países del hemisferio occidental y Colombia tiene todos los elementos para ser un socio prioritario en esa agenda.

El cuarto es un programa de cooperación tecnológica en el sector de tecnología de la información, estructurado como un acuerdo entre el Mintic y su contraparte india, que incluya intercambio de estudiantes y profesionales, proyectos conjuntos de desarrollo tecnológico y acceso preferencial de empresas tecnológicas indias al mercado colombiano a cambio de transferencia de conocimiento y formación de talento colombiano en las disciplinas donde la India tiene ventaja competitiva global.

## **h. Una agenda asiática coherente**

En mi opinión, Colombia no puede seguir mirando al Asia como una colección de relaciones bilaterales inconexas, cada una manejada de manera separada sin una visión de conjunto. En los capítulos anteriores de este libro explico lo que Colombia puede ganar si trata a cada uno de esos socios con la seriedad que merece. Pero esas ganancias solo se maximizan si hay una arquitectura que las integre. Una Colombia que negocia con Japón sin coordinar con la Alianza del Pacífico,

que compite con Malasia en aceite de palma sin buscar acuerdos de cooperación y que ignora a la India mientras el resto del mundo la corteja, no está haciendo diplomacia asiática. Está improvisando.

Una agenda asiática coherente debe tener unas características que la distingan de la improvisación actual. La primera es que tenga prioridades claras y jerarquizadas. No todos los países asiáticos merecen el mismo nivel de atención diplomática y pretender lo contrario es desperdiciar recursos en relaciones superficiales que no producen resultados. La segunda es que coordine las relaciones bilaterales con los instrumentos multilaterales disponibles, particularmente la Alianza del Pacífico y el CPTPP, de manera que cada relación bilateral se refuerza con el marco institucional más amplio y no compite con él. Y la tercera es que tenga continuidad más allá de los cambios de gobierno, porque las relaciones con Asia se construyen en décadas y los países que las interrumpen cada cuatro años nunca llegan a la profundidad que produce resultados reales. Colombia ha fallado en todas. La agenda que propongo en las secciones siguientes corrige ese problema.

**Lo que hay que hacer:** para integrar esa agenda propongo cuatro pasos.

El primero es la especialización de las misiones colombianas en Asia con funciones y perfiles diferenciados según el mercado que atienden. Tokio requiere diplomáticos con conocimiento del sector industrial japonés. Seúl requiere conocimiento de manufactura avanzada y de la cultura empresarial coreana. Nueva Delhi requiere dominio del inglés, sensibilidad cultural específica y conocimiento del sector tecnológico indio. Esa diferenciación es la condición para que cada misión pueda operar con la profundidad que su mercado exige.

El segundo es la coordinación de la agenda asiática de Colombia con la Alianza del Pacífico. Esa agenda no debe desarrollarse de manera aislada sino en coordinación con Chile, México y Perú, que tienen más experiencia en el Asia-Pacífico y que ya son miembros del CPTPP. Una Colombia que lidera la agenda asiática de la Alianza amplifica su influencia en esos mercados respecto a lo que puede lograr actuando sola.

El tercero es la creación de una Dirección de Asia-Pacífico en la Cancillería, separada de la Dirección de Asia, África y Oceanía que hoy agrupa esas tres regiones sin diferenciación estratégica, y la propuesta de una cumbre anual Colombia-Alianza del Pacífico-Asia que posicione a Colombia como el arquitecto de esa relación, un rol que ningún otro país de la región ha asumido.

El cuarto es el desarrollo de una agenda de segunda prioridad con Vietnam, Indonesia y Tailandia, tres economías del sudeste asiático que combinan crecimiento acelerado, clases medias en expansión y cadenas de manufactura que se están redistribuyendo como consecuencia directa de la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Vietnam es hoy uno de los principales destinos de relocalización productiva desde China y un exportador de manufacturas con acceso preferencial a los mercados europeos y estadounidenses. Indonesia es la cuarta economía más grande del mundo por población, con una demanda interna de productos agroindustriales y de consumo que Colombia puede servir. Tailandia tiene uno de los sectores de manufactura de precisión más desarrollados del sudeste asiático y una demanda creciente de materias primas y alimentos procesados. Los tres países son miembros del CPTPP o candidatos activos a serlo, lo que refuerza el argumento de que la adhesión colombiana al

acuerdo es el instrumento más eficiente para construir una relación económica con esa subregión sin necesidad de negociar tres acuerdos bilaterales por separado.

## **i. Resumen y líneas de acción del Capítulo 10**

Colombia ha reducido su agenda asiática a China y ha dejado pasar oportunidades importantes. Este capítulo propone una agenda coherente con prioridades claras.

- **Corea del Sur y Taiwán:** realizar una misión de estudio a Seúl y Taipéi para conocer el KOTRA y el TAITRA, establecer acuerdos de cooperación institucional y radicar un proyecto de reforma a ProColombia con el modelo coreano y taiwanés.

- **Malasia:** organizar una reunión de alto nivel entre Fedepalma y el Malaysian Palm Oil Board, iniciar negociaciones exploratorias para un acuerdo comercial bilateral y proponer a Malasia un mecanismo de coordinación dentro de la Alianza del Pacífico.

- **Singapur:** activar la misión con un directorio de fondos de inversión con mandato en América Latina, coordinar con la Alianza del Pacífico una agenda semestral de promoción conjunta y establecer un mecanismo de intercambio de buenas prácticas con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur.

- **Japón:** realizar una visita del canciller a Tokio con reuniones en Keidanren y un acuerdo de cooperación entre ProColombia y JETRO, y presentar una propuesta de asociación estratégica en energías renovables, agroindustria e infraestructura.

- **Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP):** declarar formalmente la adhesión al CPTPP como objetivo de política exterior, designar el equipo negociador y presentar la solicitud formal ante el Consejo del acuerdo en los primeros seis meses de gobierno.

- **India:** fortalecer la misión en Nueva Delhi, establecer un mecanismo de diálogo político regular a nivel de cancilleres, iniciar negociaciones exploratorias para un acuerdo comercial bilateral y estructurar un programa de cooperación tecnológica con el Ministerio de TIC indio.

- **Dirección de Asia-Pacífico:** crear la Dirección de Asia-Pacífico dentro de la Cancillería y proponer la primera cumbre anual Colombia-Alianza del Pacífico-Asia.

# Capítulo 11

## El Golfo, Medio Oriente y África

Los capítulos anteriores de este libro explican las relaciones con Estados Unidos, Venezuela, Brasil, América Latina, Europa, China y Asia. Pero el Golfo Pérsico, Medio Oriente y África son tres frentes donde Colombia prácticamente no tiene agenda. Y los tres tienen en común que representan grandes oportunidades que el país está dejando pasar.

### a. El Golfo Pérsico: el capital que Colombia mira de lado

Los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Qatar han dejado de ser simples exportadores de petróleo para convertirse en tres de los mayores inversionistas del mundo y en actores con una estrategia deliberada de diversificación económica y de proyección internacional. Abu Dabi, Riad y Doha invierten hoy en agroindustria, infraestructura, energías renovables, tecnología y servicios financieros en mercados emergentes de América Latina, África y Asia con una velocidad que ningún otro bloque de capital puede igualar.

El ecosistema de fondos que invierten desde el Golfo es más complejo y más poderoso de lo que suele reconocerse. En Abu Dabi operan cuatro fondos de inversión de primer nivel. La Autoridad de Inversión de Abu Dabi (ADIA) es el cuarto fondo soberano más grande del mundo. La Compañía de Inversión Mubadala tiene mandatos activos en tecnología, energías renovables e infraestructura en mercados emergentes. La Compañía de Desarrollo de Abu Dabi (ADQ) está enfocada en agroindustria y cadenas alimentarias globales, que es precisamente el sector donde Colombia tiene mayor potencial. Y la Corporación de Inversión de Dubái opera con una orientación hacia infraestructura logística y portuaria. En Arabia Saudita, el Fondo de Inversión Pública (PIF) tiene una agenda activa de diversificación hacia América Latina como parte de la Visión 2030 de ese país. En Qatar, la Autoridad de Inversión de Qatar (QIA), hace inversiones en infraestructura, energía y activos financieros en mercados emergentes.

Todos esos fondos buscan activamente destinos con estabilidad jurídica, potencial agrícola, infraestructura disponible y acceso preferencial a los mercados de América del Norte y Europa. Colombia cumple todos esos criterios y sin embargo no aparece seriamente en el radar de ninguno de ellos como destino prioritario de inversión. El país no ha tenido una diplomacia activa en esa región capaz de presentarlo como destino serio. Las misiones diplomáticas colombianas en Abu Dabi, Riad y Doha existen pero operan con recursos y con una función muy por debajo del potencial de las relaciones bilaterales que representan.

Veo una oferta real en tres sectores donde los fondos del Golfo buscan activamente destinos de inversión. El primero es la agroindustria de valor agregado, donde Colombia tiene condiciones de suelo, clima y acceso a mercados que los países del Golfo, con sus limitaciones hídricas y climáticas, no pueden replicar internamente y que los convierten en importadores permanentes de alimentos procesados con demanda creciente. El segundo son las energías renovables, donde los fondos del Golfo tienen mandatos activos de inversión como parte de sus propias estrategias de

diversificación frente a la dependencia del petróleo. El tercero es la infraestructura portuaria y logística, donde Colombia tiene proyectos identificados y priorizados que requieren capital paciente de largo plazo, que es precisamente el tipo de capital que esos fondos pueden proveer.

Colombia tiene además un activo adicional que pocas veces se menciona en este contexto. La comunidad colombiana en los Emiratos Árabes Unidos supera las cincuenta mil personas y crece de manera acelerada. Esa diáspora incluye profesionales, empresarios y ejecutivos con redes de contacto en los círculos empresariales emiratíes que ningún diplomático puede construir en el corto plazo. Activar esa comunidad como parte de la estrategia diplomática colombiana en el Golfo es uno de los instrumentos más eficientes y menos costosos disponibles.

El Acuerdo Integral de Asociación Económica con los Emiratos Árabes Unidos, suscrito en abril de 2024 y pendiente de ratificación por el Congreso de la República, debe ser uno de los primeros instrumentos que el próximo gobierno priorice ante el legislativo. Su aprobación convierte a Colombia en el único país de América del Sur con acceso preferencial al mercado emiratí, lo que le da una ventaja competitiva concreta frente a sus competidores regionales en los sectores donde los fondos del Golfo buscan inversiones.

**Lo que hay que hacer:** para convertir esa oportunidad en inversión real propongo cuatro pasos.

El primero es la priorización ante el Congreso de la República, en los primeros días de gobierno, del trámite de ratificación del Acuerdo Integral de Asociación Económica con los Emiratos Árabes Unidos, acompañado de un mensaje presidencial que explique su importancia estratégica y de una campaña de socialización con los gremios exportadores que tienen mayor potencial de beneficio inmediato del acuerdo.

El segundo es el fortalecimiento de las misiones diplomáticas colombianas en el Golfo, con perfiles de embajadores orientados a la diplomacia económica, con recursos adicionales para mantener presencia activa en los foros empresariales donde los fondos soberanos y privados toman sus decisiones de inversión y con especialistas sectoriales en agroindustria y energías renovables integrados a cada equipo.

El tercero es una misión de alto nivel a Abu Dabi, Riad y Doha en los primeros cien días de gobierno, liderada por el canciller con participación de ProColombia y de los gremios con mayor potencial de atracción de inversión del Golfo, con el objetivo de presentar formalmente a Colombia como destino prioritario ante los equipos de gestión de los principales fondos de cada país e identificar los proyectos colombianos con mayor potencial de interés para cada uno de ellos.

El cuarto es la incorporación de la comunidad colombiana en los Emiratos al Registro de Colombianos Estratégicos en el Exterior que propongo en el Capítulo 15, con identificación sistemática de los colombianos con posiciones de influencia en los circuitos empresariales emiratíes y con un mecanismo de activación que permita a la embajada movilizar esa red cuando Colombia necesita influencia en esos círculos.

## **b. Medio Oriente: normalizar y avanzar**

La relación de Colombia con Medio Oriente quedó gravemente dañada durante el gobierno de Gustavo Petro. La ruptura de relaciones diplomáticas con Israel en mayo de 2024, los episodios de la flotilla Global Sumud en 2026 y la denuncia del tratado de libre comercio con ese país convirtieron a Colombia en un actor poco confiable en una de las regiones más complejas del sistema internacional. Recuperar esa credibilidad es una tarea urgente del próximo gobierno.

Israel es una potencia tecnológica de primer orden. Su industria de ciberseguridad, biotecnología, tecnología agrícola y defensa es referente mundial y tiene programas activos de cooperación con países emergentes que Colombia prácticamente no ha aprovechado. El tratado de libre comercio con Israel, que el gobierno Petro denunció, debe ser renegociado y restituido en los primeros meses del próximo gobierno como señal clara de que Colombia recupera su vocación de país confiable y predecible en sus compromisos internacionales.

Más allá de Israel, la región árabe tiene también oportunidades concretas para Colombia. Marruecos, Egipto y Jordania son tres economías con crecimiento acelerado, con comunidades empresariales activas y con interés en productos colombianos que hoy no llegan a esos mercados por falta de presencia diplomática y comercial. La Liga Árabe es un foro donde Colombia prácticamente no tiene voz y donde podría construir una posición de país amigo con agenda económica concreta si tuviera una diplomacia activa en esa dirección.

**Lo que hay que hacer:** la normalización con Medio Oriente tiene tres pasos concretos.

El primero es la normalización de las relaciones diplomáticas con Israel en los primeros días de gobierno, con una declaración presidencial que señale la voluntad de Colombia de restablecer la relación bilateral sobre bases de respeto mutuo y con la designación inmediata de un encargado de negocios que reactive los canales diplomáticos suspendidos. En paralelo, el Ministerio de Comercio debe iniciar los contactos formales con su contraparte israelí para explorar las condiciones de renegociación del tratado de libre comercio, cuya denuncia fue un error que perjudicó a los exportadores colombianos en uno de los mercados con mayor poder adquisitivo por habitante del mundo.

El segundo es la designación de un funcionario de la misión de Colombia ante la Liga Árabe en El Cairo con dedicación exclusiva a identificar oportunidades comerciales en los mercados árabes no del Golfo. Ese funcionario debe construir en sus primeros seis meses una agenda de trabajo concreta con Marruecos, Egipto y Jordania, que son los tres mercados con mayor potencial de intercambio comercial con Colombia en esa subregión, y debe coordinar con ProColombia la participación colombiana en las ferias y eventos empresariales árabes más importantes del año.

El tercero es la obtención de la certificación Halal para productos colombianos de exportación, cuyo proceso fue iniciado como parte de la apertura de la embajada en Riad y que se debe completar y ampliar. Esa certificación abre el acceso de café, cacao, carne y frutas colombianas a un mercado de más de mil quinientos millones de consumidores musulmanes en el mundo árabe y en el sudeste asiático, y es uno de los instrumentos de diversificación exportadora con mayor impacto potencial a corto plazo.

### **c. África: la frontera que Colombia no ha cruzado**

África es el continente con mayor potencial de crecimiento económico del mundo en las próximas tres décadas. Tiene más de mil cuatrocientos millones de personas, una clase media en expansión acelerada, recursos naturales que el mundo necesita y una agenda de desarrollo sostenible que coincide en varios puntos con la agenda colombiana. Y sin embargo Colombia prácticamente no tiene presencia diplomática en el continente, no tiene agenda comercial con ningún país africano de manera sistemática y no ha construido las alianzas que su posición de país en desarrollo con experiencia en biodiversidad, seguridad y paz podría generar.

Mi argumento para construir una relación con África no es solo económico sino también geopolítico. En los foros multilaterales donde Colombia tiene intereses, el bloque africano tiene cincuenta y cuatro votos. Un país que construye relaciones con África antes de necesitar esos votos tiene una ventaja enorme frente al que los busca en el momento de la crisis. Colombia tiene experiencia en áreas donde África tiene demanda concreta. Entre ellas la gestión de recursos naturales y biodiversidad, la reintegración de combatientes y el desarrollo agroindustrial en condiciones tropicales. Esas tres áreas son la base de una agenda de cooperación que ningún otro país latinoamericano ha desarrollado con la profundidad que Colombia podría hacerlo.

**Lo que hay que hacer:** para construir esa relación desde cero propongo tres pasos.

El primero es la designación en los primeros días de gobierno de un funcionario de la Cancillería con dedicación exclusiva a la agenda africana, con la función de construir en los primeros seis meses un mapa de oportunidades diplomáticas, comerciales y de cooperación técnica con los diez países africanos de mayor potencial para Colombia. Entre ellos Sudáfrica, Nigeria, Kenia, Marruecos, Etiopía, Ghana, Costa de Marfil, Senegal, Angola y Tanzania, que combinan crecimiento económico acelerado, estabilidad institucional relativa y demanda concreta en los sectores donde Colombia tiene ventajas comparativas reales.

El segundo es la articulación de esa agenda africana con el Centro de Excelencia en Seguridad que propongo en el Capítulo 7 para que la experiencia colombiana en gestión de conflictos, biodiversidad y agroindustria se convierta en un instrumento activo de construcción de relaciones con el continente. Colombia puede exportar metodologías en esas tres áreas a países africanos que las necesitan, generando simultáneamente ingresos para el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores e influencia política en los foros multilaterales donde el bloque africano tiene peso determinante.

El tercero es la propuesta a la Unión Africana de un mecanismo de diálogo Colombia-África en el marco de la cooperación, que posicione a Colombia como el interlocutor latinoamericano de referencia para el continente africano en los temas donde tiene experiencia acreditada. Ese mecanismo no requiere recursos significativos pero produce visibilidad y capital diplomático que ninguna otra iniciativa de bajo costo puede generar en la misma escala.

#### **d. Resumen y líneas de acción del Capítulo 11**

El Golfo Pérsico, Medio Oriente y África son tres frentes con oportunidades concretas que Colombia está dejando pasar.

- **El Golfo Pérsico:** priorizar la aprobación del Acuerdo Integral de Asociación Económica con los Emiratos ante el Congreso, fortalecer las misiones diplomáticas en el Golfo con perfiles económicos y especialistas sectoriales, realizar una misión de alto nivel en los primeros cien días e incorporar la diáspora colombiana en los Emiratos al Registro de Colombianos Estratégicos.

- **Medio Oriente:** normalizar las relaciones con Israel en los primeros días de gobierno, iniciar la renegociación del tratado de libre comercio, completar la certificación Halal para productos colombianos y construir una agenda comercial con Marruecos, Egipto y Jordania a través de la misión ante la Liga Árabe.

- **África:** designar un funcionario con dedicación exclusiva a la agenda africana, construir un mapa de oportunidades con los diez países de mayor potencial, articular esa agenda con el Centro de Excelencia en Seguridad y proponer a la Unión Africana un mecanismo de diálogo con Colombia.

## PARTE II - La diplomacia que merecemos

La primera parte construyó un argumento principalmente geopolítico. Colombia tiene ante sí una oportunidad histórica de reposicionarse internacionalmente que ningún otro momento reciente le había ofrecido tan claramente. Pero un argumento geopolítico necesita un instrumento de ejecución. Un aparato que pueda convertirlo en política exterior. Y eso es precisamente lo que entrega esta segunda parte. Colombia no puede ejecutar la nueva visión que plantea con el servicio exterior que tiene hoy. El problema no es de talento individual, pues muchos funcionarios lo tienen. Es de arquitectura institucional. Los criterios de formación, los sistemas de evaluación y la cultura organizacional del servicio exterior colombiano fueron diseñados para un mundo que ya no existe y para una función diplomática que se quedó obsoleta hace décadas. La brecha entre lo que se tiene que hacer y el instrumento para hacerlo necesita una transformación de fondo del sistema diplomático.

La lógica de esta segunda parte del libro es simple. Empiezo por el diagnóstico institucional del servicio exterior actual, porque no es posible diseñar una reforma sin entender con precisión qué se está reformando y por qué. Sigo con el rediseño del perfil del diplomático colombiano del siglo XXI, porque toda institución es en última instancia el producto de las personas que la integran y de los criterios que se les exigen. Desarrollo luego un modelo de embajada productiva, porque una embajada que no genera valor económico medible no cumple su función en el mundo actual. Analizo después la red consular como activo económico y como plataforma de servicio a una diáspora de más de cinco millones de colombianos que representa uno de los mercados más desperdiciados de la política exterior del país. De ahí paso a dos instrumentos que cambian la relación entre el Estado y su diáspora. Una aplicación móvil que le permite a cada colombiano resolver sus trámites consulares desde el celular y un banco digital que reduce a casi nada el costo de enviar remesas y le devuelve a las familias colombianas el dinero que hoy se quedan los intermediarios. Sigo con la reforma de la Cancillería como ministerio estratégico, el centro de coordinación de una política exterior que debe dejar de ser reactiva para convertirse en propositiva, coherente y orientada a resultados. Y cierro con un capítulo sobre qué tan justificada está la participación de Colombia en los organismos multilaterales donde invierte tiempo, presupuesto y atención política sin medir lo que recibe a cambio.

Cada uno de esos capítulos termina con iniciativas concretas. Estoy convencido de que un gobierno decidido puede convertir todo eso en acción desde los primeros días.

## Capítulo 12

# Diplomacia para un mundo anterior

Colombia quiere jugar un papel importante en el escenario internacional pero el instrumento para hacerlo tiene la arquitectura, los criterios y la cultura institucional de una época pasada. El Ministerio de Relaciones Exteriores se creó el 7 de octubre de 1821 mediante el primer decreto del poder ejecutivo un día después de la promulgación de la que se conoce como Constitución de 1821 de la Villa del Rosario de Cúcuta. Ha producido diplomáticos que se han destacado en negociaciones multilaterales, en la construcción de tratados, en la defensa del territorio y en la gestión de crisis bilaterales con una competencia reconocida por sus pares. Ese patrimonio existe y merece reconocimiento. Pero fue construido para un mundo en el que la función principal de una embajada era la representación formal del Estado, la gestión del protocolo diplomático y la transmisión de comunicaciones entre gobiernos. Ese mundo existió y tuvo su lógica. El mundo de 2026 le exige algo diferente. Le impone la obligación de generar valor económico, inteligencia comercial, capacidad de negociación en entornos empresariales complejos, dominio real de idiomas y de culturas de negocios que no son las propias y una orientación hacia resultados que la cultura burocrática tradicional del servicio exterior colombiano no ha desarrollado.

Una misión diplomática solo tiene valor si se adapta al mundo que la rodea. La que no lo hace sigue existiendo en el papel pero deja de importar.

Este capítulo es de diagnóstico. Muestra las brechas que el servicio diplomático tiene que cerrar para ponerse al tono con los tiempos y cumplir esa nueva labor. Las líneas de acción para cerrarlas, lo que hay que hacer, las presento en el Capítulo 13.

### a. Los referentes

La comparación internacional es el punto de partida para entender la magnitud de la distancia que Colombia tiene que recorrer. El Itamaraty, como se llama al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, es el referente más cercano y muestra lo que un servicio exterior latinoamericano puede lograr cuando es tratado como una institución de Estado de primera línea. El Instituto Río Branco, que es la academia diplomática del servicio exterior brasileño, selecciona cada año a sus nuevos funcionarios a través de un proceso de admisión considerado uno de los más rigurosos del mundo. Los candidatos son evaluados en varios idiomas, en historia, en economía internacional, en derecho internacional y en política exterior brasileña a través de exámenes escritos y orales que se extienden durante meses. Los que ingresan comienzan una carrera que combina formación académica de alto nivel con experiencia práctica en misiones en el exterior y que los prepara para operar en los entornos más exigentes del sistema internacional. El resultado es un cuerpo diplomático que Brasil defiende con orgullo como uno de sus activos nacionales más valiosos y que le ha dado al país una enorme capacidad de proyección internacional.

El servicio exterior de Singapur es el caso más exitoso del mundo de un país pequeño que ha construido una gran influencia internacional a través de la calidad excepcional de su diplomacia. El

Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur recluta a sus funcionarios entre los mejores graduados de las universidades más prestigiosas del mundo, les exige dominio de al menos dos idiomas además del inglés, los forma en economía internacional y en gestión de negocios y los evalúa permanentemente por su capacidad de generar resultados concretos para la economía. Las embajadas de Singapur en el mundo son conocidas por su efectividad en la atracción de inversión extranjera y en la facilitación de acuerdos comerciales, y esa reputación le ha dado al país una credibilidad en los círculos empresariales internacionales que ningún otro país de su tamaño puede igualar.

El servicio exterior de los Países Bajos es un tercer modelo importante, especialmente en lo que se refiere a la integración entre diplomacia y promoción comercial. Allí se ha construido un sistema en el que las embajadas y los consulados operan como plataformas integradas de política exterior y de promoción económica, con equipos que combinan diplomáticos de carrera con especialistas del sector privado y con una función explícita de generación de negocios que se miden y se reportan públicamente. El resultado es uno de los servicios exteriores más efectivos del mundo en términos de retorno económico por unidad de inversión en diplomacia.

Chile, el referente latinoamericano después de Brasil, ha construido un servicio exterior que combina las mejores tradiciones del profesionalismo diplomático clásico con una orientación hacia la promoción comercial y la atracción de inversión. La Academia Diplomática Andrés Bello tiene criterios de admisión rigurosos y un currículo que incluye formación en economía internacional, en negociación comercial y en idiomas que ha producido generaciones de diplomáticos capaces de operar con igual efectividad en los foros multilaterales y en los círculos empresariales de los países donde están destinados.

## **b. Seis brechas que cerrar**

Frente a esos referentes el diagnóstico es claro. El servicio exterior colombiano está rezagado en criterios de admisión, en exigencia de formación, en orientación hacia resultados y en capacidad de coordinación con el sector privado. Esa distancia es el producto de décadas de decisiones que priorizaron la continuidad institucional sobre una transformación necesaria desde hace rato. En mi opinión existen por lo menos seis brechas concretas que separan al servicio exterior colombiano de esos referentes y que el próximo gobierno debe cerrar.

**Primera brecha - Criterios de admisión:** los requisitos para ingresar a la Carrera Diplomática y Consular colombiana son cinco. Ser colombiano de nacimiento sin doble nacionalidad. Tener título universitario de cualquier área del conocimiento. Tener definida la situación militar. Acreditar un idioma de uso diplomático. Y no estar inhabilitado para ejercer cargos públicos. Eso es todo.

El título universitario puede ser en cualquier disciplina. Un ingeniero de sistemas, un médico o un contador pueden presentarse al concurso en las mismas condiciones que un abogado o un politólogo. No se exige formación en relaciones internacionales, en economía, en negocios ni en derecho internacional. No se exige experiencia previa en negociación ni en entornos empresariales internacionales. Y no se exige maestría.

El nivel de idioma exigido ha variado. El Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas tiene seis niveles en orden ascendente: A1, A2, B1, B2, C1 y C2. Los niveles A1 y A2

reflejan un nivel de idioma básico que permite comunicarse en situaciones muy simples. Los niveles B1 y B2 reflejan un nivel para comunicarse en situaciones cotidianas con cierta fluidez pero sin la precisión ni la sofisticación que exigen los entornos profesionales y técnicos de alto nivel. Los niveles C1 y C2 evidencian un nivel para expresarse con fluidez, espontaneidad y precisión en cualquier contexto académico, profesional o técnico.

En la convocatoria de 2025 el nivel exigido para los diplomáticos de carrera era B2. Pero ese mismo año la Cancillería expidió la Resolución 10142 del 19 de agosto de 2025, que eliminó el requisito de dominar un segundo idioma para el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario nombrado por fuera de la carrera diplomática. El Consejo de Estado admitió en febrero de 2026 una demanda de nulidad parcial contra esa resolución. Y en la convocatoria de 2026 el nivel de entrada bajó de B2 a B1, aunque los seleccionados debían acreditar B2 antes de ser incluidos en la lista de elegibles al finalizar el curso de capacitación. Con un nivel B1 de entrada un diplomático colombiano no puede sostener una negociación comercial compleja en inglés, no puede presentar una propuesta de inversión ante un fondo europeo y no puede participar con autoridad en un comité técnico de la OCDE.

Esos son los criterios de admisión de la diplomacia colombiana en 2026.

**Segunda brecha - Formación continuada:** la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo fue creada mediante la Ley 33 del 16 de marzo de 1990 durante el gobierno del presidente Virgilio Barco, en reemplazo del Instituto Colombiano de Estudios Internacionales que existía desde 1960. En 2013 el Congreso le dio su nombre actual en honor al excanciller Augusto Ramírez Ocampo. Tiene como función legal preparar y actualizar periódicamente los cursos de formación y capacitación de los funcionarios de la carrera. En la práctica eso se traduce en un curso de ingreso de aproximadamente un año que incluye materias como derecho internacional, relaciones internacionales, diplomacia cultural e idiomas, y en exámenes de idoneidad profesional para ascenso dentro del escalafón. Durante ese año los seleccionados reciben una remuneración de tres millones de pesos mensuales a valores de 2025 y cursan una maestría en alianza con la Universidad Externado de Colombia. Esa maestría no es un requisito previo para presentarse al concurso sino parte del proceso de formación posterior a la selección.

Lo que no existe es un programa estructurado de formación continuada para los diplomáticos ya en carrera que sea obligatorio, sistemático y adaptado al destino específico al que cada funcionario va a ser enviado. Lo que hay son talleres y seminarios ocasionales que la Academia organiza periódicamente pero que no tienen la profundidad, la regularidad ni la especificidad que los desafíos del servicio exterior colombiano exigen. No están diseñados por destino ni por sector. No incorporan la inteligencia comercial producida por las misiones como insumo de formación. Y no tienen mecanismos de evaluación que garanticen que el diplomático que viaja domina lo que necesita dominar antes de llegar.

Un diplomático colombiano que lleva diez años en la carrera y que va a ser destinado en Shanghai no tiene garantizado ningún programa de preparación específica para ese mercado antes de viajar. Llega con lo que aprendió en su año de formación inicial, con lo que ha podido aprender por cuenta propia y con una conversación con las distintas direcciones de la Cancillería sobre su

respectivo tema, antes de viajar. Esa es la formación continuada de la diplomacia colombiana en 2026.

**Tercera brecha - Orientación hacia resultados:** el servicio exterior colombiano no tiene un sistema de medición del impacto económico de sus misiones. El Decreto Ley 274 de 2000 establece un sistema de evaluación y calificación del desempeño para los funcionarios de la carrera. Su finalidad declarada es establecer "la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones y la conducta laboral del funcionario". El jefe inmediato evalúa anualmente a los funcionarios bajo su cargo con ese instrumento. Los embajadores de carrera están expresamente excluidos de esa evaluación anual y están sujetos en cambio a una actividad de actualización regulada por resolución ministerial. En ningún caso el sistema mide inversión atraída, exportaciones facilitadas ni acuerdos comerciales desbloqueados. Mide conducta y cumplimiento de funciones. Los embajadores de carrera tienen un mecanismo específico. El mismo decreto los excluye de la evaluación anual y los somete en cambio a una actividad de actualización cada cuatro años, cuyo contenido se define mediante resolución ministerial y cuyo puntaje mínimo de aprobación es el 60% del máximo establecido. Si el embajador no participa o no obtiene ese puntaje, es retirado de la carrera.

Lo que no existe es un sistema de KPIs para cada misión. KPI es la sigla en inglés de Key Performance Indicator, que en español se traduce como indicador clave de desempeño. Es una medida cuantificable que permite evaluar si una persona, un equipo o una institución está cumpliendo sus objetivos con la eficacia esperada.

En el caso del servicio exterior, un KPI no es una descripción de actividades sino una medida de resultados concretos y verificables como el monto en dólares de inversión extranjera directa atraída ese año, el número de contratos de exportación facilitados o el número de empresas extranjeras conectadas con el sector privado colombiano. Sin ese sistema el servicio exterior colombiano no puede demostrar su valor económico ni tomar decisiones adecuadas sobre qué misiones fortalecer, cuáles mantener y cuáles cerrar. Ese es el sistema de evaluación de la diplomacia colombiana en 2026.

**Cuarta brecha - Coordinación interinstitucional:** una política exterior efectiva no es el producto exclusivo del Ministerio de Relaciones Exteriores sino el resultado de una coordinación fluida entre múltiples actores del Estado y del sector privado. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación, ProColombia, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, las cámaras de comercio, los gremios y las universidades que generan el conocimiento sobre el que se construyen las posiciones negociadoras del país. En Colombia esa coordinación existe en el papel pero es deficiente en la práctica. Las diferentes instituciones con funciones relacionadas con la participación internacional del país trabajan con frecuencia en paralelo en lugar de hacerlo en conjunto, duplican esfuerzos en algunos casos, dejan vacíos en otros y no tienen mecanismos de coordinación lo suficientemente sólidos como para garantizar que la política exterior colombiana sea el producto de una estrategia nacional integrada. La solución a esa brecha está en el Capítulo 18.

**Quinta brecha - Infraestructura física y tecnológica:** las misiones diplomáticas colombianas en el exterior operan en muchos casos con instalaciones, equipos y sistemas tecnológicos obsoletos. Una embajada que no tiene los sistemas de información adecuados, que opera con personal insuficiente y que no tiene los recursos para mantener una presencia activa en los círculos

empresariales y políticos del país receptor simplemente no puede cumplir la función de generar valor económico que propongo en este libro.

El problema es doble. El primero es de infraestructura física. Los inmuebles, los carros y los equipos de muchas misiones se mantienen por inercia histórica y no por una decisión estratégica sobre qué presencia necesita Colombia en cada lugar. El segundo es tecnológico. Los sistemas digitales del servicio exterior colombiano tienen ciclos de adquisición pública que son más lentos que los ciclos de renovación tecnológica. El resultado es una infraestructura que envejece más rápido de lo que se actualiza y que en los momentos críticos falla. Esa es la infraestructura con la que opera la diplomacia colombiana en 2026.

Los instrumentos para corregir esa situación, desde la gestión de inmuebles y equipos hasta la diferenciación presupuestal entre misiones, se desarrollan en los Capítulos 13 y 14.

**Sexta brecha - Mentalidad:** la sexta brecha, y en muchos sentidos la más difícil de cerrar porque es cultural más que institucional, es la de la mentalidad. El servicio exterior colombiano ha funcionado durante décadas bajo una cultura institucional que valora la representación formal, el protocolo y la pertenencia al cuerpo diplomático como un fin en sí mismo más que como un medio al servicio de objetivos nacionales concretos. Esa cultura no es exclusiva del servicio exterior colombiano pero es especialmente pronunciada en Colombia y es muy difícil de transformar porque está arraigada en tradiciones, nociones históricas y en concepciones del rol del diplomático que no cambian con simples reformas reglamentarias sino que requieren una transformación cultural. La reforma de la mentalidad diplomática es el resultado acumulado de aplicar con consistencia todos los demás cambios que los capítulos siguientes proponen. Por eso es la última brecha en este capítulo pero también la más importante. Porque determina si todas las demás reformas producen resultados reales.

### **c. La evidencia en el papel**

Las instituciones que no se transforman cuando el entorno que las rodea cambia se estancan. Eso es fácil de decir sobre cualquier institución. Lo difícil es demostrarlo con documentos propios de la institución que se está criticando.

En el caso de la Cancillería colombiana la evidencia de su obsolescencia está disponible en su propia página web. El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores para el período 2023 - 2026, que es la hoja de ruta que orienta las acciones de la Cancillería y su Fondo Rotatorio, define tres objetivos estratégicos. El primero es fortalecer la gestión institucional. El segundo es contribuir a la paz y al desarrollo sostenible. El tercero es promover los derechos de los colombianos en el exterior. Ninguno menciona la generación de valor económico medible. Ninguno menciona la atracción de inversión extranjera directa. Ninguno menciona el aprovechamiento de los tratados de libre comercio. La agenda económica no aparece simplemente porque no existe.

Ese documento no es una anomalía del gobierno que termina. Es el reflejo de una concepción del rol de la Cancillería que ha persistido durante décadas y que ningún gobierno ha tenido la voluntad de transformar de fondo. Un ministerio que define sus objetivos estratégicos sin mencionar una sola vez la inversión extranjera o el comercio exterior está midiendo lo que siempre

midió porque nadie le ha exigido medir otra cosa. Cambiar esa concepción es la condición previa de todo lo demás que propongo en esta segunda parte del libro.

Las seis brechas que este capítulo describe tienen en común que el diplomático que las puede cerrar debe ser distinto al que las produjo. No me refiero a personas distintas. Me refiero a conocimientos y mentalidades distintas. El Capítulo 13 define cómo debe ser ese diplomático.

#### **d. Resumen y líneas de acción del Capítulo 12**

El servicio exterior colombiano fue diseñado para un mundo que ya no existe. Tiene seis brechas que cerrar.

- **Criterios de admisión:** el nivel B1 de inglés exigido hoy es insuficiente. El gobierno saliente empeoró la situación eliminando el requisito de idioma para embajadores nombrados por fuera de la carrera.

- **Formación continuada:** los programas de formación actuales no tienen el contenido ni la exigencia que los desafíos del servicio exterior colombiano requieren.

- **Orientación hacia resultados:** la Cancillería mide eficiencia operativa pero no el valor económico que sus misiones generan para Colombia. No existe un sistema de indicadores de desempeño por misión.

- **Coordinación interinstitucional:** las instituciones con funciones relacionadas con la inserción internacional del país trabajan en paralelo y sin coordinación real. La solución está en el Capítulo 18.

- **Infraestructura física y tecnológica:** las misiones operan con recursos que limitan su capacidad de generar valor económico. Las soluciones están en los Capítulos 13 y 14.

- **Mentalidad:** la cultura institucional valora la representación formal y el protocolo como fines en sí mismos. Es la brecha más difícil de cerrar porque es cultural y no se resuelve con decretos sino con la aplicación consistente de todas las demás reformas.

## Capítulo 13

### El diplomático del siglo XXI

Colombia necesita redefinir lo que significa ser diplomático. Se trata de tomar una decisión con consecuencias concretas sobre quién ingresa al servicio exterior, cómo se forma, cómo se evalúa y cómo progresa en su carrera. Esa redefinición es difícil de ejecutar porque toca no solo estructuras jurídicas sino también concepciones profundas sobre el rol del diplomático en el mundo y sobre el tipo de persona que ese rol requiere hoy.

En el Capítulo 12 describí con precisión las seis brechas que separan al servicio exterior colombiano de los referentes internacionales. En este capítulo desarrollo las soluciones. Cada sección que sigue corresponde a una o más de esas brechas y propone los instrumentos concretos para cerrarlas.

#### a. El diplomático colombiano tradicional

La concepción tradicional del diplomático colombiano es la de un profesional en ciencias sociales, como derecho, política o relaciones internacionales, con nociones de historia y derecho internacional, capaz de redactar notas diplomáticas con precisión, de representar al Estado en ceremonias protocolares y de manejar las comunicaciones formales entre gobiernos con corrección política. Esa concepción es insuficiente porque también se requiere la capacidad de generar negocios, de hablar con autoridad en reuniones empresariales de alto nivel, de leer un mercado con ojos empresariales, de negociar acuerdos comerciales complejos y de comunicarse con fluidez en inglés y por lo menos en dos idiomas más. Nada de eso está en el perfil diplomático tradicional.

Esa brecha entre el perfil que existe y el que se necesita está en el sistema. El diplomático tradicional colombiano hace exactamente lo que el sistema le enseñó a hacer y lo que el sistema le exige. Si el concurso de ingreso evalúa derecho internacional e historia y no economía ni negociación, los candidatos se preparan para eso. Si la evaluación de desempeño mide la calidad del protocolo y no los negocios facilitados, los funcionarios optimizan el protocolo. Y si la cultura institucional celebra la representación formal y no los resultados económicos, los diplomáticos aprenden a representar y no a producir valor. Cambiar el perfil del diplomático colombiano requiere cambiar primero el sistema.

#### b. Cuatro componentes del nuevo diplomático colombiano

Cuatro componentes deben definir, en mi concepto, al diplomático colombiano del siglo XXI. Son el idioma, la maestría, la inteligencia económica y comercial, y la capacidad de negociación.

**Primer componente - El idioma:** el inglés no es un idioma extranjero en el sistema internacional del siglo XXI. Es el idioma de los negocios, de la diplomacia multilateral, de la ciencia y de la tecnología. Es el idioma del mundo. Un diplomático colombiano que no habla inglés con fluidez no puede representar bien a Colombia en la mayoría de los escenarios donde esa

representación importa. Por eso creo que el nivel mínimo exigible debe ser el C1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. Quien acredita ese nivel puede expresarse con fluidez, espontaneidad y precisión en contextos académicos, profesionales y técnicos exigentes. Ese nivel debe seguirse demostrando a través de certificaciones internacionales reconocidas como el IELTS, el TOEFL o los exámenes de Cambridge y debe ser exigido como condición de ingreso. Una vez acreditado debe renovarse cada cinco años. Además del inglés, el diplomático colombiano debe dominar dos idiomas adicionales de uso diplomático reconocido, como el francés, el portugués, el alemán, el árabe, el mandarín o el ruso, entre otros. Uno de los dos puede ser el español como lengua materna, cuyo dominio formal a nivel escrito y oral tiene un valor diplomático real en los foros latinoamericanos y caribeños. El segundo idioma adicional debe ser distinto al español y al inglés, elegido según el área de especialización geográfica del funcionario. Este tercer idioma no aplica como condición de ingreso sino como condición de ascenso a los tres grados superiores de la carrera diplomática colombiana. El Decreto Ley 274 de 2000 establece siete grados en orden ascendente: Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero, Ministro Consejero, Ministro Plenipotenciario y Embajador. Los tres grados superiores son Ministro Consejero, Ministro Plenipotenciario y Embajador.

**Lo que hay que hacer:** para implementar los requisitos de idioma propongo tres pasos concretos.

El primero es establecer mediante decreto el nivel C1 de inglés como condición de ingreso a la carrera y de nombramiento de embajadores y cónsules, con un mecanismo de verificación que garantice su cumplimiento real y no solo formal.

El segundo es un período de gracia de tres años para los diplomáticos actualmente en servicio, durante el cual el Estado financia su formación a través de la Academia Diplomática y de convenios con instituciones certificadoras reconocidas, con piso de B2 durante ese período como condición para ser enviado al exterior.

El tercero es un sistema de renovación obligatoria del certificado C1 cada cinco años, con consecuencia automática de restricción de destino en el exterior para el diplomático que no mantenga su certificación vigente.

**Segundo componente - La maestría:** la maestría que hoy ofrece la Academia en alianza con el Externado de Colombia es parte del proceso de ingreso y no un requisito previo. Lo que yo propongo aquí es distinto. Un MBA de una escuela de negocios de primer nivel, una maestría en economía internacional de una universidad de referencia o un LLM en derecho internacional de una facultad de derecho reconocida son el tipo de formación que prepara a un diplomático para operar con efectividad en donde la diplomacia del siglo XXI se lleva a cabo.

Esa formación, en mi criterio, no debe ser solo un requisito de ingreso sino un elemento continuo de la carrera. Todo diplomático de carrera debe cursar una maestría de al menos dos años en una universidad fuera de América Latina, dictada en inglés, en negocios internacionales, economía, derecho internacional o políticas públicas. El Estado debe financiarla a través de un crédito educativo con pago en cuotas muy bajas descontables de la nómina del diplomático durante los años siguientes a su regreso. Si el funcionario se retira antes de saldar el crédito, debe pagarlo

en su totalidad como condición para recibir su liquidación. Esa cláusula garantiza que la inversión del Estado produce el retorno que Colombia necesita.

La aplicación de este requisito debe tener una transición justa. La maestría obligatoria debe aplicar de inmediato para todos los nuevos ingresos. Los diplomáticos actualmente en servicio deben tener un período de gracia de cinco años durante el cual el Estado financia su formación a través del mecanismo de crédito y del portafolio de becas disponible. Durante ese período un diplomático sin maestría no debe poder ascender a los tres grados superiores de la carrera ni ser enviado a las misiones diplomáticas en los mercados más importantes. Los tres grados superiores son Ministro Consejero, Ministro Plenipotenciario y Embajador, que son los que implican mayor responsabilidad, mayor visibilidad internacional y mayor impacto sobre los resultados de la política exterior. Al vencimiento del plazo de cinco años la maestría debe ser exigible para todos los ascensos sin excepción.

El crédito educativo no es la única vía de financiamiento. La Cancillería debe mantener activo un portafolio de becas otorgadas por gobiernos extranjeros, organismos multilaterales y empresas privadas con interés en Colombia, destinadas a cofinanciar o financiar en su totalidad la maestría de los diplomáticos en el exterior. El acceso a esas becas debe estar condicionado a los resultados de la evaluación de cada funcionario. Un diplomático con desempeño excepcional debe tener prioridad en su asignación. Uno con desempeño deficiente debe financiar su maestría íntegramente con el crédito de nómina. Ese esquema convierte la formación en un sistema de incentivos que premia la excelencia y que le da a la evaluación por resultados una consecuencia económica directa.

Para eso hay que reformar la Academia Diplomática. Hoy esa institución opera como una academia de formación básica con recursos limitados y con un currículo que no está a la altura de los desafíos que sus egresados van a enfrentar. El próximo gobierno debe invertir en su transformación con la misma ambición con que Brasil invirtió en el Instituto Río Branco. Dotándola de recursos suficientes, de alianzas con universidades internacionales de primer nivel, de un cuerpo docente de excelencia y de un currículo que combine el rigor del derecho internacional con la sofisticación de la economía y los negocios internacionales.

**Lo que hay que hacer:** para implementar la maestría obligatoria propongo tres pasos.

El primero es la transformación de la Academia Diplomática con una asignación de recursos suficientes, alianzas con universidades de primer nivel, un cuerpo docente de excelencia y un currículo que combine derecho internacional con economía y negocios internacionales acompañado de evaluaciones reales por paneles de profesores universitarios externos.

El segundo es el mecanismo de crédito educativo pagado con cuotas bajas descontables de nómina para financiar la maestría obligatoria de dos años en universidad fuera de América Latina, con cláusula de reintegro total si el funcionario se retira antes de saldar el crédito.

El tercero es el portafolio de becas otorgadas por gobiernos extranjeros, organismos multilaterales y empresas privadas, con acceso condicionado a los resultados de la evaluación de cada funcionario.

**Tercer componente - La inteligencia económica y comercial:** un diplomático colombiano debe ser capaz de leer un mercado, de identificar oportunidades de negocio para empresas colombianas, de entender las cadenas de valor en las que Colombia puede participar y de hablar

con autoridad sobre la economía del país receptor y sobre las condiciones de acceso que ese mercado ofrece a los exportadores e inversionistas colombianos. Esa competencia no se adquiere solo en las aulas sino en la práctica. El servicio exterior colombiano debe construir los mecanismos que permitan a sus funcionarios desarrollarla, como rotaciones en el sector privado como parte de la formación, trabajo conjunto con ProColombia y con las cámaras de comercio colombianas en el exterior y participación en ferias y eventos empresariales internacionales como parte de la función regular de cada misión.

**Lo que hay que hacer:** para desarrollar esa competencia propongo tres acciones concretas.

La primera es crear un programa de rotaciones obligatorias en el sector privado colombiano de entre tres y seis meses antes de viajar a cada destino en el exterior, en empresas con operaciones internacionales activas en el mercado al que el funcionario va destinado, coordinado por la Academia Diplomática con participación de los gremios y de ProColombia.

La segunda es un protocolo de trabajo conjunto entre cada misión diplomática y ProColombia, con reuniones mensuales de inteligencia comercial, agenda coordinada de eventos empresariales y un mecanismo de reporte trimestral sobre oportunidades de negocio identificadas y gestionadas.

La tercera es la participación obligatoria de los diplomáticos con función económica en al menos dos ferias comerciales o eventos empresariales internacionales por año en la misión donde están destinados. Así el diplomático llega con una lista de contactos identificados previamente, con propuestas concretas para empresas colombianas y con un informe de resultados que presenta a la Cancillería dentro de los quince días siguientes al evento.

**Cuarto componente - La capacidad de negociación:** la diplomacia del siglo XXI no se ejerce solo en las salas de conferencias de los organismos multilaterales sino también en las reuniones de trabajo de los comités técnicos de la OCDE, en las negociaciones bilaterales de acuerdos de inversión, en los encuentros empresariales donde se cierran los contratos que después se convierten en estadísticas de inversión directa y en las conversaciones informales donde se construyen las relaciones personales sobre las que descansa la confianza institucional entre países. Esas negociaciones requieren una combinación de competencias técnicas, de inteligencia emocional y de sensibilidad cultural que no se puede improvisar y que debe ser parte de la formación diplomática colombiana desde el primer día.

**Lo que hay que hacer:** para desarrollar esa capacidad propongo tres acciones concretas.

La primera es la incorporación de un módulo obligatorio de negociación avanzada en el currículo de la Academia Diplomática, de al menos un semestre de duración, diseñado en alianza con una escuela de negocios o de derecho de primer nivel, que combine teoría de la negociación con simulaciones prácticas en inglés en escenarios comerciales, multilaterales y bilaterales.

La segunda es la participación en un programa de certificación en negociación internacional para todos los diplomáticos antes de su primer destino en el exterior, con evaluación práctica mediante simulaciones calificadas por paneles externos y con renovación obligatoria cada cinco años.

La tercera es un programa de mentoría entre diplomáticos con experiencia documentada en negociaciones de alto nivel y los funcionarios que se preparan para su primer destino en mercados prioritarios. Cada diplomático entrante en una misión de primer nivel debe tener asignado un mentor con experiencia específica en ese mercado o en ese tipo de negociación, con al menos tres sesiones de trabajo antes del viaje y acceso directo durante los primeros seis meses en el exterior para consultas sobre situaciones concretas. Ese programa no reemplaza la formación formal sino que la conecta con la realidad de los mercados donde el diplomático va a operar.

### **c. Reformar el sistema de ingreso y evaluación en la carrera diplomática**

La reforma del perfil del diplomático colombiano tiene implicaciones sobre el sistema de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular. El concurso de méritos que se realiza hoy en día debe realizarse en inglés y rediseñarse para que evalúe lo que el nuevo perfil exige. La formación de maestría debe ser un requisito y las pruebas de conocimiento deben incluir economía internacional, inteligencia comercial y negociación como materias de igual peso que el derecho internacional y la historia diplomática. El proceso de selección debe incorporar evaluaciones de competencias prácticas que los exámenes escritos tradicionales no pueden medir. Entre ellas debe haber simulaciones de negociación, entrevistas en inglés con paneles internacionales, ejercicios de análisis de mercado y presentaciones ante audiencias empresariales simuladas.

**Lo que hay que hacer:** para rediseñar el concurso de ingreso propongo tres pasos concretos.

El primero es conformar una Comisión de Reforma del Concurso Diplomático, integrada por la Cancillería, la Academia Diplomática, representantes de las universidades colombianas con programas de relaciones internacionales y negocios internacionales de mayor reconocimiento y al menos dos expertos internacionales en gestión de servicios exteriores, para rediseñar el concurso de méritos en un plazo máximo de seis meses. Esa comisión debe tener como referencia los modelos del Instituto Río Branco de Brasil, la Academia Diplomática Andrés Bello de Chile y el proceso de admisión del servicio exterior de Singapur.

El segundo es la expedición de un decreto que eleve los requisitos de nombramiento de embajadores y cónsules estableciendo los mismos criterios que el nuevo concurso exija, con un mecanismo de verificación que garantice su cumplimiento real y no solo formal.

El tercero es un programa de reclutamiento activo coordinado por la Academia Diplomática. La Academia debe tener presencia directa en las universidades colombianas con los mejores programas de relaciones internacionales, negocios internacionales, derecho y economía, con sesiones de presentación de la carrera diplomática dirigidas a los estudiantes de los últimos semestres con mejores resultados académicos. Y debe además tener un programa de headhunting profesional para identificar colombianos que ya están en el mercado laboral, en el sector privado, en organismos internacionales o en universidades del exterior, con el perfil que el nuevo servicio exterior requiere y que no habrían llegado solos. Un servicio exterior que espera que el talento le llegue solo está compitiendo en desventaja con el sector privado.

El sistema de evaluación y de promoción dentro de la carrera diplomática debe ser igualmente reformado. El sistema actual, que tiende a valorar la antigüedad y el cumplimiento de procedimientos administrativos más que el impacto real de la gestión de cada funcionario, debe ser reemplazado por un sistema de evaluación por desempeño que mida resultados concretos. Entre ellos negocios facilitados, inversiones atraídas, acuerdos suscritos, influencia ejercida en foros multilaterales y calidad de los informes de inteligencia económica producidos. Ese sistema debe tener consecuencias reales sobre la carrera de los funcionarios, tanto en sentido positivo para los que tienen desempeño excepcional como en sentido negativo para los que no cumplen los criterios mínimos.

**Lo que hay que hacer:** para crear el sistema de evaluación por resultados propongo tres pasos.

El primero es la creación de un Sistema de Evaluación por Resultados del Servicio Exterior, diseñado por la Cancillería en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Comercio y el Departamento Nacional de Planeación, que defina para cada misión diplomática y consular un conjunto de indicadores clave de desempeño adaptados a su función y a su destino diplomático.

El segundo es un sistema de consecuencias reales frente a esa evaluación. Un funcionario con desempeño excepcional durante tres evaluaciones consecutivas debe acceder automáticamente a la siguiente convocatoria de becas de la Cancillería para formación maestral en el exterior y tener prioridad en la asignación de destinos diplomáticos estratégicos. Un funcionario con desempeño deficiente durante dos evaluaciones consecutivas debe entrar en un programa de mejora con metas específicas y un plazo de un año. Si al vencimiento de ese plazo el funcionario no cumple las metas, no puede ser destinado al exterior ni ascender dentro de la carrera hasta que las cumpla.

El tercero es la publicación anual de un informe de resultados del servicio exterior colombiano, disponible en la página web de la Cancillería y presentado ante las comisiones pertinentes del Congreso de la República, que reporte con precisión los indicadores de desempeño de cada misión y que permita a la opinión pública, al sector privado y al Congreso examinar si la inversión del Estado en su diplomacia está produciendo los resultados que Colombia necesita.

#### **d. La remuneración justa**

La remuneración de los diplomáticos colombianos es otro elemento de la reforma que no puede ignorarse. Un profesional con un MBA de una escuela de negocios de primer nivel y con dominio del inglés y de un segundo idioma extranjero tiene opciones en el sector privado colombiano e internacional que son económicamente más atractivas que las que ofrece la Carrera Diplomática y Consular. Si Colombia quiere atraer ese perfil al servicio exterior debe estar dispuesta a pagar por él con una escala de remuneración que reconozca el valor del talento que se está reclutando y que haga de la carrera diplomática una opción atractiva para los mejores profesionales colombianos. Ese ajuste salarial debe combinarse con un sistema de incentivos no monetarios igualmente importante. Entre ellos deben estar el acceso a formación de maestría financiada por el Estado, las rotaciones en instituciones internacionales de referencia, las oportunidades de publicación e

investigación en política exterior y un sistema de reconocimiento público del desempeño excepcional que haga de la excelencia diplomática un valor culturalmente celebrado dentro del servicio exterior colombiano.

**Lo que hay que hacer:** para hacer la carrera diplomática competitiva propongo tres pasos.

El primero es un estudio de brechas salariales entre la Carrera Diplomática y Consular y el mercado privado colombiano e internacional para perfiles equivalentes, encargado por la Cancillería al Departamento Administrativo de la Función Pública, con un plazo de entrega de tres meses y con función de producir una propuesta de nueva escala salarial que cierre al menos el 50% de la brecha identificada en los cargos de mayor impacto estratégico.

El segundo es la presentación ante el Congreso de la República, en el primer año de gobierno, de un proyecto de reforma a la escala salarial de la Carrera Diplomática y Consular que incorpore los resultados del estudio.

El tercero es un sistema de incentivos no monetarios que complemente la reforma salarial y que haga de la carrera diplomática una opción atractiva para los mejores profesionales colombianos más allá de la remuneración. Entre esos incentivos pueden estar el acceso prioritario a las becas de maestría en el exterior para los funcionarios con desempeño excepcional, las rotaciones en instituciones internacionales de referencia como la OCDE, el Banco Mundial o las Naciones Unidas y oportunidades de publicación e investigación en política exterior financiadas por la Cancillería.

## **e. Cuando la carrera termina**

La carrera diplomática colombiana se ha convertido con el tiempo en un objetivo de empleo vitalicio y de pensión en lugar de un reto profesional con exigencias y consecuencias reales. Esa distorsión no es exclusiva del servicio exterior colombiano pero es especialmente pronunciada en él porque la naturaleza internacional de los destinos en el exterior hace difícil el seguimiento del desempeño y porque la cultura institucional ha tolerado durante décadas un estándar de rendimiento que en cualquier organización privada habría tenido consecuencias mucho antes.

Una carrera meritocrática no puede serlo solo en el ingreso. Debe serlo también en la permanencia y en la salida. Un sistema que selecciona con rigor en la entrada pero que no tiene mecanismos efectivos de retiro por bajo rendimiento sostenido es un sistema que falla.

El Decreto Ley 274 de 2000 contempla las causales de retiro de la carrera diplomática. Las principales son la renuncia, el reconocimiento de pensión de vejez o invalidez, la edad de retiro forzoso, la destitución por proceso disciplinario, el abandono del cargo, una orden judicial y las causales específicas del mismo decreto, entre ellas dos calificaciones de desempeño insatisfactorias consecutivas y no superar la actividad de actualización para embajadores.

Esas causales existen pero su aplicación ha sido históricamente excepcional. Yo propongo incorporar tres causales adicionales de retiro que el sistema actual no contempla con la precisión necesaria. La primera es el desempeño deficiente sostenido. Un diplomático que no cumple las metas de su programa de mejora después de dos evaluaciones consecutivas deficientes y un año de

plazo para corregirlas debe ser retirado de la carrera con las indemnizaciones que la ley laboral establece. La segunda es el incumplimiento de los requisitos de formación. Un diplomático que al vencimiento del período de gracia de cinco años no ha obtenido su maestría, o que al vencimiento del período de gracia de tres años no ha alcanzado el nivel C1 de inglés, debe ser retirado de la carrera. La tercera es la conducta incompatible con el servicio exterior, como actos que comprometan la imagen de Colombia en el exterior, violaciones de los protocolos de confidencialidad o comportamientos que generen responsabilidad internacional para el Estado colombiano deben ser causales de retiro inmediato, sin perjuicio de las acciones penales o disciplinarias que correspondan.

Esas causales deben ser una señal clara de que quien ingresa a la carrera diplomática colombiana ingresa a una profesión exigente con estándares claros y con consecuencias reales por no cumplirlos. Esa señal es la que transforma la cultura institucional más que cualquier programa de formación o cualquier reforma reglamentaria.

## **f. El talento político**

No todo diplomático necesita ser un político y no todo político necesita ser un diplomático. Pero hay momentos en la historia de una relación bilateral en que el Estado colombiano necesita en una embajada a alguien que no provenga de la carrera diplomática. Alguien con peso político propio, con acceso directo a los centros de poder del país receptor, con la capacidad de hablar de igual a igual con un jefe de Estado o con un ministro de primera línea y con un *savoir faire* político que no se adquiere estudiando derecho internacional sino ejerciendo la política durante años. Ese perfil existe y los presidentes colombianos lo han usado cuando las circunstancias lo han exigido. Un embajador político debe cumplir al menos tres condiciones que hoy no se exigen con rigor.

La primera es que el embajador político tenga una relación de confianza con el presidente de la República. Esa confianza es el activo más escaso y más valioso que un embajador puede llevar a una misión. Le permite comprometerse en cualquier negociación que lo exige, sin necesidad de consultar, sin demoras y sin el riesgo de que su interlocutor dude de que lo que dice refleja la posición real del gobierno. Un diplomático de carrera, por talentoso que sea, no puede ofrecer eso. Y hay momentos en la historia de una relación bilateral en que eso es exactamente lo que se necesita.

La segunda es el dominio del inglés en nivel C1 cuando su destino no sea un país de habla española, porque un embajador que no puede sostener una conversación directa con su interlocutor sin un intérprete pierde precisamente el activo que justifica su nombramiento, que no es otro que la capacidad de relacionarse de igual a igual con los centros de poder del país receptor.

La tercera es que llegue a su cargo acompañado de un equipo que combine diplomáticos de carrera, que le provean el conocimiento técnico, el protocolo y la continuidad institucional, con colaboradores de su confianza personal, que le den la agilidad política y la lealtad que su gestión requiere. Un embajador político con ese equipo mixto puede ser uno de los instrumentos más efectivos de la política exterior colombiana. Los diplomáticos de carrera deben entender que los nombramientos políticos no son una competencia desleal ni un desconocimiento de su profesionalismo. Son un elemento esencial de una política exterior moderna que usa todos los instrumentos disponibles según las circunstancias. La carrera diplomática y el talento político no se excluyen sino que se complementan.

**Lo que hay que hacer:** para institucionalizar ese equilibrio propongo dos acciones concretas.

La primera es expedir una resolución que establezca los criterios formales que debe cumplir todo nombramiento de embajador político, incluyendo la justificación estratégica explícita del nombramiento, la acreditación del nivel C1 de inglés cuando el destino no sea un país de habla española y la presentación del equipo mixto que acompañará al embajador.

La segunda es la creación de un mecanismo de seguimiento semestral de los nombramientos políticos, a cargo de la Cancillería, que evalúe el desempeño del embajador de origen político con las mismas métricas que se aplican a los embajadores de carrera y que produzca un informe reservado para el presidente con recomendaciones sobre la continuidad de cada nombramiento.

## **g. Infraestructura y tecnología**

Las misiones diplomáticas colombianas en el exterior tienen dos problemas de infraestructura que se refuerzan mutuamente. El primero es físico. Los inmuebles de las misiones se mantienen en muchos casos por inercia histórica y no por una decisión estratégica sobre qué presencia necesita Colombia en cada mercado. Hay sedes arrendadas a precios que nadie ha revisado en años. Hay oficinas en edificios que no corresponden al nivel de representación que Colombia necesita en ese mercado. Y hay vehículos de servicio que consumen en mantenimiento recursos que deberían destinarse a la agenda diplomática. El criterio que debe guiar cada decisión es que ningún activo físico del servicio exterior colombiano debe mantenerse por inercia. Cada uno debe justificarse por el valor que genera para la misión.

El segundo problema es tecnológico. Los sistemas digitales del servicio exterior colombiano fueron desarrollados y mantenidos por el propio Estado con ciclos de adquisición pública que son más lentos que los ciclos de renovación tecnológica. El resultado más visible es el SITAC, el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano, que existe hace más de una década y presenta fallas recurrentes. En abril de 2026 sufrió una caída grave atribuida a una amenaza cibernética que paralizó los servicios consulares en todo el país y en el exterior durante varios días. Ese incidente fue la manifestación de un problema estructural. Colombia sigue intentando desarrollar y mantener su propio sistema cuando los servicios exteriores más eficientes del mundo operan sobre plataformas contratadas con proveedores especializados que garantizan disponibilidad, seguridad, redundancia y actualización permanente.

**Lo que hay que hacer:** para modernizar la infraestructura del servicio exterior propongo cuatro pasos concretos.

El primero es la adopción de un modelo de leasing anual para todos los equipos tecnológicos de todas las misiones sin excepción. El proveedor entrega equipos nuevos cada año y el Estado paga una tarifa fija sin sorpresas presupuestales ni trámites de adquisición.

El segundo es la migración del SITAC a un modelo SaaS (Software as a Service). Bajo ese modelo el proveedor asume la responsabilidad de la continuidad del servicio, opera con redundancia de servidores en múltiples ubicaciones geográficas, garantiza cifrado de extremo

a extremo y actualiza la plataforma de manera continua sin interrupciones. Colombia no necesita desarrollar nada. Necesita contratar bien.

El tercero es el leasing para todos los vehículos del servicio exterior colombiano sin excepción. El leasing vehicular transfiere los costos de depreciación y mantenimiento al proveedor, garantiza vehículos en buen estado en todo momento y elimina los trámites de adquisición y disposición.

El cuarto es una política de gestión de inmuebles. En ciudades con mercados estables donde Colombia tiene presencia permanente garantizada, como Madrid o Ciudad de México, un leasing con opción de compra puede tener sentido. En ciudades con mercados muy costosos o muy volátiles, o en misiones cuya continuidad depende de la auditoría estratégica de la red que se desarrolla en el Capítulo 14, el alquiler puro es la opción correcta. En ciudades como Nueva York, Londres y Ginebra, el alquiler puro combinado con modelos de sede compartida con otros países de la Alianza del Pacífico es la solución más eficiente.

## **h. La conducta en el exterior**

La conducta de los representantes del Estado colombiano en el exterior no es un asunto privado. Es un asunto de política exterior. Un presidente que visita un burdel en Lisboa durante una gira oficial, como ocurrió en mayo de 2023 y como el propio presidente Petro confirmó públicamente, no compromete solo su imagen personal sino también la imagen del Estado colombiano. La dignidad del cargo no desaparece cuando termina la reunión oficial. Acompaña al funcionario las veinticuatro horas del día mientras representa a Colombia en el exterior. Ese episodio no afectó la agenda de nadie. Pero afectó algo más difícil de recuperar que es la percepción de Colombia como un Estado serio.

Un presidente que desaparece injustificadamente durante una gira oficial, como ocurrió en París también con Petro, obliga a su comitiva a improvisar explicaciones que nadie debería tener que dar, desorganiza una agenda que otros gobiernos prepararon con semanas de anticipación y envía al mundo una señal muy mala sobre la seriedad con que Colombia trata sus compromisos internacionales. Esa señal tampoco aparece en ningún cable diplomático pero también circula con rapidez en los círculos donde se toman las decisiones que afectan a Colombia.

El problema no es solo de conducta sino también de transparencia. Colombia no tiene hoy un mecanismo sistemático de publicación de agendas de giras internacionales con objetivos definidos, compromisos adquiridos y resultados obtenidos. En el Reino Unido los ministros publican trimestralmente sus viajes al exterior con costos detallados, reuniones sostenidas y hospitalidad recibida. En Nueva Zelanda cada viaje ministerial al exterior produce una propuesta al gabinete con objetivos y un informe de resultados que se publica en la página web del gobierno. En Alemania los viajes del gobierno federal se publican con sus costos. En Colombia el Congreso ni siquiera tiene garantizado el derecho a un informe sobre los viajes presidenciales, como lo demostró un proyecto de acto legislativo radicado en 2025 que buscó precisamente establecer esa obligación y que no prosperó. Las giras internacionales se financian con recursos públicos. Los ciudadanos tienen derecho a saber para qué sirven.

Colombia tampoco tiene un código de conducta institucional para sus representantes en el exterior. Esa ausencia no es un detalle administrativo sino una vulnerabilidad diplomática que el próximo gobierno debe corregir.

**Lo que hay que hacer:** para corregir esa vulnerabilidad propongo cuatro pasos concretos.

El primero es un código de conducta del servicio exterior colombiano que establezca con precisión las obligaciones de comportamiento de todos los representantes del Estado colombiano en el exterior, desde el diplomático de carrera hasta el jefe de Estado en una gira oficial. Ese código debe cubrir el uso de redes sociales, la asistencia a eventos públicos y privados, el manejo de información reservada, las relaciones con ciudadanos extranjeros y la conducta en situaciones que puedan comprometer la imagen de Colombia en el exterior.

El segundo es un régimen disciplinario claro para las violaciones de ese código, con consecuencias que van desde la amonestación formal hasta la pérdida del cargo según la gravedad del incidente. Debe tener además un mecanismo de investigación que garantice el debido proceso pero que actúe con la rapidez que los incidentes diplomáticos exigen.

El tercero es un protocolo de manejo de crisis de imagen en el exterior, que defina con precisión qué hace la Cancillería cuando la conducta de un representante del Estado colombiano genera un incidente diplomático. Debe quedar claro quién responde, en qué plazo, con qué mensaje y con qué consecuencias para el funcionario responsable.

El cuarto es un sistema de transparencia de giras internacionales, adoptado mediante decreto presidencial, que obligue a la Cancillería a publicar en su página web antes de cada gira los objetivos de cada visita y la agenda oficial, y dentro de los quince días siguientes a su conclusión un informe de resultados con los compromisos adquiridos y el costo total de la gira con cargo al presupuesto público. Ese sistema convierte las giras internacionales en un instrumento de política exterior con rendición de cuentas verificable.

## **i. La voz institucional y sus límites**

El servicio exterior colombiano necesita una política clara de comunicación digital que hoy no existe. La ausencia de esa política ha generado una situación que ninguna cancillería seria puede tolerar. Un funcionario que publica en X su opinión sobre la política migratoria del país donde está destinado, identificándose como diplomático colombiano, no está ejerciendo su libertad de expresión en el vacío. Está enviando una señal que ese gobierno puede leer como una posición oficial de Colombia. Una viceministra que filtra a los medios de comunicación los detalles de tensiones internas dentro de la Cancillería está creando vulnerabilidades que terceros malintencionados pueden aprovechar. Y un funcionario que anuncia en redes sociales su próximo destino antes de que la Cancillería lo haya confirmado no está compartiendo una buena noticia personal. Está revelando información que puede tener implicaciones diplomáticas que él no está en posición de evaluar. Los tres casos han ocurrido en el servicio exterior colombiano. Ninguno tuvo consecuencias disciplinarias porque no existe el marco que las permita.

La libertad de expresión de un funcionario del servicio exterior no desaparece cuando asume su cargo. Pero tiene límites que la naturaleza del cargo impone. Un diplomático colombiano

destinado en Berlín que publica en X su opinión sobre la política energética alemana no está ejerciendo su derecho a la libre expresión en el vacío. Está enviando una señal que el gobierno alemán, los medios de comunicación y los círculos empresariales locales pueden leer como una posición del Estado colombiano. Aunque el funcionario incluya la advertencia de que sus opiniones son personales, esa advertencia no neutraliza el impacto de lo que dice.

La política de comunicación digital del servicio exterior colombiano, desde mi punto de vista, debe tener tres componentes. El primero es una distinción clara entre la comunicación institucional, que es exclusiva de la Cancillería y de los jefes de misión con función explícita, y la comunicación personal de los funcionarios, que está permitida pero dentro de límites definidos. Los funcionarios no deben poder comentar temas de política exterior colombiana, referirse a las relaciones bilaterales del país donde están destinados ni revelar información sobre su gestión o los lugares a donde viajarán antes de que la Cancillería la haya comunicado. El segundo es un protocolo de manejo de crisis digitales que defina con precisión qué debe hacer la Cancillería cuando una publicación de un funcionario genera un incidente diplomático. Quién responde, en qué plazo, con qué mensaje y con qué consecuencias para el funcionario responsable. El tercero es un régimen disciplinario claro para las violaciones de esa política, con consecuencias que vayan desde la amonestación formal hasta la pérdida del destino diplomático según la gravedad del incidente.

Esa política no es una restricción a la libertad de los diplomáticos colombianos sino una condición del ejercicio profesional de una carrera que representa al Estado colombiano las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, en cualquier lugar del mundo donde el funcionario se encuentre.

**Lo que hay que hacer:** para implementar esa política propongo tres pasos.

El primero es la adopción de la política de comunicación digital del servicio exterior colombiano mediante resolución ministerial en los primeros días de gobierno, con los tres elementos que esta sección desarrolla.

El segundo es la incorporación de esa política en el código de conducta del servicio exterior que se propone, de manera que la comunicación digital quede integrada en el marco general de obligaciones de comportamiento de todos los representantes del Estado colombiano en el exterior.

El tercero es un programa de inducción obligatoria en comunicación digital para todos los funcionarios del servicio exterior antes de viajar a su destino diplomático en el exterior, coordinado por la Academia Diplomática, que cubra los límites de la comunicación personal en redes sociales, el protocolo de manejo de crisis digitales y las consecuencias disciplinarias del incumplimiento.

## j. Resumen y líneas de acción del Capítulo 13

El diplomático colombiano del siglo XXI debe ser negociador con maestría internacional, hablar inglés y un segundo idioma y ser evaluado por resultados. Esa transformación empieza en los primeros días.

- **Dominio del inglés:** restablecer y elevar el requisito de dominio certificado del inglés en nivel C1 como condición de ingreso y permanencia en la carrera, con período de gracia de tres años para los funcionarios en servicio y piso de B2 durante ese período.

- **Maestría obligatoria:** establecer la maestría de al menos dos años en universidad fuera de América Latina como condición de la carrera, con un crédito educativo descontable de nómina, becas vinculadas al desempeño y transformación de la Academia Diplomática.

- **Inteligencia económica y comercial:** incorporar rotaciones obligatorias en el sector privado previo a cada destino diplomático, protocolo de trabajo conjunto con ProColombia y cámaras de comercio y participación obligatoria en ferias empresariales con informe de resultados.

- **Capacidad de negociación:** incorporar la negociación avanzada en la Academia Diplomática y un programa de certificación en negociación internacional con renovación cada cinco años.

- **Talento político:** adoptar una resolución ministerial que establezca los criterios formales para nombramientos de embajadores políticos y un mecanismo de seguimiento semestral de su desempeño.

- **Reforma del concurso de ingreso:** conformar la Comisión de Reforma del Concurso Diplomático, expedir el decreto que eleva los requisitos de nombramiento de embajadores y cónsules y lanzar el programa de reclutamiento activo coordinado por la Academia Diplomática.

- **Evaluación por resultados:** crear el Sistema de Evaluación por Resultados del Servicio Exterior con indicadores específicos por misión, sistema de consecuencias reales y publicación anual del informe de resultados.

- **Remuneración justa:** encargar al DAFP un estudio de brechas salariales, reformar la escala salarial con mecanismo de ajuste automático y crear un sistema de incentivos no monetarios vinculado al desempeño.

- **Infraestructura y tecnología:** adoptar leasing anual para equipos tecnológicos, migrar el SITAC a modelo SaaS, implementar leasing vehicular y adoptar una política de gestión inmobiliaria que combine leasing con opción de compra en mercados estables y alquiler puro en mercados volátiles o costosos.

- **Conducta en el exterior:** adoptar un código de conducta del servicio exterior con protocolo de manejo de crisis de imagen y sistema de transparencia de giras internacionales.

- **Comunicación digital:** adoptar una política de comunicación digital con distinción entre comunicación institucional y personal, protocolo de crisis y programa de inducción antes del destino diplomático.

- **Causales de retiro:** incorporar tres causales adicionales de retiro de la carrera diplomática por desempeño deficiente, incumplimiento de los requisitos y mala conducta.

# Capítulo 14

## Embajadas productivas

Una embajada que no genera valor económico medible no cumple su función en el mundo de 2026. Esa afirmación puede sonar provocadora para quienes conciben la diplomacia como un ejercicio de representación formal y de gestión de las relaciones entre Estados. Pero es la conclusión inevitable de cualquier análisis serio de lo que los países que más han avanzado en su inserción internacional tienen en común. Sus embajadas no son simples oficinas de presencia y protocolo. Son plataformas de generación de negocios, de atracción de inversión, de facilitación de exportaciones y de construcción de influencia económica que trabajan activamente para el desarrollo del país que representan.

### a. Un modelo que ya no sirve

Colombia tiene hoy una red de misiones diplomáticas en el exterior que en muchos casos no está cumpliendo la función de generar valor económico. No porque sus funcionarios carezcan de talento sino porque la arquitectura de esas misiones, sus funciones, sus recursos y su cultura institucional no están diseñados para producir resultados económicos medibles. Están diseñados para mantener la presencia formal del Estado colombiano en el exterior, para gestionar el protocolo de las visitas oficiales y para reportar a Bogotá lo que ocurre en el país receptor. Esas funciones tienen valor pero eso es insuficiente.

El modelo de embajada productiva que propongo en este capítulo parte de una premisa simple. Que una misión diplomática en el exterior es una inversión del Estado colombiano y como toda inversión debe producir un retorno medible. Ese criterio no existe hoy en la manera en que la Cancillería concibe, diseña y evalúa sus misiones en el exterior. Y su ausencia es la razón principal por la que Colombia tiene una red diplomática costosa que produce resultados económicos muy por debajo de su potencial.

### b. El nuevo modelo

Los países que más han avanzado en convertir su diplomacia en un instrumento de desarrollo económico comparten un rasgo particular. Singapur, los Países Bajos, Corea del Sur y Chile no separan la función diplomática de la función económica. Sus embajadas son simultáneamente representaciones del Estado y plataformas de generación de negocios, con equipos mixtos de diplomáticos y especialistas sectoriales, con agendas que combinan la gestión política con la inteligencia comercial y con sistemas de evaluación que miden los resultados económicos de la misma manera en que miden cualquier otro indicador de desempeño institucional. Ese es el modelo que creo que Colombia debe adoptar y que propongo construir desde cero.

Considero que el modelo de embajada productiva tiene varios elementos que lo diferencian del modelo tradicional y que son los siguientes:

**Primer elemento - La función:** una embajada productiva debe definir su éxito por los resultados concretos que produce para la economía colombiana. Indicadores como la inversión extranjera directa atraída, las exportaciones colombianas facilitadas, los acuerdos comerciales cerrados, el acceso a mercados abierto, las cadenas de valor identificadas, entre otros, son los que deben medirse y reportarse públicamente para evaluar la gestión de una misión diplomática.

**Segundo elemento - El perfil:** una embajada productiva requiere un equipo que combine diplomáticos de carrera con especialistas sectoriales. Un experto en agroindustria en la embajada en Tokio que habla japonés y conoce las cadenas de distribución del mercado japonés vale más para los exportadores colombianos de café y flores que diez diplomáticos sin ese conocimiento específico. Un especialista en energías renovables en la embajada en Berlín que tiene relaciones directas con los fondos de inversión alemanes del sector vale más para la agenda energética colombiana que cualquier cantidad de protocolo diplomático.

**Tercer elemento - La coordinación:** una embajada productiva no trabaja sola. Trabaja en coordinación permanente con ProColombia, con el Ministerio de Comercio, con los gremios colombianos con interés en ese mercado y con las empresas colombianas que quieren exportar o invertir en ese país. Esa coordinación requiere mecanismos formales, reuniones regulares, sistemas de información compartidos y una cultura institucional que entienda que la embajada es el nodo de una red más amplia y no una isla diplomática autosuficiente.

**Cuarto elemento - El interlocutor empresarial:** una embajada productiva necesita un sector privado organizado que le diga con precisión qué necesita, qué mercados le interesan y qué obstáculos enfrenta. Sin ese interlocutor la embajada trabaja con supuestos sobre las prioridades del sector exportador colombiano en lugar de trabajar con información directa de quienes conocen esos mercados desde adentro. El Consejo Empresarial de Política Exterior que este capítulo propone crear es ese interlocutor.

**Quinto elemento - La medición:** una embajada productiva es una embajada que sabe cuánto vale en términos concretos. Debe poderse verificar cuánta inversión extranjera directa atrajo el año pasado, cuántas exportaciones colombianas facilitó, cuántos acuerdos comerciales negoció o desbloqueó, cuántos contactos empresariales generó que se convirtieron en negocios reales. Esos números deben existir, deben ser públicos y deben tener consecuencias sobre la evaluación de los jefes de misión y de los especialistas sectoriales.

Cada uno de esos cinco elementos tiene propuestas concretas de implementación en las secciones siguientes de este capítulo.

### **c. La red actual: un diagnóstico**

Colombia tiene hoy más de cien misiones en el exterior, entre embajadas, consulados y misiones permanentes ante organismos internacionales. Esa red tiene un costo presupuestal significativo y una cobertura geográfica que en muchos casos no está justificada por el volumen de los intereses colombianos en esos países. Hay embajadas colombianas en países con los que el intercambio comercial es mínimo, con los que no hay comunidades colombianas significativas y con los que la agenda bilateral es casi inexistente. Y hay destinos de enorme importancia para Colombia, como varios países del Asia-Pacífico, donde la presencia diplomática es insuficiente o inexistente.

Esa distribución no es el resultado de una decisión estratégica sobre dónde Colombia necesita presencia diplomática. Es el resultado de décadas de inercia institucional en la que las misiones se abrieron por razones históricas o políticas y nunca se cerraron aunque las razones que las justificaron dejaron de existir. El resultado es una red que consume recursos sin producir los resultados que Colombia necesita.

**Lo que hay que hacer:** para racionalizar esa red propongo tres pasos concretos.

El primero es una auditoría de la red diplomática colombiana, encargada por la Cancillería a un equipo técnico interinstitucional con participación del Ministerio de Comercio, ProColombia y el Departamento Nacional de Planeación, con un plazo de entrega de noventa días y con función de producir un mapa de la red actual que agrupe las misiones que generan valor económico verificable y que deben mantenerse y fortalecerse, las misiones que no generan valor económico suficiente para justificar su costo pero que tienen importancia geopolítica o multilateral que las mantiene necesarias y las misiones cuyo costo no está justificado por ningún criterio estratégico y que deben ser cerradas o convertidas en consulados honorarios. Esta auditoría se complementa con la que propongo en el Capítulo 15, que evalúa la red desde la perspectiva del servicio a la diáspora colombiana.

El segundo es la presentación de los resultados de esa auditoría ante el Congreso de la República en los primeros seis meses de gobierno, con una propuesta concreta de reorganización de la red que incluya los cierres o reconversiones recomendados, los ahorros presupuestales que generan y la propuesta de reinversión de esos recursos en el fortalecimiento de las misiones estratégicas y en la apertura de nuevas misiones en los lugares donde Colombia necesita presencia y no la tiene.

El tercero es la implementación de la reorganización en un plazo máximo de dieciocho meses desde la aprobación de la propuesta por el Congreso, con un mecanismo de seguimiento semestral que reporte públicamente el avance y los resultados de la reorganización.

#### **d. La embajada en un destino prioritario**

Una embajada en un destino diplomático prioritario para Colombia, como Berlín, Tokio, Washington, Beijing, Londres o São Paulo, debe tener una arquitectura diferente a la de una embajada en uno secundario. Debe tener más recursos, más personal especializado, una agenda más activa y una coordinación más estrecha con los actores económicos colombianos con interés en ese mercado.

**Lo que hay que hacer:** para fortalecer las misiones prioritarias propongo tres pasos concretos.

El primero es la definición en los primeros días de gobierno de una lista de misiones diplomáticas prioritarias, basada en los resultados de la auditoría, con criterios explícitos, públicos y revisables cada dos años.

El segundo es la asignación a cada misión prioritaria de un presupuesto de operación diferenciado que refleje su importancia estratégica, con recursos específicos para inteligencia

comercial, participación en eventos empresariales, misiones de promoción y contratación de especialistas sectoriales.

El tercero es la designación en cada misión prioritaria de al menos un especialista sectorial con conocimiento profundo del país receptor en el sector de mayor potencial para Colombia en ese país. Ese especialista puede ser un funcionario de carrera con la formación adecuada o un profesional del sector privado colombiano contratado por la Cancillería con un contrato de dos años renovable por resultados. Su función no es diplomática en el sentido tradicional sino comercial y económica. Genera inteligencia de mercado, construye relaciones con actores empresariales locales y facilita el contacto entre esos actores y las empresas y exportadores colombianos que quieren operar en ese mercado.

### **e. ProColombia en todas las misiones**

ProColombia debe tener presencia en todas las misiones diplomáticas y consulares colombianas en el exterior, no solo en las embajadas sino también en los consulados de las ciudades con mayor actividad económica. Un consulado colombiano en Miami, en Barcelona, en São Paulo o en Toronto sin un funcionario de ProColombia integrado a su equipo no está cumpliendo su función económica. Está dejando sobre la mesa oportunidades de negocio que ningún otro actor puede identificar y gestionar con la misma efectividad desde Bogotá.

**Lo que hay que hacer:** para integrar a ProColombia en toda la red propongo tres pasos.

El primero es un acuerdo interinstitucional entre la Cancillería y ProColombia que establezca las condiciones de integración de los funcionarios de ProColombia en las misiones diplomáticas y consulares, incluyendo su dependencia funcional del jefe de misión para efectos de coordinación de la agenda económica, su dependencia presupuestal y técnica de ProColombia y su función específica de inteligencia comercial, facilitación de exportaciones y atracción de inversión en el mercado donde operan.

El segundo es un plan de expansión de la presencia de ProColombia en el exterior que priorice los consulados en ciudades con mayor actividad económica y mayor concentración de comunidades colombianas con capacidad inversora. Entre ellas Miami, Houston, Nueva York, Barcelona, Toronto, São Paulo y Tokio. Ese plan debe ejecutarse en un plazo máximo de un año desde la firma del acuerdo interinstitucional.

El tercero es un sistema de reporte mensual de resultados entre ProColombia y la Cancillería, con indicadores específicos por misión que incluyan exportaciones facilitadas, inversiones gestionadas, empresas contactadas y acuerdos suscritos. Ese sistema convierte la coordinación en un mecanismo institucional con métricas verificables y consecuencias reales por incumplimiento.

## **f. El Consejo Empresarial de Política Exterior**

Una embajada productiva necesita un interlocutor empresarial organizado en Colombia que le diga con precisión qué necesita, qué mercados le interesan y qué obstáculos enfrenta. Hoy ese interlocutor no existe de manera formal. Los gremios colombianos interactúan con la Cancillería de manera esporádica y sin un mecanismo institucional que garantice que sus prioridades se traducen en agenda diplomática concreta.

**Lo que hay que hacer:** para crear ese interlocutor propongo tres pasos concretos.

El primero es la creación del Consejo Empresarial de Política Exterior, un órgano consultivo de la Cancillería integrado por los presidentes de los principales gremios colombianos con mayor interés en la agenda de política exterior económica, entre ellos la ANDI, la Federación Nacional de Cafeteros, Asocolflores, Fedepalma y los gremios del sector tecnológico y de servicios con mayor vocación exportadora. Ese consejo se debe reunir trimestralmente con el canciller y con los embajadores en los lugares de mayor relevancia para la agenda exportadora colombiana, con agenda específica de trabajo y con acuerdos concretos de acción que la Cancillería ejecute y sobre los que reporta en la reunión siguiente.

El segundo es un sistema de consulta permanente entre ProColombia y el Consejo, con acceso del Consejo a la inteligencia comercial que ProColombia produce en cada lugar y con un mecanismo de retroalimentación que permita al sector privado exportador identificar y reportar los obstáculos concretos que enfrenta en cada país para que la diplomacia colombiana los gestione a través de los canales apropiados.

El tercero es un informe anual del Canciller ante el Consejo Empresarial sobre los resultados de la diplomacia económica colombiana, con métricas específicas por mercado y por sector, publicado en la página web de la Cancillería y presentado ante las comisiones pertinentes del Congreso de la República.

## **g. La medición de resultados**

Definir los indicadores es solo el primer paso. El segundo es vincular esos resultados a consecuencias concretas sobre la carrera de los funcionarios que los producen. Una embajada que supera sus metas año tras año debe recibir más recursos, más personal especializado y prioridad en la asignación de los programas de ProColombia. Un jefe de misión con resultados excepcionales debe tener prioridad en el acceso a las becas de formación y en la asignación de destinos estratégicos. Y un jefe de misión que incumple sus metas de manera sostenida debe enfrentar un proceso de revisión con consecuencias reales sobre su continuidad en el cargo. Sin ese vínculo entre resultados y consecuencias el sistema de medición solo cumple una función puramente informativa pero no transforma nada.

Las consecuencias por incumplimiento deben recaer sobre el jefe de misión y no sobre la misión misma, porque reducir los recursos de una embajada por bajo rendimiento penaliza al mercado y no al funcionario responsable.

**Lo que hay que hacer:** para que ese vínculo sea real propongo tres pasos concretos.

El primero es el diseño e implementación del Sistema de Medición de Resultados de la Diplomacia Económica Colombiana, desarrollado por la Cancillería en coordinación con ProColombia, el Ministerio de Comercio y el Departamento Nacional de Planeación, con indicadores específicos por misión adaptados a su mercado y a su función. Ese sistema debe estar operativo en los primeros meses de gobierno y debe producir su primer reporte anual al finalizar el primer año.

El segundo es la publicación anual del Informe de Resultados de la Diplomacia Económica Colombiana en la página web de la Cancillería, con los datos de cada misión, la comparación con el año anterior y una evaluación del cumplimiento de las metas establecidas al inicio del año. Ese informe debe presentarse ante el Congreso de la República y ante el Consejo Empresarial de Política Exterior.

El tercero es la vinculación de los resultados de ese sistema a la evaluación del desempeño de los jefes de misión y de los especialistas sectoriales, de manera que el Sistema de Medición no sea solo un ejercicio de transparencia sino un instrumento real de gestión del rendimiento del servicio exterior colombiano.

## **h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 14**

Una embajada que no genera valor económico medible no cumple su función. Este capítulo propone transformar la red diplomática en una plataforma activa de negocios, inversión y exportaciones:

- **Auditoría de la red diplomática:** encargar a un equipo técnico interinstitucional una auditoría de noventa días que clasifique cada misión en misiones que generan valor y deben fortalecerse, misiones con importancia geopolítica que deben mantenerse y misiones sin justificación que deben cerrarse o reconvertirse.

- **Misiones prioritarias:** definir la lista de misiones prioritarias con criterios explícitos, asignarles presupuesto diferenciado y designar en cada una al menos un especialista sectorial con conocimiento profundo del mercado receptor.

- **ProColombia en todas las misiones:** firmar un acuerdo interinstitucional Cancillería-ProColombia que integre funcionarios de ProColombia en todas las misiones diplomáticas y consulares, con plan de expansión prioritaria en Miami, Houston, Nueva York, Barcelona, Toronto, São Paulo y Tokio.

- **Consejo Empresarial de Política Exterior:** crear el Consejo con los presidentes de los principales gremios exportadores, con reuniones trimestrales con el canciller y un informe anual público de resultados de la diplomacia económica.

- **Sistema de medición de resultados:** diseñar e implementar el Sistema de Medición de Resultados de la Diplomacia Económica con indicadores por misión, reporte anual público y vinculación a la evaluación del desempeño de los jefes de misión.



## Capítulo 15

### Una red exterior para la gente

Colombia tiene en el exterior una red de embajadas y consulados que en términos de cobertura geográfica parece amplia pero que en términos de eficiencia tiene problemas que ningún gobierno ha abordado con seriedad. Hay embajadas colombianas en países con los que el intercambio comercial es muy bajo y el interés estratégico es difícil de justificar. Hay consulados con recursos insuficientes y con una carga de trabajo que supera su capacidad en ciudades donde la diáspora es numerosa y activa. Y hay destinos de especial importancia para los intereses económicos y geopolíticos de Colombia donde la presencia diplomática es débil o simplemente no existe. Esa situación se da por una acumulación histórica de decisiones que tienen más que ver con la tradición y la reciprocidad diplomática que con un análisis serio de dónde se necesita estar y para qué.

Corregir eso es urgente y también difícil. Es urgente porque los destinos diplomáticos que importan para Colombia en 2026 no son exactamente los mismos que importaban en 2000 cuando se configuró buena parte de la red diplomática actual. Y es difícil porque cerrar una misión diplomática genera resistencia, susceptibilidades del país receptor y debates internos sobre la presencia o ausencia en determinadas capitales. Pero esa dificultad no puede ser una excusa para perpetuar una distribución de recursos que no sirve adecuadamente a los intereses nacionales colombianos.

El principio que propongo para hacer el rediseño es simple. Cada misión debe justificarse por el valor que genera para Colombia, medido en términos de intereses geopolíticos, de intercambio comercial, de atracción de inversión o de servicios a la diáspora colombiana. Una misión que no puede justificarse en ninguno de esos términos debe fusionarse con otra misión regional.

#### **a. La auditoría que nadie ha hecho**

Históricamente la apertura o el cierre de embajadas ha dependido de criterios más personales que profesionales. En 2024 la Cancillería informó al Congreso que su meta era pasar de 65 a 73 embajadas para 2026, abriendo nuevas misiones. El criterio fue el enfoque de política exterior definido por el presidente. No los flujos comerciales, no la concentración de la diáspora, no los intereses geopolíticos del país.

Eso deja claro que la primera tarea del rediseño debe ser una auditoría independiente de las misiones existentes. Esa auditoría debe evaluar cada misión con criterios explícitos y públicos como el volumen y la tendencia del intercambio comercial bilateral, el monto y la tendencia de la inversión originada en el país receptor, el tamaño y el dinamismo de la comunidad colombiana residente, el peso del país receptor en los foros multilaterales donde Colombia tiene intereses activos y la importancia geopolítica de la relación bilateral. El resultado debe ser un mapa de prioridades que clasifique las misiones en tres categorías. La primera es Misiones estratégicas que deben fortalecerse, la segunda es Misiones funcionales que deben mantenerse con ajustes y la tercera es Misiones prescindibles que deben cerrarse, fusionarse o convertirse en representaciones menores.

**Lo que hay que hacer:** para ejecutar ese rediseño propongo tres pasos concretos.

El primero es la conformación en los primeros días de gobierno de un equipo de auditoría integrado por funcionarios de la Cancillería, un representante del Departamento Nacional de Planeación, un representante del Ministerio de Comercio y dos expertos externos con experiencia en gestión de servicios exteriores, para completar la auditoría en un plazo máximo de ciento veinte días. Ese equipo debe evaluar cada misión con los criterios expuestos y producir un informe con las tres listas que el rediseño requiere.

El segundo es la presentación pública de ese informe ante el Congreso en los primeros seis meses de gobierno, con una explicación detallada de los criterios utilizados y de las decisiones adoptadas. Esa transparencia es la condición necesaria para que las decisiones difíciles, particularmente los cierres de misiones diplomáticas, tengan la legitimidad que requieren.

El tercero es un mecanismo de revisión cada dos años de la red diplomática y consular colombiana, institucionalizado mediante decreto, que garantice que la distribución de recursos del servicio exterior se ajuste periódicamente a los cambios en los intereses estratégicos del país y no queda congelada por la inercia burocrática que ha producido la situación actual.

Colombia ya tiene experiencia en racionalización diplomática y un modelo que funciona con resultados documentados. A través de la Alianza del Pacífico los cuatro países miembros comparten sedes físicas en Ghana, Vietnam, Marruecos, Argelia, Azerbaiyán, Singapur y Hungría. En esas sedes los países comparten infraestructura y reducen costos de funcionamiento sin fusionar sus funciones diplomáticas. Cada país mantiene su propia representación pero opera desde un mismo inmueble.

Ese modelo arroja dos conclusiones. La primera es que la racionalización diplomática no es una idea teórica sino una práctica que Colombia ya aplica. La segunda es que ese experimento puede expandirse. Si la Alianza del Pacífico ya comparte sedes en varios países, un gobierno colombiano con visión de liderazgo regional puede proponer ampliar ese esquema a otros mercados donde la presencia individual de cada miembro es insuficiente pero la presencia colectiva del bloque tendría peso real. Esa propuesta no solo racionaliza recursos sino que convierte a Colombia en el arquitecto de un modelo diplomático que ningún otro país de la región ha liderado.

La misma lógica de racionalización que aplica a las embajadas bilaterales aplica a la presencia multilateral colombiana. Colombia mantiene misiones permanentes ante las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, ante la OEA en Washington, ante la OCDE en París y ante varios otros organismos internacionales. Esa presencia tiene costos operativos elevados en ciudades donde el peso colombiano se deprecia permanentemente frente al dólar y el euro. En un mundo que tiende hacia el bilateralismo transaccional, la pregunta para hacer es si el tamaño y el formato de esa presencia multilateral están calibrados correctamente frente al retorno concreto que producen.

Hay varios ejemplos de misiones diplomáticas que podrían fusionarse. En París el embajador ante Francia puede atender la misión ante la OCDE y la misión ante la Unesco, las tres con sede en la misma ciudad. En Ginebra un solo jefe de misión puede cubrir la sede europea de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, todas concentradas en el mismo perímetro urbano. En Roma la FAO, el Programa Mundial de Alimentos y el FIDA podrían ser atendidos por la embajada ante Italia. Y en Washington el embajador ante Estados Unidos puede asumir la representación ante la

OEA, que tiene su sede a pocas cuadras de la embajada colombiana. En todos esos casos la consolidación reduce costos sin sacrificar presencia ni influencia. Lo que se requiere es disciplina para administrar el multilateralismo. El Capítulo 19 de esta segunda parte desarrolla en detalle los criterios para evaluar la permanencia de Colombia en cada organismo multilateral.

## **b. El modelo de consulados autosuficientes**

Los consulados colombianos en el exterior tienen una doble función. Atienden a la diáspora colombiana y generan valor económico para Colombia. Los consulados expiden pasaportes, apostillan documentos, registran nacimientos y matrimonios, asisten a colombianos en situaciones de emergencia y prestan servicios administrativos, entre otras gestiones, por los que los colombianos están dispuestos a pagar tarifas razonables. Esa disposición a pagar es la base sobre la cual puede construirse un modelo consular autosuficiente.

Colombia tiene más de cinco millones de ciudadanos viviendo en el exterior. Esa cifra es el tamaño de un mercado de servicios consulares que, bien gestionado, puede generar ingresos suficientes para financiar las operaciones consulares en los principales destinos de la diáspora sin depender exclusivamente del presupuesto central de la Cancillería. Si esa demanda se maneja con eficiencia, con tecnología adecuada y con tarifas que reflejen el costo real de los servicios más un margen razonable de autosuficiencia, los consulados en las ciudades con mayor concentración de colombianos pueden operar sin ser una carga neta para el presupuesto nacional.

Miami, Nueva York, Madrid, Barcelona, Londres, Ciudad de México y Toronto son las ciudades con mayor concentración de colombianos en el exterior y son precisamente los lugares donde el modelo de consulado autosuficiente tiene mayor potencial. Un consulado en Miami que atiende a una comunidad colombiana de varios cientos de miles de personas tiene una base de usuarios suficiente para financiar sus operaciones con los ingresos de sus servicios consulares, siempre que opere con los criterios de eficiencia que ese modelo requiere. Entre ellos están los sistemas de agendamiento en línea que optimicen el uso del tiempo del personal consular, personal suficiente y bien formado para atender la demanda sin filas y una cultura de atención que trate a cada colombiano que llega al consulado como un ciudadano que merece atención de calidad. La plataforma tecnológica que propongo para hacer posible ese modelo se desarrolla en el Capítulo 16.

**Lo que hay que hacer:** para implementar el modelo de autosuficiencia propongo tres pasos concretos.

El primero es la definición en los primeros días de gobierno de los consulados que entrarán en el modelo de autosuficiencia, con criterios explícitos basados en el tamaño de la comunidad colombiana residente, el volumen actual de servicios consulares prestados y el potencial de ingresos propios. La lista inicial debe incluir como mínimo los consulados de Miami, Nueva York, Madrid, Barcelona, Londres, Ciudad de México y Toronto.

El segundo es la modernización tecnológica de esos consulados con sistemas de agendamiento en línea, plataformas de pago digital y bases de datos integradas con el sistema central de la Cancillería, que permitan optimizar el uso del tiempo del personal consular y reducir los tiempos de espera que han sido la queja más frecuente de los colombianos en el exterior. Esa integración debe incluir un sistema de gestión de relaciones con el usuario, conocido como

Customer Relationship Manager (CRM), que permita a cada consulado registrar, dar seguimiento y gestionar cada interacción con los colombianos en el exterior de manera centralizada, con reglas claras y con histórico completo.

El tercero es una estructura tarifaria actualizada para todos los servicios consulares, revisada y ajustada por la Cancillería en los primeros seis meses de gobierno, que refleje el costo real de cada servicio más un margen que contribuya a la autosuficiencia operativa del consulado. Esa estructura debe ser pública, debe aplicarse de manera uniforme en todos los consulados del modelo y debe revisarse cada dos años.

### **c. La diáspora como red de inteligencia comercial y de influencia**

Los más de cinco millones de colombianos en el exterior no son solo una fuente de demanda de servicios consulares. Son un importante activo estratégico que Colombia no ha sabido aprovechar. En Estados Unidos, en España, en el Reino Unido, en Canadá y en Australia hay colombianos que dirigen fondos de inversión, que lideran departamentos de investigación en universidades de primer nivel, que ocupan cargos ejecutivos en empresas multinacionales y que tienen redes de contactos que representan un valor enorme para Colombia. Activar esa red requiere un esfuerzo sostenido que los consulados deben liderar identificando a los colombianos con posiciones de influencia, vinculándolos institucionalmente al proyecto nacional y movilizándolos cuando Colombia los necesita.

**Lo que hay que hacer:** para lo anterior propongo tres pasos concretos.

El primero es la creación del Registro de Colombianos Estratégicos en el Exterior, una base de datos administrada por la Cancillería y alimentada por cada consulado, que identifica de manera sistemática a los colombianos en el exterior con posiciones de influencia en los sectores prioritarios para los intereses económicos y diplomáticos colombianos. Ese registro es una herramienta de gestión activa. Cada consulado debe tener la responsabilidad de actualizarlo semestralmente, de establecer contacto regular con las personas registradas y de reportar a la Cancillería las oportunidades concretas que esa red puede activar.

El segundo es la creación de un programa de vinculación formal llamado Red Colombia, que debe ofrecer a los colombianos registrados beneficios concretos a cambio de su participación en la agenda de promoción económica y diplomática del país. Entre ellos descuentos en los servicios consulares, invitaciones a eventos de alto nivel organizados por las embajadas, reconocimiento público por su contribución a los intereses colombianos y un canal directo de comunicación con la Cancillería para reportar oportunidades y alertas. Esos beneficios no tienen costo presupuestal significativo pero generan el sentido de pertenencia que convierte a un colombiano exitoso en el exterior en un aliado activo.

El tercero es tener un mecanismo de activación de emergencia que permite a la Cancillería movilizar en menos de 48 horas a los miembros de la red en un mercado específico cuando Colombia necesita influencia urgente. El caso más frecuente es el de una decisión de inversión o de contratación que está siendo tomada en ese mercado y en la que Colombia compite con otros países. La embajada colombiana puede no tener acceso directo a los funcionarios o ejecutivos que toman esa decisión, pero el Registro de Colombianos Estratégicos puede identificar a un colombiano en ese mercado que los conoce personalmente, que tiene su

confianza y que puede facilitar una reunión o hacer una llamada que ningún diplomático podría hacer con la misma eficacia. Ese colombiano no reemplaza la embajada sino que la complementa con una relación personal construida durante años en ese mercado.

#### **d. Los cónsules honorarios: un activo desperdiciado**

Los cónsules honorarios son ciudadanos del país receptor o colombianos residentes en ese país que ejercen funciones consulares limitadas en nombre de Colombia sin ser funcionarios de carrera del servicio exterior. Esa figura es utilizada por países con recursos limitados que quieren mantener una presencia consular en ciudades donde el volumen de nacionales residentes no justifica la apertura de un consulado de carrera. Colombia la usa pero la subutiliza. Un cónsul honorario sin recursos, sin formación, sin sistemas de información conectados con la Cancillería y sin una función clara sobre su papel en la agenda de promoción económica del país es una figura nominal que no cumple ninguno de los propósitos que justifican su existencia.

Un cónsul honorario en una ciudad industrial alemana de segundo nivel, en una provincia australiana con comunidad colombiana creciente o en una ciudad canadiense con potencial de inversión en Colombia puede generar valor concreto si está bien seleccionado, bien formado y bien apoyado por la misión diplomática colombiana más cercana. La clave está en tratarlos como agentes activos de la política exterior económica colombiana con funciones claras, recursos básicos y sistemas de evaluación que midan su impacto real.

**Lo que hay que hacer:** para transformar esa red propongo cuatro pasos concretos.

El primero es una auditoría completa de la red actual de cónsules honorarios colombianos en el exterior, realizada en los primeros días de gobierno, que evalúe a cada cónsul honorario con criterios explícitos de actividad real en los últimos doce meses, acceso a sistemas de información de la Cancillería, conocimiento de los servicios consulares que puede prestar y contribución concreta a la agenda de promoción económica colombiana en su ciudad. Esa auditoría producirá dos listas. Una de cónsules honorarios activos que merecen ser fortalecidos y otra de cónsules honorarios inactivos que deben ser reemplazados.

El segundo es un programa de formación obligatoria para todos los cónsules honorarios activos y para los nuevos nombramientos, desarrollado por la Academia Diplomática en formato virtual, con una duración de cuarenta horas distribuidas en ocho semanas y con una evaluación final que debe aprobarse como condición para ejercer el cargo. Ese programa cubre los servicios consulares que el cónsul honorario puede prestar, el uso de las plataformas digitales del servicio exterior colombiano, los fundamentos de la diplomacia económica colombiana y los criterios de reporte de oportunidades e inteligencia comercial a la misión diplomática más cercana.

El tercero es la integración de todos los cónsules honorarios activos a la plataforma digital unificada del servicio exterior colombiano, con acceso a los sistemas de gestión consular, a la base de datos del Registro de Colombianos Estratégicos en el Exterior y a un canal directo de comunicación con el consulado o la embajada que los supervisa. Esa integración tecnológica convierte al cónsul honorario en un verdadero activo de la red diplomática colombiana.

El cuarto es un sistema de evaluación anual de cada cónsul honorario con métricas específicas como el número de colombianos atendidos, las oportunidades comerciales reportadas a la misión supervisora, los eventos de promoción económica organizados y la calidad de la inteligencia comercial producida. Un cónsul honorario que no cumpla las métricas mínimas en dos evaluaciones consecutivas debe ser reemplazado. Uno que las supere de manera consistente debe recibir reconocimiento público en el informe anual de gestión de la Cancillería y prioridad en la asignación de recursos de apoyo para el año siguiente.

### **e. Resumen y líneas de acción del Capítulo 15**

Más de cinco millones de colombianos viven en el exterior y la red diplomática no está diseñada para servirlos ni para aprovecharlos. Este capítulo propone corregir eso:

- **Auditoría estratégica:** conformar el equipo de auditoría, completar el proceso, presentar el informe ante el Congreso e institucionalizar una revisión cada dos años.

- **Racionalización multilateral:** aplicar los criterios de la auditoría a las sedes de las misiones multilaterales e implementar los modelos de consolidación física en París, Ginebra, Roma y Washington. La evaluación de la permanencia de Colombia en cada organismo se desarrolla en el Capítulo 19.

- **Consulados autosuficientes:** implementar el modelo de autosuficiencia en Miami, Nueva York, Madrid, Barcelona, Londres, Ciudad de México y Toronto con sistemas de agendamiento en línea y cultura de atención de calidad.

- **Registro de Colombianos Estratégicos:** crear el Registro de Colombianos Estratégicos en el Exterior, lanzar el programa Red Colombia y establecer el mecanismo de activación de emergencias.

- **Cónsules honorarios:** realizar la auditoría completa de la red, implementar el programa de formación obligatoria virtual de cuarenta horas, integrar a todos los activos a la plataforma digital unificada y establecer el sistema de evaluación anual.

# Capítulo 16

## Mi Consulado Virtual

Colombia tiene más de cinco millones de ciudadanos viviendo fuera de su territorio. Es la diáspora más grande de América Latina y una de las más importantes del hemisferio occidental. Sin embargo la relación entre esos colombianos y su Estado ha sido históricamente deficiente, burocrática y en muchos casos frustrante hasta el punto de generar un distanciamiento institucional e incluso afectivo con costos reales para ambos lados. El colombiano en el exterior que no puede renovar su pasaporte sin tomarse al menos un día libre del trabajo para hacer una fila de horas en un consulado congestionado, que espera semanas para obtener una apostilla que necesita con urgencia, que no puede registrar el nacimiento de su hijo porque el consulado más cercano queda a varias horas de distancia, no tiene un servicio público moderno. Tiene una institución que opera como si el mundo no hubiera cambiado en cincuenta años.

Ese problema no es nuevo ni desconocido. Todos los gobiernos colombianos de las últimas décadas han reconocido la necesidad de mejorar el servicio consular y todos han tomado medidas parciales que han producido mejoras menores sin transformar la relación entre el Estado colombiano y su diáspora. A mi juicio, la razón de ese fracaso es que las mejoras han sido siempre tenues cuando el problema requiere una solución que cambie la arquitectura del servicio consular colombiano desde sus cimientos.

Este capítulo propone esa solución. Su nombre es Mi Consulado Virtual y su concepto es simple. Una aplicación móvil del Estado colombiano que le permita a cualquier ciudadano colombiano en cualquier lugar del mundo realizar la mayoría de sus trámites consulares desde su teléfono celular o su computador, sin necesidad de desplazarse físicamente a ninguna oficina consular. Sin filas, sin tiempos de espera absurdos y con los criterios de seguridad, de validez jurídica y de protección de datos que el Estado debe garantizar.

Mi Consulado Virtual no compite con los consulados físicos ni reduce sus ingresos. Hoy hay cientos de miles de colombianos que no usan el consulado porque el costo de desplazarse hasta él supera el beneficio que reciben. Un colombiano en una ciudad sin consulado colombiano, o a más de cuatro horas de distancia del más cercano, no paga tarifas consulares porque sencillamente no puede acceder al servicio. Con Mi Consulado Virtual ese colombiano se convierte en usuario regular del sistema y sus pagos contribuyen directamente a la autosuficiencia consular que el capítulo anterior propone. Los consulados físicos siguen siendo necesarios para los trámites que requieren verificación presencial. Pero la aplicación se encarga de todo lo demás.

### **a. Lo que otros países ya hicieron**

La idea de un consulado virtual no es nueva. Hay ejemplos internacionales que demuestran su viabilidad técnica y jurídica. Hay ejemplos internacionales que demuestran su viabilidad técnica y jurídica. Estonia construyó el sistema de identidad digital más avanzado del mundo, que le permite a sus ciudadanos realizar prácticamente todas sus interacciones con el Estado de manera

completamente remota, incluyendo la votación en las elecciones, la firma de contratos con validez jurídica plena, el acceso a servicios de salud y la gestión de documentos oficiales. El sistema de e-Residency estonio va incluso más allá. Permite a ciudadanos de cualquier país del mundo acceder a servicios del Estado estonio de manera remota con plena validez jurídica internacional. Dinamarca y Suecia tienen sistemas de identidad digital estatal que permiten a sus ciudadanos en el exterior gestionar sus documentos y sus trámites oficiales sin presencia física. Singapur ha construido una infraestructura de gobierno digital reconocida globalmente como la más avanzada de Asia, que incluye servicios consulares completamente digitalizados para su diáspora.

Colombia puede aprender de esos modelos y construir algo que los supere, aprovechando el nivel de penetración de celulares entre la diáspora colombiana, que es excepcionalmente alto dado que se trata en su mayoría de población activa y económicamente integrada en países desarrollados. Creo que Mi Consulado Virtual debe diseñarse partiendo de la experiencia del colombiano en el exterior, de sus necesidades reales, de los momentos de su vida en los que necesita al Estado colombiano y de los problemas que ese Estado le genera actualmente. No de la conveniencia administrativa de la Cancillería.

## **b. Los servicios esenciales**

Los servicios que Mi Consulado Virtual debe ofrecer desde su lanzamiento deben cubrir todos los trámites que generan mayor demanda en los consulados.

La renovación del pasaporte colombiano es el trámite más frecuente y el que mayor frustración genera entre la diáspora. Mi Consulado Virtual debe permitir la solicitud de renovación con verificación biométrica remota a través de la cámara del teléfono, el pago en línea con tarjeta de crédito o débito internacional y el envío del nuevo pasaporte por correo certificado a la dirección del solicitante. Ese proceso, que hoy puede tomar semanas e implica un desplazamiento físico al consulado, puede reducirse a una interacción de quince minutos desde cualquier lugar del mundo con la tecnología disponible.

El registro de nacimientos y matrimonios en el exterior es el segundo servicio que Mi Consulado Virtual debe digitalizar completamente. Los colombianos que tienen hijos en el exterior o que contraen matrimonio fuera de Colombia tienen hoy que hacer esos registros a través de procesos físicos que son complejos y que en muchos casos generan retrasos en la obtención de documentos de identidad para los hijos o en el reconocimiento jurídico de los matrimonios en Colombia. Un sistema digital de registro civil consular, con verificación de documentos por escaneo certificado y firma electrónica de los funcionarios consulares, resuelve ese problema.

Los poderes notariales con firma digital certificada son el tercer servicio de alta demanda que la aplicación debe cubrir. Los colombianos en el exterior frecuentemente necesitan otorgar poderes a familiares o apoderados en Colombia para que actúen en su nombre. Un sistema de firma digital con identidad verificada y validez jurídica plena en Colombia, desarrollado en coordinación con el Ministerio de Justicia y con la Superintendencia de Notariado y Registro, puede resolver ese trámite de manera definitiva.

La inscripción consular para emergencias, la solicitud de documentos de viaje de emergencia, la consulta del estado de trámites en curso, el acceso a información sobre servicios disponibles en

el país de residencia y la conexión con funcionarios consulares para consultas específicas completan el catálogo inicial de servicios que Mi Consulado Virtual debe ofrecer desde su primer día de operación. Ese catálogo es apenas el punto de partida. Con el tiempo la aplicación puede expandirse hacia servicios más complejos como la gestión de visas para visitantes extranjeros que quieren venir a Colombia y la certificación digital de documentos académicos y profesionales para colombianos que buscan homologar sus títulos en el exterior.

**Lo que hay que hacer:** para implementar Mi Consulado Virtual se requieren tres pasos concretos.

El primero es definir el catálogo inicial de servicios que debe estar disponible desde el primer día de operación de la aplicación. Se debe cubrir, por lo menos, la renovación de pasaporte con verificación biométrica remota y envío por correo certificado, el registro de nacimientos y matrimonios con verificación de documentos por escaneo certificado, los poderes notariales con firma digital certificada para los actos que no requieran fe pública notarial, la inscripción consular para emergencias y la solicitud de documentos de viaje de emergencia.

El segundo es definir los tiempos máximos de respuesta. La renovación de pasaporte no puede tomar más de diez días hábiles desde la solicitud hasta el envío del documento. El registro de nacimientos y matrimonios no puede tomar más de cinco días hábiles. Los poderes notariales digitales deben generarse en tiempo real una vez verificada la identidad del solicitante. Esos tiempos máximos son compromisos públicos del Estado colombiano con su diáspora y su cumplimiento se reporta mensualmente en la plataforma digital de inteligencia consular de la Cancillería.

El tercero es establecer un mecanismo de retroalimentación permanente con los usuarios de la aplicación. Cada trámite completado debe incluir una evaluación de satisfacción de no más de tres preguntas, cuyos resultados se consolidan mensualmente y se publican en la página web de la Cancillería junto con el reporte de tiempos de respuesta. Esa retroalimentación es el instrumento principal con el que la Cancillería identifica los problemas del servicio antes de que se conviertan en crisis y ajusta la aplicación en función de la experiencia real de los usuarios.

### c. Tres pilares tecnológicos necesarios

La arquitectura tecnológica de Mi Consulado Virtual no puede improvisarse ni contratarse con el criterio del menor costo. Debe construirse sobre tres pilares que no son opcionales sino necesarios porque la falla de cualquiera de ellos afecta la totalidad del sistema. Son los siguientes:

**Primer pilar - La seguridad de la identidad digital:** la aplicación debe usar sistemas de verificación biométrica de última generación, incluyendo reconocimiento facial con detección de vida para prevenir el fraude, y debe estar integrada con el sistema de identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil para verificar en tiempo real la identidad de cada usuario. Colombia ya tiene la base para ese sistema. La cédula digital que ya existe y ya funciona puede tramitarse en los consulados colombianos, sirve para trámites consulares presenciales y digitales y tiene verificación biométrica facial que evita la falsificación y la suplantación de identidad.

**Segundo pilar - Validez jurídica:** para que Mi Consulado Virtual sea útil en la práctica, cada documento que produce debe tener la misma validez jurídica que el equivalente expedido físicamente en un consulado. La validez jurídica de los actos consulares digitales requiere dos instrumentos jurídicos distintos según el tipo de acto.

Para los actos consulares generales como renovación de pasaporte, registros civiles y certificaciones, basta con una modificación al Decreto 1067 de 2015, que es el decreto único reglamentario del sector de Relaciones Exteriores, que reconozca explícitamente la equivalencia entre los actos consulares digitales y los presenciales.

Para los actos que implican fe pública notarial, como los poderes y las escrituras públicas, el camino puede ser más corto de lo que parece. El parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 588 de 2000, que reglamenta el ejercicio de la actividad notarial, ya autoriza a notarías y consulados a transmitir documentos por medios electrónicos con plena autenticidad cuando se cumplen los requisitos técnicos de seguridad de la Ley 527 de 1999 sobre comercio electrónico.

Lo anterior sugiere que el marco legal existente puede ser suficiente para varios de los actos que Mi Consulado Virtual necesita digitalizar, lo que reduciría el alcance de la reforma legislativa necesaria y aceleraría la implementación.

**Tercer pilar - Protección de datos personales:** la aplicación maneja información sensible de millones de colombianos en el exterior y debe cumplir con los criterios más exigentes de protección de datos, incluyendo el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea para los usuarios residentes en Europa y las regulaciones equivalentes de los demás países donde existe la diáspora colombiana.

Una vez construida la plataforma, el costo de atender a un colombiano adicional en cualquier lugar del mundo será prácticamente cero, lo que no solo mejora el servicio sino que transforma la economía del servicio consular colombiano.

**Lo que hay que hacer:** los tres pilares deben implementarse de manera conjunta porque ninguno funciona sin los otros dos.

El primero requiere que la Cancillería firme un convenio con la Registraduría Nacional del Estado Civil para integrar Mi Consulado Virtual con el sistema de verificación biométrica de la cédula digital, con un plazo de implementación de seis meses.

El segundo requiere que el gobierno expida la modificación al Decreto 1067 de 2015 y radique ante el Congreso el proyecto de reforma para los actos que requieren fe pública notarial.

El tercero requiere que la Cancillería contrate antes del lanzamiento de la aplicación una auditoría de cumplimiento de los reglamentos de protección de datos por países o regiones del mundo y establezca un protocolo de respuesta ante brechas de seguridad con notificación a las autoridades competentes en un plazo máximo de setenta y dos horas y comunicación a los usuarios afectados en un plazo máximo de 48 horas adicionales.

#### d. La implementación por fases

La experiencia del usuario de Mi Consulado Virtual debe tener el nivel más exigente del mercado de aplicaciones de gobierno digital. Debe ser el nivel de las mejores aplicaciones de servicios financieros y de consumo que los colombianos en el exterior usan cotidianamente. La aplicación debe ser intuitiva, rápida, en español e inglés desde el primer día, con soporte técnico en tiempo real y con un diseño que comunique desde el primer uso que el Estado colombiano toma en serio a sus ciudadanos en el exterior.

**Lo que hay que hacer:** la aplicación debe desplegarse en tres fases.

En la primera el gobierno debe contratar el desarrollo de la aplicación con un consorcio tecnológico especializado, aprobar las reformas normativas necesarias para dar validez jurídica a los actos consulares digitales y establecer los protocolos de seguridad y de protección de datos que la aplicación debe cumplir.

En la segunda fase la aplicación debe lanzarse con el catálogo inicial de servicios en los cinco países con mayor concentración de diáspora colombiana que son Estados Unidos, España, Venezuela en transición, Ecuador y Canadá.

En la tercera fase la aplicación debe extenderse a la totalidad de los países donde Colombia tiene presencia consular y comenzar a incorporar los servicios adicionales que la experiencia de los primeros usuarios haya identificado como prioritarios.

#### e. Resumen y líneas de acción del Capítulo 16

Los cinco millones de colombianos en el exterior merecen un Estado que los acompañe desde cualquier lugar. Mi Consulado Virtual es esa solución:

- **Servicios esenciales:** lanzar desde el primer día de operación la renovación de pasaporte con verificación biométrica remota, el registro de nacimientos y matrimonios con escaneo certificado, los poderes notariales con firma digital, la inscripción consular para emergencias y la solicitud de documentos de viaje de emergencia.

- **Identidad digital:** firmar un convenio con la Registraduría Nacional del Estado Civil para integrar Mi Consulado Virtual con el sistema de verificación biométrica de la cédula digital.

- **Validez jurídica:** expedir la modificación al Decreto 1067 de 2015 para los actos consulares generales y radicar ante el Congreso el proyecto de reforma legal para los actos que requieren fe pública notarial.

- **Implementación por fases:** una primera fase para desarrollo y marco regulatorio, una segunda para lanzamiento en Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador y Canadá, y una tercera para extensión a toda la red consular.

## Capítulo 17

# El Banco Patria: el banco de los colombianos por el mundo

Colombia recibe anualmente unos doce mil millones de dólares en remesas, según el Banco de la República. Es el segundo rubro de ingresos en divisas del país después del petróleo, supera las exportaciones de café y representa la estabilidad económica para millones de familias colombianas. Detrás de cada transferencia hay un colombiano que trabaja en Miami, en Madrid, en Toronto o en Londres, que destina una parte de su salario al sostenimiento de su familia en Medellín, en Cali, en Barranquilla o en cualquier municipio del país, y que paga una comisión que se queda en los bolsillos de intermediarios financieros extranjeros.

Esa comisión no es pequeña. El Banco Mundial estima que el costo promedio de enviar remesas a América Latina está alrededor del 6% del monto transferido. Para Colombia eso significa que alrededor de 750 millones de dólares al año se pierden en comisiones antes de que el dinero enviado por los compatriotas llegue a sus destinatarios. Ese dinero es una transferencia de riqueza que sale de las familias colombianas más vulnerables, que son precisamente las que más dependen de las remesas para su subsistencia, hacia los accionistas de empresas como Western Union, MoneyGram y sus equivalentes digitales. Creo que esa es una injusticia económica que tiene solución y que el próximo gobierno debe corregir.

El Banco Patria es la solución y su concepto es simple. El Estado debe crear un banco digital, supervisado por la Superintendencia Financiera y diseñado específicamente para servir a los colombianos en el exterior y a sus familias en Colombia, para transferir remesas a costos mínimos mediante tecnología blockchain y con una plataforma de servicios financieros simples que con el tiempo puede expandirse hacia productos más complejos. Crearlo no es difícil. El Grupo Bicentenario, el holding financiero del Estado colombiano establecido por el Decreto 211 de 2019, tiene la estructura jurídica para constituir al Banco Patria como una filial más en poco tiempo. El presidente puede tomar esa decisión en sus primeros días de gobierno.

### a. Precedentes que demuestran que es posible

El Banco Patria tiene antecedentes internacionales importantes. En las Filipinas construyeron el modelo más desarrollado de la región. Sus bancos estatales ofrecen a la diáspora, que supera los diez millones de trabajadores en el exterior, cuentas en dólares, acceso a fondos de inversión vinculados a proyectos de infraestructura nacional y crédito hipotecario para familias receptoras de remesas en el país, con tarifas significativamente menores a las del mercado. El resultado es que las remesas filipinas, que representaron el 8,7% del producto interno bruto en 2024 según el Bangko Sentral ng Pilipinas, fluyen en su gran mayoría a través del sistema bancario formal.

Portugal tomó un camino diferente. En los momentos de mayor presión fiscal durante la crisis de 2011, emitió certificados de ahorro del tesoro accesibles a sus ciudadanos en el exterior,

captando el ahorro de su diáspora en Francia, Alemania y Suiza como fuente de financiamiento alternativo a los mercados internacionales. Fue una apuesta por la confianza de sus propios emigrantes en lugar de depender exclusivamente del capital extranjero.

México redujo el costo de las remesas en el corredor California-México a través de una combinación de competencia del mercado y del programa Directo a México, lanzado en 2005 por el Banco de México y la Reserva Federal, que permite enviar dinero directamente entre instituciones financieras de los dos países. Las tarifas cayeron más del 50% entre 1999 y 2005, pasando de más de 8% a alrededor del 4% al 5%.

Colombia ya tiene algo parecido. Nequi, la plataforma digital de Bancolombia, permite recibir remesas desde más de 180 países a través de aliados como Western Union, Remitly, Ria y Paysend, sin cobrar por la recepción. Ese modelo demuestra que la demanda y la infraestructura tecnológica para recibirla existen. Pero Nequi no controla el costo del envío desde el exterior, que sigue siendo fijado por los intermediarios extranjeros y que es precisamente donde se pierde el dinero de las familias colombianas. El Banco Patria no compite con Nequi en la recepción. Compite con esos intermediarios en el envío, que es donde está el problema y donde, también, está la oportunidad.

El Banco Patria puede aprender de todos esos modelos y superarlos. Tiene la ventaja de partir de cero con tecnología que ninguno de esos países tenía cuando diseñó sus soluciones.

## **b. Cómo funciona**

La tecnología blockchain es el fundamento sobre el cual el Banco Patria puede reducir el costo de las remesas a niveles que los intermediarios tradicionales no pueden igualar. El blockchain es una tecnología de registro distribuido que permite liquidar transacciones financieras internacionales en tiempo real, con trazabilidad completa, con niveles de seguridad criptográfica que superan los de los sistemas bancarios convencionales y con costos operativos que son una fracción de los que implican las transferencias tradicionales.

Hoy en día operan en distintas partes del mundo sistemas de remesas basados en blockchain con millones de usuarios activos, transacciones procesadas en segundos y comisiones por debajo del 1%. El modelo ya funciona entre Estados Unidos y México, entre Europa y África occidental y entre el Golfo Pérsico y el sur de Asia, todos con millones de usuarios activos. El Banco Patria no necesita inventar nada. Necesita adaptar lo que ya funciona en el mundo al contexto colombiano y al marco regulatorio de la Superintendencia Financiera.

Para ilustrar esto con un ejemplo, un compatriota llamado Juan que viva en España puede querer enviar mil euros a su mamá, que vive en Barranquilla. Ambos tienen que registrarse en la aplicación. Este registro les asigna automáticamente una cuenta de ahorros. Ya registrado Juan ingresa el monto que quiere transferir y ve de inmediato la tasa de cambio del día y la comisión de cinco euros, es decir del 0,5% sobre los mil euros. Confirma la transacción con su huella dactilar y en minutos su mamá recibe la notificación en su teléfono de que tiene el equivalente en pesos colombianos, al tipo de cambio del día, disponibles en su propia cuenta del Banco Patria. Ella puede gastarlos con su tarjeta débito virtual del Banco Patria en cualquier comercio, transferirlos a su cuenta bancaria colombiana o retirarlos en efectivo en cualquier oficina de las entidades del sistema financiero público del país.

Juan pagó con una tarjeta débito o crédito de cualquier banco del mundo o con el saldo que tenga en su cuenta de ahorros del Banco Patria. En ambos casos el proceso le tomó solo minutos desde que abrió la aplicación hasta que completó la transacción. El Banco Patria usa tecnología blockchain pero el usuario nunca interactúa con criptomonedas ni con activos digitales. Los fondos están siempre expresados en su moneda local. Juan ve euros en su cuenta en España y su mamá ve pesos en su cuenta en Colombia. La infraestructura blockchain registra y liquida la instrucción de transferencia de manera descentralizada y criptográficamente segura, eliminando la cadena de bancos corresponsales que validan y cobran comisión en cada paso de una transferencia convencional. Esa cadena es exactamente lo que encarece el envío de remesas. El blockchain la elimina.

**Lo que hay que hacer:** para poner en marcha el canal de remesas propongo tres pasos concretos.

El primero es la integración de la capa de identidad digital del Banco Patria con la de Mi Consulado Virtual, de manera que un colombiano que ya verificó su identidad en una plataforma no tenga que hacerlo de nuevo en la otra. Esa integración debe estar operativa antes del lanzamiento de la aplicación y debe ser el primer ejemplo concreto del ecosistema digital que propongo construir para la diáspora colombiana.

El segundo es la selección y contratación de la infraestructura blockchain sobre la cual operará el canal de transferencias, mediante un proceso de contratación pública competitivo que evalúe a los proveedores con experiencia documentada en corredores de remesas de alto volumen, con certificaciones de seguridad internacionales y con la capacidad de integrarse al sistema de pagos instantáneos de los principales países de residencia de la diáspora colombiana, entre ellos el SEPA en Europa y el FedNow y el ACH en Estados Unidos.

El tercero es la negociación con el Grupo Bicentenario del acuerdo de distribución en Colombia, que debe garantizar que cualquier destinatario de remesas pueda recibir o retirar su dinero en efectivo en cualquiera de las oficinas de las entidades del grupo en más de 860 municipios del país, sin costo adicional para el usuario.

### **c. La estructura jurídica y capital inicial**

La estructura jurídica del Banco Patria debe combinar el respaldo del Estado colombiano con la agilidad operativa y tecnológica que una institución financiera digital del siglo XXI requiere. La respuesta es crear una sociedad anónima de economía mixta, con participación mayoritaria del Estado colombiano a través de una entidad pública existente, supervisada por la Superintendencia Financiera de Colombia bajo el mismo marco regulatorio que aplica para los demás establecimientos bancarios del país, pero con capital privado desde su constitución y con una estructura de gobierno corporativo que la proteja de la inercia burocrática que históricamente ha limitado la efectividad de las instituciones financieras públicas colombianas.

Crear el Banco Patria tiene además un camino relativamente corto. El Grupo Bicentenario S.A.S., creado por el Decreto 211 de 2019 y reconocido formalmente como holding financiero por la Superintendencia Financiera en 2024, ya agrupa bajo una misma matriz a las principales entidades

financieras públicas del país, entre ellas Bancóldex, Findeter, Finagro, el Banco Agrario, la Fiduprevisora y el Fondo Nacional de Garantías. Eso significa que el Banco Patria no necesita nacer desde cero como una entidad completamente nueva que requiere una ley del Congreso para su creación. Puede articularse dentro del Grupo Bicentenario como una filial con función específica para la diáspora colombiana, lo que simplifica su arquitectura jurídica, reduce los tiempos de implementación y aprovecha la infraestructura de supervisión y gobierno corporativo que ya tiene el holding.

La participación privada en el capital del Banco Patria tiene dos fuentes que se complementan. La primera es una ronda de inversión dirigida a fondos de capital privado especializados en fintech latinoamericana, como los que operan activamente en la región con funciones de inversión en servicios financieros digitales para poblaciones migrantes. Esos socios aportan capital, tecnología probada en mercados de remesas y conocimiento del ecosistema financiero digital, y tienen la agilidad para cerrar negociaciones en semanas y no en años. El plazo para cerrar esa ronda debe ser de noventa días desde la instrucción presidencial, lo que convierte la capitalización privada en una condición de arranque y no en un proceso paralelo indefinido. El Estado colombiano puede además establecer desde el inicio un mecanismo de venta progresiva de acciones al público general, comenzando por los propios colombianos en el exterior, lo que reduce gradualmente la participación estatal hasta el límite mínimo que garantice el control estratégico de la institución y distribuye la propiedad del banco entre quienes son sus principales usuarios.

La segunda fuente son los propios usuarios del banco. A través de un mecanismo de microcapitalización digital, cada colombiano en el exterior que abre una cuenta en el Banco Patria tiene la opción de adquirir una participación accionaria en la institución, convirtiendo al usuario en propietario. Ese mecanismo, que varios neobancos virtuales exitosos en Europa y Asia han implementado con resultados documentados en términos de lealtad, adopción acelerada y capitalización distribuida, transforma la relación entre el banco y su base de clientes. El colombiano en Miami o en Madrid que usa el Banco Patria para enviar remesas a su familia no es solo un cliente sino un copropietario de la institución, con interés directo en su éxito y con un vínculo afectivo e institucional con el proyecto que ninguna campaña de marketing puede replicar.

El Estado colombiano mantiene en todo momento la participación mayoritaria y el control de la institución. Eso garantiza que el Banco Patria nunca pierda su orientación de servicio público, que sus tarifas se mantengan en los niveles mínimos que su misión exige y que su agenda no sea capturada por intereses privados que privilegien la maximización de utilidades sobre el bienestar de la diáspora colombiana. La supervisión de la Superintendencia Financiera garantiza el cumplimiento de todos los requisitos de capital, de liquidez, de gestión de riesgos y de prevención del lavado de activos que el sistema financiero internacional exige como condición para operar en los países donde vive la diáspora colombiana. Ese cumplimiento es una garantía de la sostenibilidad y la credibilidad del banco ante los sistemas financieros de los países receptores.

La estructura de economía mixta resuelve además el problema de la capitalización inicial. Un banco estatal puro requiere que el gobierno nacional apropie en el presupuesto general los recursos necesarios para constituir el capital mínimo que la Superintendencia Financiera exige, lo que lo hace dependiente de los ciclos políticos presupuestales y vulnerable a los recortes de gasto que cualquier gobierno puede imponer en momentos de ajuste fiscal. La participación de socios privados y de los propios usuarios como accionistas distribuye esa carga de capitalización, reduce la exposición fiscal

del Estado y acelera el proceso de constitución del banco al eliminar la dependencia de una única fuente de recursos.

#### **d. El destino de las utilidades**

Las utilidades netas del Banco Patria, una vez constituidas las reservas legales y los fondos de capitalización que la Superintendencia Financiera exige y una vez reconocido el dividendo proporcional que corresponde a los accionistas privados según su participación, se destinan en su porción correspondiente a la participación estatal al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, que es el mecanismo de financiamiento complementario de la Cancillería colombiana previsto en el ordenamiento jurídico vigente. Ese mecanismo convierte al Banco Patria en un instrumento de autofinanciamiento de la política exterior colombiana. Mientras más colombianos en el exterior usan el banco y mientras más eficientemente opere la institución, más recursos tiene la Cancillería para financiar su agenda de modernización diplomática sin depender del presupuesto general de la nación. Es un círculo en el que la diáspora colombiana, al usar los servicios del Banco Patria y al participar como accionista de la institución, contribuye directamente al fortalecimiento de la diplomacia del país que los representa en el mundo.

#### **e. Gobierno Corporativo y talento**

El Banco Patria debe tener un gobierno corporativo que refleje su naturaleza mixta. La junta directiva debe incluir representantes del Estado colombiano con función de preservar la misión de servicio público de la institución, representantes de los socios institucionales privados con función de garantizar la viabilidad financiera y la excelencia tecnológica y al menos un representante elegido por los accionistas usuarios de la diáspora colombiana, que aporte la perspectiva de quienes son sus principales clientes y copropietarios. Esa composición garantiza que ningún interés particular capture la agenda del banco y que las decisiones reflejen el equilibrio entre la misión pública, la sostenibilidad financiera y el servicio al usuario que el Banco Patria debe mantener en el tiempo.

La estructura de economía mixta permite además resolver otro de los problemas más persistentes de las instituciones financieras públicas colombianas. La incapacidad de atraer y retener talento de primer nivel. El Banco Patria no debe estar sujeto a la escala salarial del sector público. Sus empleados deben ser seleccionados a través de firmas especializadas de reclutamiento ejecutivo y remunerados con los criterios del sector financiero privado. Esa es una condición de viabilidad. Un banco que compite con las plataformas de remesas digitales más avanzadas del mundo no puede operar con el talento que puede pagar una entidad pública tradicional. La misión del Banco Patria es pública pero debe ser capaz de competir de tú a tú con las mejores plataformas financieras digitales del mundo.

**Lo que hay que hacer:** constituir la estructura jurídica del Banco Patria requiere tres pasos que deben ejecutarse en paralelo.

El primero es una instrucción presidencial formal al Ministerio de Hacienda y al presidente del Grupo Bicentenario para iniciar el proceso de constitución del Banco Patria como filial del holding, con un plazo de noventa días para presentar la estructura jurídica definitiva, el plan de capitalización inicial y el borrador de estatutos sociales que refleje la naturaleza de economía mixta de la institución.

El segundo es la presentación formal ante la Superintendencia Financiera de la solicitud de autorización de funcionamiento del Banco Patria como establecimiento bancario virtual, acompañada del estudio de factibilidad, el plan de negocios y la estructura de capital que la regulación exige, con un plazo máximo de ciento ochenta días para obtener la autorización.

El tercero es el inicio de la ronda de inversión privada dirigida a fondos de capital especializados en fintech latinoamericana, con un plazo de noventa días para cerrar los acuerdos de participación accionaria y con el mecanismo de microcapitalización digital disponible desde el primer día de operación para los colombianos en el exterior que quieran ser copropietarios de la institución.

## **f. Servicios iniciales y expansión posterior**

Los servicios iniciales del Banco Patria deben centrarse en las dos funciones que justifican su creación y que tienen el impacto más inmediato sobre el bienestar de la diáspora colombiana y de sus familias. La primera es el canal de remesas de bajo costo basado en blockchain, que es el servicio fundacional del banco y el que define su propuesta de valor frente a los operadores existentes. La segunda es la cuenta de ahorros básica, disponible tanto para el colombiano en el exterior como para su familia en Colombia, que debe permitir recibir las remesas, hacer pagos con tarjeta débito virtual, realizar transferencias entre cuentas del Banco Patria sin costo y acceder a un extracto digital de todas las transacciones. Esos dos servicios, combinados con la facilidad de uso de la aplicación y con el respaldo del Estado colombiano, son suficientes para generar la adopción masiva que el banco necesita para ser viable financieramente desde sus primeros años de operación.

Con el tiempo el Banco Patria puede expandirse hacia una gama más amplia de servicios financieros. El crédito hipotecario para colombianos en el exterior que quieren comprar vivienda en Colombia es uno de los productos con mayor demanda potencial. Hay cientos de miles de colombianos en el exterior que tienen ingresos en divisas fuertes, capacidad de ahorro y el deseo de invertir en una propiedad en Colombia pero que no tienen acceso al sistema hipotecario colombiano porque los bancos convencionales no saben cómo evaluar el riesgo crediticio de un solicitante que genera sus ingresos en el exterior. El Banco Patria puede construir modelos de evaluación crediticia adaptados a ese perfil de cliente que los bancos convencionales no tienen incentivos para desarrollar. Los fondos de inversión en activos colombianos, los seguros de vida y de salud para colombianos en el exterior y sus familias en Colombia y los servicios de educación financiera son otros productos con demanda clara y desatendida que completan la visión de largo plazo del banco.

La viabilidad financiera del Banco Patria se apoya en una base de clientes potenciales de más de cinco millones de colombianos en el exterior que hoy no tienen una institución financiera colombiana que sirva sus necesidades específicas, más al menos otro tanto compuesto por sus familiares que reciben las remesas en Colombia. Incluso con una tasa de adopción del 20% en los primeros tres años de operación, el Banco Patria sería una de las instituciones financieras más importantes de Colombia por número de clientes. Con los ingresos generados por las comisiones mínimas de las remesas, por los servicios de cuenta y por los productos adicionales que se vayan

incorporando, el banco puede alcanzar la autosuficiencia financiera en un horizonte de tiempo razonable sin requerir subsidios permanentes del presupuesto nacional.

**Lo que hay que hacer:** para lanzar el Banco Patria propongo tres pasos concretos.

El primero es el lanzamiento del banco con el canal de remesas de bajo costo basado en blockchain y la cuenta de ahorros básica con tarjeta débito virtual. Esos dos servicios deben estar disponibles desde el primer día de operación en los cinco países con mayor concentración de diáspora colombiana que son Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador y Canadá.

El segundo es un cronograma de expansión de servicios con hitos anuales verificables. En el primer año el banco debe lanzar el crédito hipotecario para colombianos en el exterior con un modelo de evaluación crediticia adaptado a ingresos en divisas. En el segundo año debe lanzar los fondos de inversión en activos colombianos y los seguros de vida y de salud para colombianos en el exterior y sus familias en Colombia. En el tercer año debe completar la expansión a la totalidad de los países donde Colombia tiene presencia consular e incorporar los servicios de educación financiera.

El tercero es un sistema de medición de adopción con métricas públicas trimestrales que incluyan número de cuentas activas, volumen de remesas procesadas, costo promedio por transacción y nivel de satisfacción de los usuarios. Esas métricas se publican en la página web del Banco Patria y se presentan en el informe anual de gestión de la Cancillería.

### **g. Más allá de las remesas**

La relación entre el Banco Patria y Mi Consulado Virtual debe ser complementaria y estratégica para multiplicar el valor de ambas plataformas. Un colombiano en el exterior que use Mi Consulado Virtual para hacer sus trámites consulares debe encontrar en la misma aplicación o en una aplicación hermana la posibilidad de abrir una cuenta en el Banco Patria y de comenzar a enviar remesas a su familia en Colombia. Esa integración de servicios consulares y financieros en un ecosistema digital es la expresión más completa de lo que significa un Estado colombiano moderno que acompaña a sus ciudadanos en el exterior con la totalidad de los servicios que necesitan, desde la renovación del pasaporte hasta la transferencia de dinero a su familia, desde la comodidad de su celular y sin intermediarios que se queden con una parte del esfuerzo de cada colombiano que trabaja lejos de su tierra.

Creo que el Banco Patria es también un instrumento de política económica que va más allá de los beneficios directos que le ofrece a los usuarios. Reducir el costo de las remesas aumenta el flujo neto de divisas que llega a Colombia y genera un efecto multiplicador sobre el consumo, el empleo y el desarrollo regional en los municipios que más dependen de ellas. Canalizar el ahorro de la diáspora hacia inversión productiva financia el desarrollo del país con recursos que hoy se quedan en los sistemas financieros extranjeros. Y formalizar la relación financiera entre el Estado y su diáspora produce una información que hasta no existe sobre un segmento de la población colombiana que el sistema financiero nacional prácticamente no ve.

**Lo que hay que hacer:** para continuar con la puesta en marcha del Banco Patria propongo cuatro pasos.

El primero es la designación de un equipo de proyecto de alto nivel, integrado por un gerente con experiencia en el sector financiero privado, un especialista en tecnología blockchain y remesas digitales, un experto en regulación financiera colombiana e internacional y un representante de la Cancillería con función de coordinar la agenda de la diáspora, con el encargo de diseñar la arquitectura operativa del banco y gestionar el proceso de autorización ante la Superintendencia Financiera.

El segundo es un programa de comunicación dirigido a la diáspora colombiana en los cinco países de lanzamiento, coordinado por la Cancillería con participación de los consulados y de la red de colombianos estratégicos en el exterior, que genere expectativa antes del lanzamiento e impulse la adopción masiva desde el primer día de operación.

El tercero es un sistema de medición de impacto económico del Banco Patria en los municipios con mayor dependencia de remesas, desarrollado en alianza con el Banco de la República y el DANE, que produzca un informe anual público sobre el efecto de la reducción de comisiones en el consumo, el ahorro y el desarrollo local de esas comunidades.

El cuarto es un cronograma de expansión del Banco Patria a los países con mayor concentración de diáspora colombiana fuera de los cinco iniciales, con hitos semestrales verificables y con criterios explícitos de priorización basados en el volumen de remesas, el tamaño de la comunidad colombiana en cada lugar.

## **h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 17**

Cerca de 750 millones de dólares al año se pierden en comisiones de remesas antes de llegar a las familias colombianas. El Banco Patria reduce ese costo a menos del 1%. Un gobierno decidido puede tomarlo en sus primeros cien días:

- **Instrucción presidencial:** emitir una instrucción presidencial formal al Ministerio de Hacienda y al presidente del Grupo Bicentenario para iniciar el proceso de constitución del Banco Patria como filial del holding, con un plazo de noventa días para presentar la estructura jurídica definitiva y el plan de capitalización inicial.

- **Equipo de proyecto:** designar el equipo de alto nivel con gerente financiero, especialista en blockchain, experto en regulación financiera y representante de la Cancillería.

- **Autorización de la Superfinanciera:** presentar la solicitud de autorización de funcionamiento del Banco Patria como establecimiento bancario virtual con estudio de factibilidad, plan de negocios y estructura de capital.

- **Ronda de inversión privada:** iniciar negociaciones con fondos de capital privado especializados en fintech latinoamericana, con un plazo máximo de noventa días para cerrar los acuerdos de participación accionaria y con el mecanismo de microcapitalización digital disponible desde el primer día de operación.

- **Anuncio público:** anunciar el Banco Patria con nombre, arquitectura, cronograma de lanzamiento e invitación a los colombianos en el exterior a registrar su interés como usuarios fundadores.

- **Integración con Mi Consulado Virtual:** conectar el Banco Patria con Mi Consulado Virtual en un ecosistema digital coherente de servicios consulares y financieros para la diáspora.

## Capítulo 18

### La Cancillería que Colombia todavía no tiene

La Cancillería colombiana es en su estructura, su cultura y su rol, una institución del siglo XX que está obligada a dar resultados en el siglo XXI. Hay una distancia grande entre lo que es y lo que tiene que hacer que le impide producir los resultados que Colombia necesita. Y corregir esa distancia es lo que propongo en este capítulo.

#### a. La Cancillería de hoy es la de ayer

La palabra canciller viene del latín *cancellarius*, que era el funcionario que trabajaba detrás de las rejas o barandillas (*cancelli*) que separaban al público de los escribas y jueces en los tribunales romanos. Con el tiempo el término pasó a designar al secretario principal de un rey o de una corte, el funcionario que custodiaba los documentos oficiales y estampaba el sello real.

En la Edad Media el canciller era el funcionario más importante del reino después del monarca. Gestionaba la correspondencia oficial, redactaba los documentos del Estado y era el guardián del sello real. En muchos países esa figura evolucionó hacia el jefe de gobierno, como ocurre hoy en Alemania y Austria donde el canciller es el equivalente del primer ministro.

En los países hispanohablantes el término se especializó en la diplomacia. El canciller pasó a ser el ministro de relaciones exteriores y la cancillería el ministerio que dirige. La razón es histórica. En la época colonial y en los primeros años de las repúblicas latinoamericanas, la oficina del canciller era el centro de toda la comunicación oficial con el exterior, que era precisamente la función original del cargo medieval.

En Colombia el uso es consistente con esa tradición. El Canciller es el Ministro de Relaciones Exteriores y la Cancillería es el Ministerio. El término tiene además una connotación de mayor distinción y solemnidad que "ministerio", lo que explica por qué se usa en la manera consistente en el país.

La Cancillería fue diseñada para manejar las relaciones formales entre el Estado colombiano y los demás Estados del sistema internacional. Para cursar notas diplomáticas, manejar el protocolo de las visitas de Estado, administrar el servicio exterior y coordinar la participación de Colombia en los foros multilaterales. Esas funciones siguen siendo necesarias pero son insuficientes.

El problema no es de personas. La Cancillería ha tenido y tiene funcionarios capaces. El problema es de diseño. Una institución que mide su éxito por la calidad del protocolo, por la cobertura geográfica de su red de misiones y por el número de notas diplomáticas cursadas no está midiendo lo que importa. Está midiendo lo que siempre midió porque, simplemente, nadie le ha exigido medir otra cosa.

El resultado es visible en su estructura interna y en cómo rinde cuentas. La Cancillería no tiene ninguna dirección dedicada a la diplomacia económica, ninguna unidad de análisis estratégico con

función prospectiva real, ningún sistema de evaluación de sus misiones por resultados económicos y ningún mecanismo institucional de coordinación con el sector privado que funcione de manera regular y vinculante. Sus informes de gestión describen actividades y gastos pero no responden las preguntas que más importan. Cuánta inversión atrajo el servicio exterior el año pasado. Cuántas exportaciones facilitó. Cuántos acuerdos comerciales desbloqueó. Tiene en cambio una burocracia diseñada para gestionar la presencia formal del Estado colombiano en el exterior, que es una función necesaria pero insuficiente para el mundo en que Colombia tiene que competir.

Lo que propongo es una Cancillería que sea el centro estratégico de la inserción internacional del país. Una institución que diseñe las relaciones con visión de largo plazo, que lidere agendas en los foros multilaterales en lugar de solo participar en ellos, que transforme el servicio exterior en el instrumento de generación de valor económico que los capítulos anteriores proponen y que anticipe los hechos internacionales que afectan a Colombia en lugar de reaccionar cuando ya han ocurrido.

## **b. Estructura orgánica**

La estructura actual de la Cancillería organiza su trabajo por regiones del mundo. El Decreto 869 de 2016 y sus modificaciones posteriores establecen direcciones especializadas en América, Europa, Asia y África, lo que tiene sentido para la gestión de las relaciones bilaterales, pero no tiene ninguna dirección dedicada a la diplomacia económica, a la diáspora o al multilateralismo activo. Esos vacíos generan problemas de coordinación en los frentes donde Colombia tiene intereses concretos, como la agenda de inversión extranjera, la política de *nearshoring*, la agenda ambiental y de biodiversidad, la diplomacia energética y la gestión de los colombianos en el exterior. Son todos temas que afectan a múltiples regiones y que no encajan en ninguna dirección geográfica.

Lo que propongo es complementar las direcciones geográficas con algunas direcciones adicionales. La primera es la Dirección de Diplomacia Económica que coordine la agenda de atracción de inversión, la promoción de exportaciones y el *nearshoring*, en coordinación con ProColombia, el Ministerio de Comercio y el sector privado. La segunda es la Dirección de Asuntos de la Diáspora que coordine la gestión de los más de cinco millones de colombianos en el exterior, supervise Mi Consulado Virtual, coordine con el Banco Patria los asuntos de la diáspora que requieran articulación institucional y diseñe las políticas de retorno. La tercera es la Dirección de Inteligencia Estratégica, para anticipar tendencias, identificar oportunidades y mitigar riesgos. Y la cuarta es la Dirección de Multilateralismo Activo para construir las coaliciones que Colombia necesita en los foros donde se toman las decisiones que más la afectan. A esas cuatro se suma la Dirección de Asia-Pacífico, que propuse en el Capítulo 10, que reemplaza la actual Dirección de Asia, África y Oceanía y que le da a esa región la atención estratégica diferenciada que merece.

La Dirección de Diplomacia Económica debe tener además una unidad especializada con función específica en energía. Se trata de la Unidad de Diplomacia Energética que opera dentro de esa dirección con tres funciones concretas. La primera es construir y mantener actualizado el catálogo de proyectos energéticos colombianos disponibles para inversión extranjera. La segunda es coordinar las misiones energéticas a Europa y al Golfo Pérsico que propongo en los Capítulos 8 y 11. La tercera es mantener relaciones activas con los fondos de inversión, bancos de desarrollo

y empresas energéticas de los países prioritarios que tienen mandatos de inversión en energías renovables en mercados emergentes.

**Lo que hay que hacer:** para crear esa nueva arquitectura propongo tres pasos concretos.

El primero es crear las cinco direcciones, definir sus funciones específicas, designar a sus directores con perfiles que correspondan a esas funciones y asignarles presupuesto dentro del presupuesto vigente mediante reasignación de recursos de las áreas menos prioritarias.

El segundo es crear la Unidad de Diplomacia Energética mediante resolución ministerial en los primeros días de gobierno, adscrita a la Dirección de Diplomacia Económica, con un director designado por el canciller con experiencia en el sector energético y en negociaciones de inversión internacional, y con una planta inicial de no más de cinco funcionarios especializados.

El tercero es crear el Consejo Nacional de Política Exterior, un órgano de coordinación interinstitucional presidido por el Canciller con participación permanente de los ministerios con funciones relacionadas con la inserción internacional del país y con poder real de toma de decisiones sobre los temas que requieren coordinación, mediante decreto en los primeros días de gobierno.

### **c. Inteligencia estratégica**

La Cancillería produce análisis de coyuntura política sobre los países donde tiene misiones, pero no tiene una función de análisis estratégico de largo plazo que le permita al gobierno anticipar tendencias geopolíticas y económicas, identificar oportunidades de posicionamiento antes de que se vuelvan obvias para todos y manejar los riesgos internacionales con tiempo suficiente para preparar respuestas adecuadas.

Esa función debe ser el análisis de fuentes abiertas, de datos económicos y de tendencias políticas que produzca conclusiones concretas. Los servicios exteriores más sofisticados del mundo tienen unidades de análisis estratégico que producen ese tipo de inteligencia de manera sistemática. Entre ellos el Policy Planning Staff del Departamento de Estado estadounidense, el Centre d'Analyse, Prévision et Stratégie del Ministerio de Relaciones Exteriores francés y el Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais de la Fundación Alexandre de Gusmão, vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

Colombia creó en 2025 un Observatorio de Política Exterior adscrito a la Academia Diplomática, pero no produce análisis prospectivo de largo plazo ni escenarios que le permitan al gobierno anticipar tendencias antes de que se conviertan en hechos consumados.

**Lo que hay que hacer:** para construir esa capacidad propongo cuatro pasos concretos.

El primero es la constitución formal de la Dirección de Inteligencia Estratégica en los primeros días de gobierno mediante resolución ministerial, con una planta inicial de no más de diez analistas seleccionados por concurso entre profesionales con formación de maestría en relaciones internacionales, economía internacional, ciencia política o derecho internacional y con experiencia en análisis estratégico.

El segundo es implementar un sistema de comunicaciones seguro que reemplace el uso de aplicaciones de mensajería comercial como WhatsApp, que hoy es el canal informal de comunicación entre los funcionarios de la Cancillería y las misiones diplomáticas colombianas en el exterior con todos los riesgos de seguridad que eso implica. Ese sistema debe operar sobre una red privada virtual (VPN) de uso exclusivo del servicio exterior colombiano, con cifrado de extremo a extremo, servidores ubicados en territorio colombiano y protocolos de acceso que garantizan que solo los funcionarios autorizados pueden usar el sistema. La información que circula entre la Cancillería y sus misiones incluye inteligencia económica sensible, posiciones negociadoras confidenciales y comunicaciones diplomáticas reservadas que no pueden circular por canales que cualquier actor con capacidad técnica básica puede interceptar.

El tercero es un protocolo de clasificación y manejo de información que establezca con precisión qué información es reservada, quién tiene acceso a ella, cómo se transmite y qué consecuencias tiene su filtración no autorizada. Ese protocolo debe incluir un régimen disciplinario y penal claro para los funcionarios que filtren información, cuya importancia expliqué en el Capítulo 13.

El cuarto es un mecanismo de distribución de los productos de inteligencia estratégica que garantice que lleguen a quienes los necesitan en el momento en que los necesitan. El Presidente de la República recibe un informe semanal de situación internacional. El Canciller recibe alertas tempranas en tiempo real sobre situaciones en desarrollo que pueden afectar los intereses colombianos. Los jefes de misión en mercados prioritarios reciben análisis de contexto actualizados antes de cada reunión de alto nivel. Y el Consejo Nacional de Política Exterior recibe escenarios de largo plazo en cada una de sus reuniones semestrales.

#### **d. Presupuesto**

El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional creada por el Decreto Ley 20 de 1992, dotada de personería jurídica y patrimonio propio. Su financiamiento combina recursos del presupuesto general de la nación y recursos propios generados por los servicios consulares como expedición de pasaportes, apostillas, visas y actuaciones notariales. A diferencia del presupuesto de otras entidades, los recursos propios del Fondo no regresan al Tesoro al final del año fiscal sino que se acumulan y se destinan exclusivamente a los gastos del Ministerio.

El presupuesto actual del Ministerio de Relaciones Exteriores representa aproximadamente el 0,3% del presupuesto general de la nación, una proporción que está por debajo del promedio de los países de la OCDE y que es inferior a la de los países de referencia que he citado en este libro.

Chile destina a su servicio exterior una proporción que casi duplica la colombiana. Brasil invierte en su diplomacia una fracción que refleja la importancia que el Estado brasileño le asigna a su inserción internacional. Singapur invierte una proporción que triplica la colombiana porque ha entendido que la diplomacia es una inversión con retorno medible y no un gasto de representación. El problema presupuestal de la Cancillería es también de estructura. Más del 60% del presupuesto

operativo del Ministerio se destina a cubrir costos en el exterior como sostenimiento de embajadas y consulados, arriendos en ciudades como Nueva York, Londres y Ginebra, y salarios de los diplomáticos en servicio fuera del país. Todos esos costos se pagan en dólares o en euros pero el presupuesto se recibe en pesos colombianos. Esa combinación convierte a la Cancillería en una de las instituciones del Estado colombiano más expuestas a la volatilidad cambiaria. Cuando el peso se devalúa, el Ministerio necesita más pesos para cubrir exactamente los mismos gastos fijos en el exterior, lo que genera un déficit operativo inmediato que ninguna adición presupuestal puede corregir con la rapidez que la situación exige.

El mecanismo de alivio parcial que existe es el ajuste periódico de las tarifas de trámites consulares, que se cobran en dólares y en euros a través del Fondo Rotatorio del Ministerio. Cuando el peso se debilita, esas tarifas en divisas fuertes compensan parcialmente la pérdida de poder adquisitivo del presupuesto. Pero esa compensación es insuficiente cuando la devaluación es acelerada y sostenida, porque los ajustes tarifarios no pueden responder con la velocidad que la tasa de cambio puede imponer. Por eso las propuestas de Mi Consulado Virtual y del Banco Patria como fuentes adicionales de financiamiento del Fondo Rotatorio no son solo ideas innovadoras sino una respuesta a una vulnerabilidad de fondo.

**Lo que hay que hacer:** para resolver el problema presupuestal propongo tres pasos concretos.

El primero es encargar al Departamento Nacional de Planeación en los primeros noventa días un estudio de retorno de la inversión diplomática colombiana, usando como referencia los modelos de medición que los Países Bajos, Australia y Singapur han desarrollado para sus propios servicios exteriores. Ese estudio convierte el debate sobre el presupuesto de la Cancillería de una discusión sobre gasto a una discusión sobre inversión y es la base técnica que el gobierno necesita para justificar un incremento gradual del presupuesto hasta alcanzar el 0,6% del presupuesto general de la nación al final del cuatrienio.

El segundo es activar el Banco Patria como fuente de financiamiento complementario del Fondo Rotatorio del Ministerio, cuyas utilidades se estiman entre veinte y cincuenta millones de dólares anuales en el tercer y cuarto año de operación. Esa contribución no resuelve el problema presupuestal pero lo alivia y demuestra que la Cancillería está construyendo sus propias fuentes de financiamiento.

El tercero es la racionalización de la red diplomática que propongo en el Capítulo 15. El cierre o la fusión de misiones ineficientes libera recursos que pueden reasignarse a las misiones que necesitan fortalecimiento, mejorando la calidad del servicio exterior sin incrementar el presupuesto total en la misma proporción.

## **e. Relación con el sector privado**

La relación entre la Cancillería y el sector privado exportador debe dejar de depender de la buena voluntad y convertirse en una obligación permanente. Institucionalizar esa relación no es lo mismo que crear un mecanismo de consulta. Los mecanismos de consulta existen y no han funcionado porque dependen de la voluntad del gobierno de turno de convocarlos y de la

disponibilidad del sector privado de participar. Una obligación institucional permanente es otra cosa.

Significa que la Cancillería tiene la función explícita de traducir las prioridades del sector privado exportador en agenda diplomática concreta, que esa función está en su estructura orgánica y en la descripción de cargo de sus funcionarios y que su cumplimiento se mide y se reporta públicamente. Cuando eso ocurre la relación deja de depender de la buena voluntad de los funcionarios que son temporales y pasa a depender de las instituciones que son permanentes.

**Lo que hay que hacer:** para institucionalizar esa relación propongo dos pasos concretos.

El primero es la creación del Consejo Empresarial de Política Exterior, que se desarrolla en el Capítulo 14. Su función en este contexto es diferente. No es solo un mecanismo de consulta sectorial sino el instrumento formal que convierte las prioridades del sector privado en agenda diplomática concreta con seguimiento semestral y rendición de cuentas pública.

El segundo es la creación del programa de diplomáticos sectoriales. Se trata de un mecanismo formal por el cual ejecutivos del sector privado colombiano con conocimiento específico de industrias estratégicas pueden incorporarse temporalmente a las misiones diplomáticas en comisiones remuneradas de uno a dos años, aportando el conocimiento sectorial que los diplomáticos de carrera no siempre tienen y construyendo las redes empresariales que la misión necesita para cumplir su función de generación de valor económico.

## **f. Rendición de cuentas**

Una Cancillería que no rinde cuentas sobre su gestión no tiene incentivos para mejorar y no le da a la opinión pública ni al Congreso los elementos necesarios para evaluarla. Colombia ha tenido históricamente una diplomacia poco comunicativa en cuanto a su trabajo. La Cancillería no publica métricas de desempeño de sus misiones ni informes anuales con indicadores de resultados de la gestión diplomática. Lo que publica son informes de gestión institucional que describen actividades pero no miden impacto.

La rendición de cuentas es un mecanismo de transformación institucional. Una Cancillería que publica anualmente cuánta inversión atrajo, cuántas exportaciones facilitó y cuántos acuerdos desbloqueó no puede ignorar esos números al año siguiente. Los tiene que mejorar o explicar por qué no los mejoró. Esa presión no existe hoy porque los números no existen. Y sin presión no hay transformación.

Los servicios exteriores que más han avanzado en el mundo lo entendieron hace décadas. En los Capítulos 13 y 14 describo los modelos de rendición de cuentas que los Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda aplican a su diplomacia. Ninguno de esos países llegó a un nivel ideal de transparencia de un día para otro pero hoy sí lo tienen.

**Lo que hay que hacer:** para crear esa cultura de rendición de cuentas en la Cancillería propongo tres pasos concretos.

El primero es la designación de un equipo dentro de la Dirección de Inteligencia Estratégica, con función de producir el informe anual en un plazo máximo de sesenta días después del cierre del año fiscal, usando como insumo los reportes trimestrales de cada misión y los datos del sistema de evaluación por resultados del servicio exterior.

El segundo es la publicación del informe en un documento completo en la página web de la Cancillería, en un resumen ejecutivo de no más de diez páginas dirigido a la opinión pública general y una presentación dirigida al sector empresarial con los datos más relevantes sobre inversión atraída, exportaciones facilitadas y acuerdos suscritos.

El tercero es la evaluación independiente periódica. Cada dos años un panel de cinco expertos externos, tres colombianos y dos internacionales, seleccionados con criterios de idoneidad y sin vínculos con el gobierno de turno, debe revisar la estrategia de política exterior colombiana, evaluar el desempeño del servicio exterior frente a sus metas y producir un informe público con recomendaciones concretas.

## **g. Saneamiento de la planta de personal**

La planta de personal de la Cancillería tiene tres capas que se superponen sin una lógica clara. Los funcionarios de carrera diplomática, que ingresaron por concurso y tienen estabilidad laboral. Los cargos de libre nombramiento y remoción, que cada gobierno llena con personas de su confianza política con independencia de su perfil profesional. Y los contratistas de prestación de servicios, que en muchos casos ejercen funciones permanentes que deberían estar en la planta de personal pero que se mantienen en esa figura para evadir los controles de la carrera administrativa. Esa superposición produce una institución donde coexisten funcionarios de alto nivel con personas que no tienen el perfil mínimo para el cargo que ocupan.

Con esa situación, el resultado es predecible. Las reformas que amenazan los intereses de quienes ocupan esos cargos sin el perfil adecuado encuentran resistencia interna que las ralentiza o las neutraliza. Un gobierno que quiera transformar la Cancillería sin sanear primero su planta de personal está construyendo sobre una base que tiene todos los incentivos para resistir el cambio. Por eso el saneamiento no es una tarea administrativa menor. Es la condición política sin la cual ninguna reforma produce resultados reales.

Esa resistencia no es siempre consciente ni malintencionada. En muchos casos es simplemente la inercia de personas que aprendieron a operar dentro de un sistema y que perciben cualquier cambio como una amenaza a su posición. Un contratista que lleva diez años ejerciendo funciones de planta no está necesariamente en contra de la reforma. Pero tiene todos los incentivos para que las cosas sigan como están porque cualquier cambio pone en riesgo su continuidad. Multiplicado por decenas de casos similares, ese incentivo individual produce una resistencia institucional que ningún decreto puede vencer si no se ataca de frente.

El saneamiento tampoco es una persecución. Es una auditoría que establece con precisión qué cargos están bien cubiertos, cuáles tienen personas sin el perfil adecuado y cuáles son contratos de prestación de servicios que encubren funciones permanentes. Con ese mapa en la mano el gobierno

puede tomar decisiones informadas sobre qué mantener, qué cambiar y qué eliminar. Sin ese mapa cualquier reforma trabaja a ciegas y los resultados lo demuestran.

**Lo que hay que hacer:** para sanear la planta propongo tres pasos.

El primero es una auditoría completa de la planta de personal de la Cancillería en los primeros treinta días de gobierno, que identifique los contratos de prestación de servicios vigentes, los cargos de libre nombramiento y remoción ocupados sin perfil adecuado y los funcionarios de carrera con evaluaciones deficientes sostenidas que no han tenido consecuencias. Esa auditoría produce un mapa de la planta real de la Cancillería que ningún gobierno ha tenido con precisión.

El segundo es actuar sobre los contratos y los nombramientos desde el primer día. Los contratos de prestación de servicios que no superen el criterio de necesidad real o que no tengan el perfil adecuado se cancelan o no se renuevan. Y en los cargos de libre nombramiento y remoción se nombra personas que tengan el perfil adecuado.

El tercero es la activación del sistema de evaluación por resultados del servicio exterior que el Capítulo 13 propone, que convierte el saneamiento de la planta en un proceso institucional permanente con criterios objetivos y consecuencias reales.

## **h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 18**

La Cancillería colombiana es una institución del siglo XX operando en el siglo XXI. Su problema es de diseño institucional. Este capítulo propone los cambios que la transforman:

- **Estructura orgánica:** crear mediante decreto las cinco direcciones y el Consejo Nacional de Política Exterior como mecanismo de coordinación interinstitucional con poder real de decisión.

- **Inteligencia estratégica:** constituir la Dirección de Inteligencia Estratégica con diez analistas seleccionados por concurso, implementar el sistema de comunicaciones seguro con VPN propia y establecer el protocolo de clasificación de información con régimen disciplinario claro para filtraciones.

- **Presupuesto:** encargar al DNP el estudio de retorno de la inversión diplomática en los primeros noventa días, activar el Banco Patria como fuente complementaria del Fondo Rotatorio y racionalizar la red diplomática para liberar recursos hacia las misiones estratégicas. Meta: alcanzar el 0,6% del presupuesto general al final del cuatrienio.

- **Relación con el sector privado:** crear el Consejo Empresarial de Política Exterior con reuniones semestrales con el Canciller y lanzar el programa de diplomáticos sectoriales para incorporar ejecutivos privados en comisiones temporales de uno a dos años en las misiones.

- **Rendición de cuentas:** designar dentro de la Dirección de Inteligencia Estratégica el equipo responsable del informe anual de resultados, con publicación en sesenta días después del cierre del año fiscal en formato completo y resumen ejecutivo de diez páginas. Crear el panel de evaluación independiente de cinco expertos con revisión bienal de la estrategia de política exterior.

- **Sanearamiento de la planta:** realizar una auditoría completa de la planta de personal en los primeros treinta días, actuar sobre los contratos y nombramientos sin justificación de perfil y activar el sistema de evaluación por resultados como mecanismo permanente de control.

## Capítulo 19

### El multilateralismo que se justifica

Colombia participa en decenas de organismos multilaterales. Paga cuotas, envía delegaciones, asiste a reuniones y produce informes. Todo eso tiene un costo real en presupuesto, en tiempo de funcionarios y en atención política que se desvía de otras prioridades. La pregunta que hay que hacer es si ese costo está justificado por los resultados que produce. Y estoy seguro de que, en la mayoría de los casos, la respuesta es que no.

Colombia ha practicado durante décadas un multilateralismo de simple presencia. Está en todos los foros, vota con la mayoría, cumple las cuotas y evita los conflictos. Esa estrategia tiene una lógica diplomática defensiva que en su momento tuvo sentido, pero que en el mundo actual produce invisibilidad. Un país que participa en todo por simple inercia no es un actor multilateral serio.

Para corregir esto propongo identificar los foros donde hay algo concreto que ganar, apostarle a seguir en ellos con toda la capacidad diplomática y reducir la presencia en los demás. Ese es el multilateralismo que presento en este capítulo. No se trata de tener menos multilateralismo sino un multilateralismo con propósito.

#### a. El criterio de evaluación

Propongo que, para evaluar si la participación en un organismo multilateral vale la pena, los criterios se definan a través de tres preguntas. Una debe ser política, otra económica y la tercera debe ser reputacional.

La pregunta política debe ser ¿el país tiene capacidad real de influir en las decisiones de ese organismo y esa influencia produce resultados que afectan positivamente los intereses nacionales? Si la respuesta es no, quiere decir que la participación es simplemente formal y decorativa.

La pregunta económica debe ser ¿la participación del país genera retornos concretos en forma de cooperación técnica, acceso a financiamiento, apertura de mercados o atracción de inversión que justifiquen su costo? Si la respuesta es no, quiere decir que la participación en lugar de una inversión, es en realidad un gasto sin retorno.

Y la pregunta reputacional debe ser ¿la participación genera un posicionamiento internacional de Colombia como actor serio y confiable? Si la respuesta es no, quiere decir que la participación resta más de lo que suma.

Un organismo que no supere ninguno de esos criterios debe ser objeto de una reducción drástica de la participación colombiana o de una salida. Un organismo que supere uno o dos merece una participación más enfocada, con menos reuniones, más preparación y más propuestas concretas. Y un organismo que supere los tres merece una participación más activa y ambiciosa que la que Colombia haya tenido hasta ahora.

Ese ejercicio me parece una muestra de seriedad. Un país que sale de un organismo multilateral o reduce su participación envía una señal que otros países leen. Por eso la evaluación debe hacerse con rigor y con una comunicación diplomática cuidadosa que explique las decisiones adoptadas.

Los organismos que analizo a continuación no son todos los que Colombia tiene sino los que merecen un pronunciamiento explícito lo antes posible. Los pasos concretos para ejecutar ese ejercicio de evaluación están al final de este capítulo, después de revisarlos.

## **b. La OCDE**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el organismo donde Colombia tiene el mayor retorno potencial por cada peso invertido y donde la brecha entre lo que invierte y lo que podría obtener es más grande. Esta membresía es el instrumento más poderoso que tiene Colombia para posicionarse como economía confiable ante los inversionistas internacionales y para influir en las normas globales que afectan su economía.

Pero nada de eso pasa porque sí. Pasa cuando Colombia participa activamente en los comités donde tiene ventajas comparativas reales. Entre ellos el Comité de Política Ambiental, donde la biodiversidad colombiana le da una autoridad que pocos países pueden igualar, el Comité de Agricultura, donde el potencial agroalimentario del país es un argumento muy sólido, y el Comité de Desarrollo Regional, donde la experiencia colombiana en desarrollo territorial puede dar lecciones que otros miembros necesitan.

Participar activamente no significa asistir a más reuniones. Significa proponer agendas, circular documentos de posición, construir coaliciones y producir análisis que posicionen a Colombia como referente. Ese es el tipo de participación que convierte a la membresía en la OCDE en un instrumento activo de política exterior.

## **c. La ONU**

La Organización de Naciones Unidas (ONU) es el escenario multilateral donde Colombia tiene la mayor diversidad de intereses activos y también el mayor riesgo de dispersión. Con más de doscientos estados miembros, seis órganos principales y decenas de agencias especializadas, la ONU puede consumir la totalidad de la capacidad diplomática de un país mediano sin producir ningún resultado concreto si no hay una estrategia clara sobre dónde concentrar los esfuerzos.

Colombia tiene en la ONU cuatro temas donde su posición es distinta a la de cualquier otro país. Se trata del narcotráfico, donde acumula más de cuatro décadas de experiencia en todos sus frentes, desde la producción hasta el desmantelamiento de organizaciones criminales. También está la migración, donde la crisis venezolana la convirtió en el mayor receptor de migrantes del hemisferio occidental y en un laboratorio de políticas de integración que el mundo observa. Está el cambio climático, donde la biodiversidad colombiana y su posición amazónica le dan una autoridad que pocos países pueden igualar. Y el tema de la seguridad alimentaria, donde el potencial agrícola del país lo posiciona como parte de la solución a uno de los problemas más urgentes de este siglo.

En esos cuatro temas Colombia debe hablar con autoridad, proponer iniciativas y construir coaliciones. En los demás debe mantener una presencia funcional que cumpla sin desperdiciar recursos. La misión ante las Naciones Unidas en Nueva York es una de las más costosas del servicio exterior colombiano y su presupuesto debe estar justificado por resultados verificables en los temas donde Colombia tiene algo genuino que ofrecer.

#### **d. La OEA**

La Organización de Estados Americanos (OEA) es un caso especial que merece un análisis distinto al de los demás organismos de este capítulo. No porque sea más importante sino porque la decisión que propongo sobre ella es la más drástica del libro y requiere un argumento sólido.

La organización fue fundada en 1948 con el propósito de promover la paz, la seguridad y el desarrollo en el hemisferio occidental. Durante décadas cumplió esa función con resultados en resolución de conflictos, promoción de la democracia y coordinación de políticas regionales. Pero la OEA de hoy es una institución capturada por divisiones ideológicas que la paralizan, con una Secretaría General que ha perdido la confianza de varios de sus miembros más importantes y con una capacidad de producir resultados concretos que está en su punto más bajo desde su fundación. La Cumbre de las Américas, el foro hemisférico de jefes de Estado convocado periódicamente por la OEA desde 1994 con el propósito original de construir una zona de libre comercio hemisférica, ha corrido la misma suerte. Lo que nació como un instrumento ambicioso de integración económica continental se convirtió con el tiempo en un evento protocolar sin agenda vinculante ni resultados verificables. Los tres criterios de evaluación que propongo en este capítulo, el político, el económico y el reputacional, no se cumplen en las condiciones actuales.

La participación de Colombia en la Secretaría General Adjunta añade una complicación específica. Ese cargo está en manos del gobierno que sale y lo estará por otros años más. Eso significa que el próximo gobierno heredará una representación en el segundo cargo más importante de la organización que no lo representa, que no puede controlar y que tendrá agenda propia.

Ningún otro organismo multilateral en el que Colombia participa concentra tantas señales negativas simultáneamente. Por eso propongo que Colombia inicie el proceso formal de retiro de la OEA y concentre los recursos y la energía diplomática que hoy destina a esa organización en construir la nueva arquitectura de integración regional que propongo en el Capítulo 7. Esa arquitectura no tiene los vicios estructurales de la OEA y puede producir los resultados que la región necesita sin las cooptaciones ideológicas que han convertido a la organización en un obstáculo en lugar de un instrumento de unidad y progreso.

#### **e. La OMC**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el foro donde se negocian las reglas del sistema comercial internacional que más directamente afectan los intereses exportadores de Colombia. El acceso de los productos agrícolas colombianos a los mercados europeos y norteamericanos, las condiciones de competencia en los mercados donde Colombia exporta café, flores, frutas y servicios, y las reglas que determinan si las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros países son legítimas o son barreras encubiertas, se deciden aquí.

Colombia ha sido históricamente un actor pasivo en la OMC. Asiste a las reuniones, cumple sus obligaciones y vota con la mayoría en los temas que no le generan controversia. Pero rara vez propone, rara vez lidera y rara vez usa los mecanismos de solución de diferencias que la organización ofrece para defender sus intereses cuando otro país le cierra el mercado con una medida que no tiene sustento técnico. Esa pasividad tiene un costo concreto. Cada barrera sanitaria injustificada que Colombia no impugna es una exportación que no ocurre. Cada negociación en la que Colombia no tiene posición propia es una regla que otros definen y que Colombia después tiene que acatar.

La OMC también está en un momento de transformación. El sistema de solución de diferencias está bloqueado desde que Estados Unidos dejó de nombrar jueces para el Órgano de Apelación, lo que ha generado un vacío que varios países han aprovechado para cuestionar reglas que antes eran obligatorias. Colombia debe entender ese momento como una oportunidad para proponer reformas que favorezcan a los países exportadores de productos agrícolas y de servicios, que son precisamente los sectores donde tiene ventajas comparativas reales y donde las reglas actuales no siempre reflejan sus intereses. Un país que llega a la OMC con propuestas concretas en ese contexto tiene una influencia muy superior a la que tendría en un momento de estabilidad del sistema.

## **f. La OIT**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) regula los criterios laborales que los acuerdos comerciales de Colombia con Europa y Norteamérica exigen como condición de acceso. Esa función la convierte en uno de los organismos multilaterales con mayor impacto directo sobre la capacidad exportadora colombiana, aunque rara vez se la percibe en esos términos. Un criterio laboral mal negociado en este foro puede convertirse años después en una barrera al comercio que ninguna negociación bilateral puede remover, porque está incorporado como condición en un tratado que Colombia ya firmó.

El problema es que Colombia llega siempre a la OIT en una posición reactiva. Acepta los criterios que los países desarrollados proponen, negocia plazos de implementación y cumple lo que puede. Esa postura defensiva tiene lógica para un país en desarrollo con limitaciones institucionales reales. Pero también tiene un costo que se acumula con el tiempo. Los criterios laborales que la OIT adopta hoy se convierten en las condiciones de acceso a los mercados de mañana. Y así el país termina cumpliendo reglas que fueron diseñadas sin considerar sus condiciones específicas de desarrollo.

A Colombia le interesa que esos criterios sean realistas en sus plazos y en sus condiciones de implementación. Eso requiere una participación activa que construya coaliciones con otros países en desarrollo con intereses similares, que proponga textos alternativos cuando las propuestas en discusión no reflejan esas condiciones y que use la legitimidad que Colombia tiene como país con experiencia documentada en formalización laboral y reducción del trabajo infantil para hablar con autoridad en los debates donde esa experiencia importa.

## **g. La FAO**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es el organismo donde Colombia tiene el mayor potencial de posicionamiento a largo plazo y donde la brecha entre lo que invierte y lo que podría obtener es más grande. La seguridad alimentaria global va a ser uno de los temas centrales de la agenda internacional de las próximas décadas. El cambio climático está reduciendo la capacidad productiva agrícola en regiones enteras del mundo. La demanda de alimentos crece permanentemente. Y los países que pueden garantizar suministro confiable, diversificado y sostenible van a tener una influencia creciente en los foros donde se definen las reglas del sistema alimentario internacional.

Colombia tiene condiciones para ser uno de esos países. Tiene biodiversidad, agua, tierra cultivable en cantidad y diversidad que pocos países del mundo pueden igualar, experiencia acumulada en desarrollo rural y una agenda de transformación agrícola que desarrollo en los capítulos 3 y 7. Ninguno de esos activos se traduce automáticamente en influencia en la FAO. Pero sí se traduce cuando hay una diplomacia activa que los presenta con claridad, que construye coaliciones con otros países productores y que propone iniciativas que posicionan a Colombia como el arquitecto de soluciones y no solo como un beneficiario más de la cooperación técnica.

La participación colombiana en la FAO debe orientarse a construir esa voz de autoridad con anticipación. El momento de construir influencia en un organismo es antes de que todos quieran tenerla, no después. Cuando la crisis alimentaria global se agudice y los países importadores de alimentos busquen interlocutores confiables en América Latina, Colombia debe ser el primero en la lista. Ese posicionamiento se construye con años de presencia activa, de propuestas concretas y de resultados verificables que conviertan a Colombia en una referencia inevitable en los debates sobre seguridad alimentaria global. La FAO es el escenario donde ese trabajo debe empezar.

Hay muchos más foros multilaterales en los que Colombia tiene presencia. Hay organismos regionales, conferencias especializadas, foros temáticos y mecanismos de coordinación bilateral que también deben pasar por los tres criterios de evaluación que propongo. Algunos superarán el examen y merecerán una participación más activa. Otros no lo superarán y serán candidatos a una reducción o a una salida. La auditoría que sugiero en este capítulo es el instrumento para hacer ese ejercicio sin las consideraciones de reciprocidad protocolar que hasta ahora han impedido que Colombia tome decisiones drásticas pero necesarias.

**Lo que hay que hacer:** para ejecutar ese ejercicio se deben seguir cuatro pasos concretos.

El primero es la conformación en los primeros días de gobierno de un equipo de auditoría multilateral, liderado por la nueva Dirección de Multilateralismo Activo de la Cancillería con participación del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Comercio, con función de aplicar los tres criterios de evaluación a cada organismo multilateral en el que Colombia tiene membresía. Ese equipo debe entregar su informe con una clasificación explícita de cada organismo en tres categorías: membresías que deben fortalecerse con participación más activa, membresías que deben mantenerse con participación más enfocada y reducida y membresías que deben terminarse o reducirse a su mínima expresión.

El segundo es la presentación del informe ante el Consejo Nacional de Política Exterior, que debe aprobar las decisiones sobre salidas y reducciones antes de que se comuniquen a los organismos afectados. Esa aprobación le da a las decisiones la legitimidad interinstitucional

que requieren y garantiza que no sean revertidas por presiones diplomáticas de los organismos afectados o de sus países miembros más influyentes.

El tercero es una estrategia de comunicación diplomática para cada decisión de salida o de reducción. Un país que sale de un organismo multilateral sin explicar sus razones con claridad genera suspicacias. Colombia debe comunicar cada decisión con un mensaje preciso que explique qué criterios no se cumplieron, qué Colombia espera lograr con la decisión y qué tipo de relación mantendrá con ese organismo desde afuera o con menor presencia. Esa comunicación debe hacerse directamente con los secretarios generales de los organismos afectados y con los países miembros más importantes, antes de que sea pública.

El cuarto es una revisión del mapa multilateral colombiano cada dos años, institucionalizada mediante decreto, que garantice que las decisiones tomadas en este ejercicio no se conviertan en una nueva inercia y se queden estáticas. El mundo cambia, los organismos cambian y los intereses de Colombia cambian. Un país que evalúa su participación multilateral cada cierto tiempo con los mismos criterios de política, economía y reputación que propongo en este capítulo no acumula membresías por inercia. Acumula influencia por decisión.

## **h. Resumen y líneas de acción del Capítulo 19**

Colombia participa en demasiados organismos multilaterales por inercia y en muy pocos con propósito real. Este capítulo propone un ejercicio de evaluación para definir dónde reducir o salir.

- **Auditoría multilateral:** conformar el equipo de auditoría en los primeros días de gobierno, aplicar los tres criterios de evaluación a cada membresía activa y entregar el informe en noventa días con clasificación explícita de cada organismo.

- **Aprobación de decisiones:** presentar el informe ante el Consejo Nacional de Política Exterior para aprobar las decisiones de salida y reducción antes de comunicarlas.

- **Comunicación diplomática:** ejecutar una estrategia de comunicación para cada decisión de salida o reducción, con mensaje preciso dirigido a los secretarios generales y países miembros más importantes antes de hacerla pública.

- **Revisión periódica:** institucionalizar una revisión del mapa multilateral colombiano cada dos años mediante decreto, con los mismos tres criterios de evaluación.

- **Prioridades concretas:** fortalecer la participación en la OCDE con liderazgo activo en los comités de política ambiental, agricultura y desarrollo regional; reorientar la participación en la ONU hacia narcotráfico, migración, cambio climático y seguridad alimentaria. Activar la participación en la OMC con propuestas concretas que beneficien los intereses exportadores colombianos. Fortalecer la participación en la OIT para incidir en los criterios laborales de los acuerdos comerciales. Construir en la FAO la voz de autoridad de Colombia en seguridad alimentaria global.

- **Salida de la OEA:** iniciar el proceso de retiro de Colombia de la OEA y concentrar los esfuerzos en la nueva arquitectura de integración regional propuesta en el Capítulo 7.

## Epílogo - Por qué escribí este libro

He vivido en once países y como residente he experimentado las rutinas, los idiomas, las culturas de negocios y los sistemas institucionales de cada lugar. Además he visitado unos ochenta países más. Vivir en un país es una experiencia de profundidad. Y visitar tantos otros es una experiencia de perspectiva. Once experiencias de profundidad y más de ochenta de perspectiva producen una manera de ver el mundo que es difícil de adquirir de otra forma. Es inevitable que quien vive fuera de su país compare sin proponérselo. Cada consulado que usa, cada institución que encuentra, cada negociación que observa le recuerda lo que su país hace bien y lo que hace mal. Esa comparación automática acumula con el tiempo algo que no se aprende de ninguna otra manera. Me refiero a la capacidad de ver a Colombia desde afuera, con los ojos de quien la mira todos los días al lado de lo que otros países han decidido ser.

He sido usuario de consulados colombianos en varios continentes. He pedido las citas, he hecho las filas, he esperado las respuestas, he lidiado con los sistemas que no funcionan y he visto de cerca la frustración de compatriotas que merecen un Estado más serio que el que tienen. Además he sido embajador y eso me ha permitido conocer el aparato por dentro, sus debilidades, sus fortalezas y sus falencias. También he usado los consulados de otros países y he interactuado con diplomáticos extranjeros cientos de veces. Y por eso he visto lo que es posible cuando una institución decide que sus ciudadanos en el exterior importan de verdad. Esa comparación es incómoda pero es necesaria.

Durante mi ya larga vida he interactuado con presidentes, ministros, congresistas y funcionarios de distintas partes del mundo. Sé cómo los mejores entre ellos escuchan, deciden y actúan. Y he visto también cómo lamentablemente Colombia llega siempre a esas conversaciones con menos preparación, menos claridad y menos ambición de la que su potencial y su posición en el mundo merecen. Esa brecha entre lo que Colombia es y lo que puede ser es la que busco mostrar con este libro.

Lo escribí desde el amor por mi patria. Haber hecho cientos de viajes, haber vivido miles de experiencias y haber conocido tantas otras culturas me enseñaron a querer más a Colombia, a entender con mayor claridad lo que tiene, lo que le falta y lo que puede llegar a ser. Todo eso me enseñó que la diferencia entre un país que aprovecha su momento y uno que lo deja pasar está en la decisión real de superarse. Y a Colombia le llegó el momento de superarse. Es hora de tomar la decisión correcta.

# Anexo bibliográfico

Cada capítulo de este libro descansa sobre obras que me han formado como constitucionalista e internacionalista experto en política exterior. Son la base y el respaldo de los argumentos que presento en el libro. Los incluyo aquí organizados por capítulos para quien quiera profundizar en los fundamentos teóricos de cada propuesta. No es una bibliografía exhaustiva. Es una selección de algunos de los libros que más han influido en mi manera de ver el mundo y de pensar la política exterior colombiana.

## PARTE I - El mundo al que debemos regresar

### Capítulo 1 - Cuatro años perdidos

- **Robert O. Keohane**, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.

En esta obra Keohane sostiene que la cooperación internacional depende tanto de la credibilidad y consistencia de los actores como de su capacidad material. Los países que rompen esa consistencia pagan costos concretos en términos de acceso, inversión e influencia que ninguna declaración de buena voluntad puede revertir rápidamente.

- **Alexander Wendt**, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

En su libro Wendt parte de la idea de que la forma en que un Estado se es percibido influye directamente en las relaciones que termina construyendo. Un cambio de percepción tiene consecuencias reales y duraderas sobre esas relaciones, lo que explica por qué cuatro años de política exterior ideologizada producen daños que toman mucho más tiempo en reparar.

- **Ernst-Otto Czempiel**, *Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, C.H. Beck, München, 1999.

El autor argumenta que la política exterior del siglo XXI requiere inteligencia estratégica y no solo poder coercitivo. Los países que confunden retórica con estrategia producen resultados contraproducentes que afectan su posición internacional durante años.

### Capítulo 2 - El mundo no esperó

- **G. John Ikenberry**, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

La obra estudia la manera en que los órdenes internacionales nacen, se consolidan y comienzan a erosionarse. Demuestra que el orden multilateral de posguerra se diluye cuando las potencias que lo sostienen dejan de tener incentivos para hacerlo, lo que genera el tipo de vacíos que propongo que Colombia aproveche.

- **Graham Allison**, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2017.

Este libro es la referencia más citada sobre la competencia estructural entre Estados Unidos y China. Allison convirtió la llamada trampa de Tucídides en uno de los marcos más utilizados para analizar esa

competencia. Demuestra que es un factor estructural que redefine el sistema internacional y genera oportunidades concretas para los países que saben leerla.

- **Michael J. Mazarr**, *Leap of Faith: Hubris, Negligence, and America's Greatest Foreign Policy Tragedy*, PublicAffairs, New York, 2019.

Analiza los errores de la política exterior estadounidense en Iraq como caso paradigmático de los límites del poder unilateral. Su argumento es que una política exterior sin análisis estratégico riguroso produce desastres que ninguna potencia puede revertir fácilmente.

- **Karl W. Deutsch y Ernst-Otto Czempiel (eds.)**, *Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven*, Nomos, Baden-Baden, 1989.

Esta compilación de ensayos analiza las tendencias estructurales del sistema internacional y sus implicaciones para países medianos. Es una referencia clásica de la escuela alemana de relaciones internacionales que informa el análisis del nuevo orden mundial que propongo en este capítulo.

- **Martin Jacques**, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, Penguin Press, New York, 2012 (primera edición 2009).

Este libro es la referencia más completa sobre el ascenso de China como potencia global y sus implicaciones para el orden internacional. Jacques argumenta que ese ascenso es un fenómeno estructural irreversible y que la posición correcta frente a él debe ser el pragmatismo calibrado y no la confrontación.

### Capítulo 3 - EEUU: recuperar el norte

- **Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr.**, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston, 1977.

Esta obra introdujo el concepto de interdependencia compleja para analizar las relaciones entre países con asimetría de poder. Demuestra que esas relaciones producen los mejores resultados cuando se gestionan a través de interdependencia económica y cooperación institucional y no a través de la confrontación o la subordinación.

- **Stephen M. Walt**, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

El autor analiza los factores que determinan por qué los países construyen alianzas. Establece que las alianzas duraderas se basan en intereses compartidos concretos y que las que se rompen por razones ideológicas tienen costos reales y difíciles de revertir.

- **James Q. Wilson**, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.

Es uno de los análisis más influyentes sobre el funcionamiento real de las agencias gubernamentales. Plantea que la cooperación institucional entre agencias de seguridad depende de incentivos concretos y no solo de declaraciones de voluntad política, lo que explica por qué reconstruir la cooperación con la DEA y el Comando Sur requiere más que buenas intenciones.

- **Reshoring Initiative**, *2023 Data Report: Reshoring and FDI Trends*, Reshoring Initiative, Chicago, 2024.

Este informe es la referencia más actualizada sobre las tendencias de relocalización productiva en América del Norte. Documenta con datos concretos el desplazamiento de cadenas de suministro desde

Asia hacia México y América Latina como consecuencia de la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China, los costos logísticos postpandemia y las políticas de friendshoring de la administración estadounidense. Es el respaldo empírico directo del eje de nearshoring que propongo para Colombia.

- **Vanda Felbab-Brown**, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010.

El argumento de la autora, sobre las condiciones bajo las cuales los programas de desarrollo alternativo producen resultados sostenibles, es el respaldo práctico más sólido disponible para Campo con Futuro.

- **Richard A. Clarke y Robert K. Knake**, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco Press, New York, 2010.

Este libro del ex coordinador de ciberseguridad de la Casa Blanca es la referencia más influyente sobre la dimensión estratégica de la ciberseguridad para los Estados. Demuestra que la infraestructura crítica digital es el nuevo campo de batalla y que los países que no la protegen con la misma seriedad con que protegen su territorio físico están expuestos a ataques que pueden paralizar su economía y su gobierno.

## Capítulo 4 - El Plan Colombia Siglo XXI

- **Vanda Felbab-Brown**, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010.

Ya citada para el Capítulo 3, su argumento sobre las condiciones bajo las cuales los programas de desarrollo alternativo producen resultados sostenibles es el respaldo de Campo con Futuro.

- **Richard A. Clarke y Robert K. Knake**, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco Press, New York, 2010.

Ya citados para el Capítulo 3, su argumento sobre la infraestructura crítica digital como campo de batalla es el fundamento del tema de inteligencia tecnológica y ciberseguridad como componente del Plan Colombia Siglo XXI.

- **Stephen M. Walt**, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

Ya citado para el Capítulo 3, su análisis sobre las condiciones que hacen duraderas las alianzas fundamenta la arquitectura de cooperación con Washington y con los países miembros de la OTAN del nuevo esquema de seguridad.

- **James Q. Wilson**, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.

Ya citado para el Capítulo 3, su argumento sobre la cooperación institucional entre agencias de seguridad fundamenta la propuesta de la Unidad Especial Anticorrupción en Seguridad y el mecanismo de coordinación regional con Ecuador, Perú y Brasil.

## - Capítulo 5 - Venezuela: de problema a oportunidad

**Francis Fukuyama**, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca, 2004.

Fukuyama examina los desafíos que enfrentan los Estados cuando intentan reconstruir sus instituciones en contextos de transición. Demuestra que la reconstrucción institucional es un proceso largo y complejo en el que los países vecinos con experiencia y recursos pueden jugar un papel importante si actúan con rapidez y estrategia.

- **Alexander Betts y Paul Collier**, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane, London, 2017.

La obra propone un marco completamente nuevo para pensar las crisis migratorias. Betts y Collier demuestran que esas crisis pueden convertirse en activos económicos cuando se gestionan con políticas de integración laboral inteligentes en lugar de tratarlas como cargas fiscales y humanitarias.

- **Daron Acemoglu y James A. Robinson**, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York, 2012.

Este libro es la referencia más influyente de la última década sobre las condiciones institucionales que determinan el desarrollo económico. Su argumento central es relevante para Venezuela porque demuestra que una transición política solo produce desarrollo real cuando cambia las instituciones extractivas de fondo y no solo los nombres de quienes las controlan.

- **Timothy Snyder**, *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*, Tim Duggan Books, New York, 2018.

Este ensayo analiza la dimensión geopolítica de los retrocesos autoritarios en el mundo contemporáneo. El autor demuestra que esos retrocesos tienen patrones identificables y que los países democráticos del entorno que no actúan con rapidez y coordinación terminan pagando un precio en seguridad y estabilidad regional.

## Capítulo 6 - Brasil: la alianza pendiente

- **Amitav Acharya**, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge, 2018.

La obra analiza la transición hacia un orden multipolar y sus implicaciones para la política regional. Demuestra que en ese nuevo orden los proyectos de integración liderados por potencias medianas tienen mayor viabilidad e impacto que en el mundo unipolar anterior, lo que hace de este el momento más propicio para construir la alianza Colombia-Brasil.

- **Kathryn Hochstetler y Margaret E. Keck**, *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*, Duke University Press, Durham, 2007.

Este libro analiza cómo Brasil construyó su liderazgo ambiental regional a través de coaliciones entre el Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales. Su argumento sobre las condiciones bajo las cuales un país puede convertir su posición geográfica y su capital natural en influencia política concreta en los foros ambientales globales es el modelo más cercano disponible para la coalición amazónica Colombia-Brasil que propongo.

- **Michael Zürn**, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Analiza las condiciones bajo las cuales las instituciones de gobernanza global producen resultados legítimos y duraderos. Su argumento es importante para la alianza con Brasil porque demuestra que las alianzas entre países medianos solo trascienden los ciclos electorales cuando se institucionalizan con autoridad real.

## Capítulo 7 - América Latina: asumir el liderazgo

- **Joseph S. Nye Jr.**, *The Future of Power*, PublicAffairs, New York, 2011.

En este libro Nye actualiza su teoría del poder blando para el mundo digital e interdependiente del siglo XXI. Su argumento central es que el liderazgo regional no se ejerce desde la imposición sino desde la capacidad de proponer agendas que otros respaldan porque las perciben como beneficiosas para sus propios intereses. Es la definición de liderazgo que propongo para Colombia en América Latina.

- **Ian Goldin y Mike Mariathasan**, *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do About It*, Princeton University Press, Princeton, 2014.

Este libro analiza los riesgos que genera la globalización, incluyendo los riesgos de suministro alimentario. Demuestra que los países con capacidad agrícola real tienen una ventaja estructural creciente en un sistema internacional cada vez más expuesto a esas vulnerabilidades.

- **Johan Rockström y Mattias Klum**, *Big World, Small Planet: Abundance Within Planetary Boundaries*, Yale University Press, New Haven, 2015.

Esta obra establece el marco conceptual de los límites planetarios y demuestra que la biodiversidad y los grandes ecosistemas tropicales son activos geopolíticos de primer orden en la agenda climática global. Es el fundamento científico del liderazgo ambiental que propongo debe tener Colombia.

- **Herfried Münkler**, *Imperien: Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Rowohlt, Berlin, 2005.

Este ensayo analiza la lógica del poder imperial a lo largo de la historia. Su argumento sobre los vacíos de poder es directamente relevante para América Latina.

**Armin von Bogdandy et al. (eds.)**, *Transformative Constitutionalism in Latin America. The Emergence of a New Jus Commune*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

En esta obra colectiva del director del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg se argumenta que los países latinoamericanos comparten un patrimonio constitucional común que puede servir de base para una integración jurídica y política más profunda. Es el fundamento teórico del liderazgo regional que propongo para Colombia porque demuestra que ese liderazgo puede construirse no solo sobre intereses económicos sino sobre una visión compartida del Estado de derecho.

## Capítulo 8 - Europa: construir algo superior

- **Ulrich Beck**, *Das kosmopolitische Europa: Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004.

Beck analiza Europa como proyecto político y cultural que trasciende las relaciones comerciales. Su argumento es que Europa ofrece a sus socios un marco de asociación de largo plazo basado en instituciones y valores compartidos que ninguna otra región del mundo puede replicar en los mismos términos.

- **Jeremy Rifkin**, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Jeremy P. Tarcher/Penguin, New York, 2004.

Rifkin desarrolla la idea de que el modelo europeo de desarrollo sostenible, innovación y calidad de vida puede representar una alternativa distinta de desarrollo. Es la base del argumento de que Colombia debe construir con Europa algo superior a lo que tiene hoy.

- **Mariana Mazzucato**, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, PublicAffairs, New York, 2015.

Esta obra desmonta el mito de que la innovación tecnológica es un producto exclusivo del sector privado. La autora demuestra que el Estado es un promotor activo e indispensable de la innovación, lo que fundamenta la agenda de cooperación en tecnología y digitalización con Europa que propongo.

- **Wolfgang Kahl**, *Nachhaltigkeitsverfassung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2018.

Este libro del profesor de la Universidad de Heidelberg y fundador de la Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht, es la referencia más completa sobre la sostenibilidad como categoría jurídica constitucional en el derecho alemán y europeo. Su argumento es que la sostenibilidad no es solo una política pública sino un principio estructural del Estado moderno que permea sus instituciones y sus compromisos internacionales. Es el fundamento jurídico de la agenda de diplomacia energética y sostenibilidad con Europa que propongo en este capítulo.

- **Armin von Bogdandy**, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*, Suhrkamp, Berlin, 2022.

Bogdandy analiza en este libro la transformación del derecho público europeo y la emergencia de una sociedad europea como categoría jurídica y política. Su argumento es que Europa no es solo un mercado ni una organización internacional sino una sociedad en formación con instituciones, valores y derechos compartidos. Es la obra más importante disponible para entender qué tipo de asociación estratégica puede construir Colombia con Europa.

- **Helmut Schmidt**, *Die Mächte der Zukunft: Gewinner und Verlierer in der Welt von morgen*, Siedler Verlag, München, 2004.

Este libro analiza los grandes equilibrios de poder del siglo XXI con la autoridad de quien los vivió desde adentro. Su análisis sobre Alemania como potencia económica e industrial con intereses estratégicos de largo plazo en América Latina es el punto de partida del capítulo sobre la relación bilateral.

## Capítulo 9 - China: una relación con reglas claras

- **Graham Allison**, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2017.

Ya citado para el Capítulo 2, su argumento es que la competencia entre Estados Unidos y China es inevitable y que los países que no definen con claridad su posición en ella terminan pagando costos en ambos frentes.

- **Elizabeth Economy**, *The World According to China*, Polity Press, Cambridge, 2022.

Analiza la estrategia global de China con rigor y precisión. Demuestra que Beijing tiene una agenda deliberada de construcción de influencia en América Latina a través de inversión en infraestructura, telecomunicaciones y energía, y que los países que no establecen límites claros frente a esa agenda lo pagan caro.

- **Rush Doshi**, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press, New York, 2021.

Analiza la gran estrategia china. Su argumento es que la presencia china en sectores estratégicos no es solo comercial sino parte de un plan de largo plazo para desplazar el orden liderado por Estados Unidos.

- **John J. Mearsheimer**, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton and Company, New York, 2001.

Esta obra desarrolla una teoría de la competencia entre grandes potencias y sostiene que las dinámicas de poder generan presiones permanentes sobre los Estados más pequeños y medianos. Su argumento es importante para la relación con China porque demuestra que los países que no definen con claridad sus intereses terminan absorbidos por las dinámicas de competencia entre potencias mayores.

## Capítulo 10 - El Asia que hemos descuidado

- **Kishore Mahbubani**, *The Asian 21st Century*, Springer, Singapore, 2022.

Argumenta con datos que el siglo XXI es el siglo de Asia. Su tesis es que el centro de gravedad económico y político mundial se ha desplazado definitivamente hacia ese continente y que los países que no desarrollan una estrategia asiática coherente quedan marginados de las decisiones que más afectarán el sistema internacional en las próximas décadas.

- **Ezra F. Vogel**, *Japan as Number One: Lessons for America*, Harvard University Press, Cambridge, 2013 (primera edición 1979).

Este libro clásico analiza el modelo de desarrollo japonés en el momento de su mayor éxito. Su argumento sobre la inserción deliberada en las cadenas globales de valor como motor de transformación económica acelerada es directamente aplicable a la oportunidad que tiene Colombia hoy.

- **Ruchir Sharma**, *The Rise and Fall of Nations: Forces of Change in the Post-Crisis World*, W.W. Norton and Company, New York, 2016.

Este libro identifica los factores estructurales que determinan qué países aprovechan los ciclos de expansión global y cuáles los desperdician. Su análisis sobre la India como la economía de mayor potencial de crecimiento entre las grandes potencias es el fundamento del capítulo sobre la relación bilateral con ese país.

- **Alice H. Amsden**, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York, 1989.

Este estudio clásico analiza cómo Corea del Sur logró una transformación económica acelerada mediante una estrategia intencional de industrialización, educación y coordinación entre Estado y sector privado. Su argumento demuestra que los países que se insertan en la economía internacional pueden cambiar su posición en pocas décadas.

## Capítulo 11 - El Golfo, Medio Oriente y África

- **Karen E. Young**, *The Economic Statecraft of the Gulf Arab States: Deploying Aid, Investment and Development Across MENAP*, I.B. Tauris/Bloomsbury, London, 2022.

Esta obra es la referencia más completa y actualizada sobre la estrategia de inversión de los estados del Golfo Pérsico. Demuestra que los fondos soberanos de Abu Dabi, Riad y Doha son instrumentos activos de proyección geopolítica y no solo de gestión de excedentes petroleros, y que su despliegue de capital en mercados emergentes responde a una estrategia deliberada de diversificación económica e influencia internacional.

- **Karen E. Young**, *The Political Economy of Energy, Finance and Security in the United Arab Emirates: Between the Majilis and the Market*, Palgrave Macmillan, London, 2014.

Este libro analiza en profundidad la arquitectura de decisión política y financiera de los Emiratos Árabes Unidos. Es la referencia indispensable para entender cómo funcionan los fondos de inversión emiratíes por dentro, qué sectores y mercados priorizan y bajo qué condiciones toman sus decisiones de inversión.

- **Sara Bazoobandi**, *Political Economy of the Gulf Sovereign Wealth Funds: A Case Study of Iran, Kuwait, Saudi Arabia and the United Arab Emirates*, Routledge, London, 2017.

Analiza la historia, la gobernanza y las estrategias de inversión de los principales fondos soberanos del Golfo con rigor académico. Identifica los patrones que los países receptores pueden usar a su favor para atraer ese capital de manera sostenida.

- **Sabella Ogbobode Abidde y Adeoye A. Akinsanya (eds.)**, *Africa, Latin America, and the Caribbean: The Case for Bilateral and Multilateral Cooperation*, Lexington Books, Lanham, 2018.

Esta compilación muestra que los países latinoamericanos que construyen relaciones antes de necesitar los votos africanos en los foros multilaterales obtienen ventajas diplomáticas que no pueden comprarse después.

## PARTE II - La diplomacia que merecemos

### Capítulo 12 - Diplomacia para un mundo anterior

- **James Q. Wilson**, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.

Ya citado para el Capítulo 3, este libro es la referencia más rigurosa sobre las agencias gubernamentales. Wilson demuestra que una reforma institucional solo produce resultados reales cuando ataca las razones de fondo y no solo sus síntomas visibles.

- **Christopher Hood y Ruth Dixon**, *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Este estudio evalúa tres décadas de reforma del sector público británico con datos concretos. Su conclusión es que la medición de resultados es la condición necesaria para que cualquier reforma produzca impacto real y no solo cambios cosméticos en los organigramas.

- **Helmut Willke**, *Systemtheorie I: Grundlagen*, UTB, Stuttgart, 2006.

Esta es la obra clave sobre la teoría de sistemas aplicada a las organizaciones públicas. Su argumento sobre los mecanismos de retroalimentación como condición del aprendizaje institucional es el fundamento teórico del sistema de evaluación por resultados que propongo para el servicio exterior colombiano.

- **Geert Hofstede**, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGraw-Hill, New York, 2010.

Esta obra es la referencia más citada sobre las dimensiones culturales de las organizaciones. Su argumento es que los cambios culturales requieren transformaciones más allá de solo reformas reglamentarias, lo que explica por qué la sexta brecha del servicio exterior colombiano es la más difícil de cerrar.

## Capítulo 13 - El diplomático del siglo XXI

- **Gary S. Becker**, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago, 1994 (primera edición 1964).

Este libro del Premio Nobel de Economía Gary Becker es la referencia de la teoría del capital humano. Demuestra que la inversión en la formación de los funcionarios de política exterior no es un gasto sino una inversión con retorno medible y que los países que forman mejor a sus diplomáticos obtienen ventajas competitivas concretas en las negociaciones internacionales.

- **Matthew Syed**, *Rebel Ideas: The Power of Diverse Thinking*, John Murray, London, 2019.

Este libro analiza con casos concretos por qué los equipos diversos producen mejores resultados que los homogéneos. Es el fundamento de que el servicio exterior colombiano necesita diplomáticos con perfiles distintos que ha dominado la carrera durante décadas.

- **Daniel Kahneman**, *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2011.

Este libro del Premio Nobel de Economía Daniel Kahneman es la obra más influyente sobre los sesgos cognitivos que afectan la toma de decisiones. Su argumento es directamente aplicable a la formación diplomática porque demuestra que esos sesgos operan con especial fuerza en contextos de negociación de alto nivel y que la formación sistemática puede identificarlos y corregirlos.

- **Klaus Schwab**, *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, Geneva, 2016.

Schwab describe cómo la cuarta revolución industrial está alterando la economía, la tecnología y las formas de interacción entre Estados y sociedades. Es el fundamento del argumento de que el diplomático del siglo XXI debe dominar los fundamentos de la economía digital y la inteligencia artificial porque esos son los temas que dominan las negociaciones económicas internacionales de las próximas décadas.

## Capítulo 14 - Embajadas productivas

- **Shaun Riordan**, *The New Diplomacy*, Polity Press, Cambridge, 2003.

Este libro es la referencia más clara y más citada sobre la transformación de la diplomacia en el siglo XXI. Riordan argumenta que la diplomacia ya no puede limitarse a la representación formal del Estado y debe tener funciones de generación de valor económico como componente central de su misión institucional. Es el fundamento teórico del modelo de embajada productiva que propongo.

- **Jan Melissen (ed.)**, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

Esta compilación es la referencia más completa sobre la diplomacia pública como instrumento de política exterior. Su argumento es que la diplomacia del siglo XXI opera sobre sociedades, percepciones y opinión pública y no solo sobre gobiernos, y que las embajadas que no incorporan esa dimensión están operando con la mitad de sus instrumentos.

- **Niklas Luhmann**, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Duncker and Humblot, Berlin, 1999 (primera edición 1964).

Este clásico de la sociología organizacional demuestra que la diferenciación de funciones es la condición para que las organizaciones produzcan resultados concretos. Las embajadas que no tienen funciones claramente definidas y orientadas a objetivos económicos medibles no pueden cumplirlas por más talento individual que tengan sus funcionarios.

- **Michael Porter**, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York, 1998 (primera edición 1990).

Este libro del profesor de Harvard es la referencia sobre la competitividad nacional como proyecto de política pública. Su argumento es que los países que integran su política exterior con su política de atracción de inversión y promoción de exportaciones obtienen ventajas concretas frente a los que las mantienen como compartimentos separados.

- **Ernst-Otto Czempiel**, *Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, C.H. Beck, München, 1999.

Ya citado para el Capítulo 1, el autor explica también que la diplomacia económica activa es la expresión más concreta del poder inteligente en el siglo XXI.

## Capítulo 15 - Una red exterior para la gente

- **Devesh Kapur**, *Diaspora, Development, and Democracy: The Domestic Impact of International Migration from India*, Princeton University Press, Princeton, 2010.

Este libro es la referencia académica más rigurosa sobre el rol de las diásporas en el desarrollo económico y la política exterior de sus países de origen. Demuestra que las diásporas son activos estratégicos de primer orden cuando el Estado las organiza y las moviliza con inteligencia.

- **Yossi Shain**, *The Frontier of Loyalty: Political Exiles in the Age of the Nation-State*, Purdue University Press, West Lafayette, 2005.

Este estudio analiza el vínculo entre los ciudadanos en el exterior y el Estado que los representa en perspectiva histórica comparada. Su argumento es que ese vínculo puede convertirse en un instrumento activo de política exterior cuando se gestiona con intención y con recursos.

- **Helmut Willke**, *Smart Governance: Governing the Global Knowledge Society*, Campus Verlag, Frankfurt am Main/New York, 2007.

Willke demuestra que las instituciones más eficaces no son las que simplemente acumulan información sino las que aprenden, procesan conocimiento y adaptan continuamente sus decisiones a nueva evidencia. Es el fundamento conceptual de una red exterior inteligente que aprende de su experiencia, mide resultados y ajusta sus capacidades a las necesidades estratégicas del país.

## Capítulo 16 - Mi Consulado Virtual

- **Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler**, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Esta obra analiza cómo la digitalización transforma la organización y la prestación de servicios públicos. Su argumento central es que la transformación digital efectiva requiere reorganizar las instituciones

alrededor de las necesidades de los ciudadanos y no de las estructuras burocráticas tradicionales. Es uno de los fundamentos conceptuales de Mi Consulado Virtual porque demuestra que la tecnología por sí sola no moderniza al Estado.

- **Viktor Mayer-Schönberger y Kenneth Cukier**, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2013.

Este libro introdujo el concepto de big data al debate público. Su argumento sobre el valor estratégico de los datos que generan las plataformas digitales es directamente aplicable a Mi Consulado Virtual, cuya base de datos sobre la diáspora colombiana tiene un valor de política pública que va mucho más allá de la eficiencia operativa del servicio consular.

- **Shoshana Zuboff**, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, PublicAffairs, New York, 2019.

Esta obra es la advertencia más rigurosa sobre los riesgos del capitalismo de vigilancia digital. Su argumento es que la protección de datos personales no es una obligación burocrática sino una condición de legitimidad para cualquier plataforma digital del Estado que aspire a la confianza de sus usuarios.

- **Dirk Heckmann**, *Juris PraxisKommentar Internetrecht*, juris GmbH, Saarbrücken, 2017.

Esta es la referencia más completa sobre el marco legal del derecho de internet en el contexto europeo. Sus análisis sobre la validez jurídica de los actos digitales del Estado son directamente aplicables al diseño del segundo pilar de Mi Consulado Virtual.

## Capítulo 17 - El Banco Patria

- **World Bank Group**, *Migration and Development Brief 41: Leveraging Migration for Development*, World Bank, Washington D.C., 2024.

Este informe muestra cómo los flujos migratorios y las remesas pueden convertirse en instrumentos de desarrollo económico cuando se integran a políticas públicas y sistemas financieros eficientes. Su argumento es una base directa para el Banco Patria porque demuestra que reducir costos de transferencia y canalizar recursos de las diásporas puede producir impactos económicos de escala nacional.

- **Eswar S. Prasad**, *The Future of Money: How the Digital Revolution Is Transforming Currencies and Finance*, Harvard University Press, Cambridge, 2021.

Analiza cómo las tecnologías digitales están transformando los sistemas monetarios y financieros. Su argumento central es que las nuevas infraestructuras digitales permiten reducir costos de transacción, ampliar la inclusión financiera y transformar los pagos transfronterizos, lo que es uno de los fundamentos del Banco Patria.

- **Raghuram Rajan**, *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, Penguin Press, New York, 2019.

Este libro propone un nuevo marco para pensar la relación entre el Estado, el mercado y las comunidades. Su argumento sobre las instituciones financieras con misión pública es el fundamento de la estructura de economía mixta que propongo para el Banco Patria.

- **Stijn Claessens y Neeltje van Horen**, *The Role of Foreign Banks in Trade Finance*, IMF Working Paper WP/14/103, International Monetary Fund, Washington D.C., 2014.

Este documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional analiza las condiciones bajo las cuales las instituciones financieras públicas con mandato específico producen valor sin generar las distorsiones que históricamente han limitado la efectividad de los bancos estatales convencionales. Su argumento sobre la especialización funcional como condición de sostenibilidad es el fundamento técnico de la arquitectura que propongo para el Banco Patria.

## Capítulo 18 - La Cancillería que Colombia todavía no tiene

- **Ernst Forsthoff**, *Der Staat der Industriegesellschaft*, C.H. Beck, München, 1971.

Este ensayo del jurista alemán Ernst Forsthoff analiza la transformación del Estado moderno frente a las exigencias de una economía industrial y de servicios. Su argumento es que el Estado debe adaptar sus instituciones a esas exigencias o arriesgarse a volverse irrelevante, que es exactamente lo que propongo para la Cancillería colombiana.

- **Niklas Luhmann**, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984.

Esta es una obra clave sobre la diferenciación funcional de las instituciones. Su argumento es que las organizaciones solo producen resultados cuando tienen funciones claramente diferenciadas y orientadas a objetivos concretos, lo que fundamenta la propuesta de las cinco nuevas direcciones de la Cancillería.

- **Christopher Hood**, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Este libro analiza la dimensión cultural de la gestión pública. Su argumento es que las reformas que no abordan la cultura institucional producen cambios puramente cosméticos, lo que explica por qué la reforma de la Cancillería debe atacar la mentalidad y no solo la estructura.

- **Leon S. Fuerth con Evan M.H. Faber**, *Anticipatory Governance: Practical Upgrades*, National Defense University Press, Washington D.C., 2012.

Este trabajo analiza cómo dotar al ejecutivo de capacidades para anticipar tendencias, evaluar riesgos y responder antes de que los problemas se conviertan en crisis. Su argumento fundamenta la necesidad de construir una Cancillería capaz de identificar cambios internacionales y actuar antes de que los acontecimientos obliguen a improvisar.

## Capítulo 19 - El multilateralismo que se justifica

- **John Gerard Ruggie**, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, New York, 1996.

Este libro es la referencia más rigurosa sobre el multilateralismo como instrumento de política exterior. Su argumento es que la participación en organismos multilaterales produce resultados concretos solo cuando el país tiene una estrategia clara sobre qué quiere lograr en cada foro y los recursos para ejecutarla.

- **G. John Ikenberry**, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*, Yale University Press, New Haven, 2020.

Este libro analiza la crisis del orden internacional. Su argumento sobre la legitimidad de las instituciones multilaterales es el fundamento del criterio de evaluación que propongo para decidir en cuáles Colombia debe mantener su membresía.

- **Michael Zürn**, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Ya citado para el Capítulo 6, esta obra propone el marco teórico para evaluar la legitimidad y la efectividad de los organismos globales. Su distinción entre organismos con autoridad legítima y organismos en crisis de legitimidad es el instrumento de análisis central del capítulo.

- **Robert O. Keohane**, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, 1989.

Esta recopilación analiza cómo los Estados utilizan instituciones internacionales para ampliar su capacidad de acción y proteger sus intereses. Su argumento es importante para países medianos porque muestra que la participación multilateral produce resultados cuando responde a objetivos nacionales concretos y no a inercias institucionales.

**C**olombia llegó al siglo XXI mejor equipada que nunca para ocupar un lugar importante en el mundo. Y lo desperdició. El gobierno de Gustavo Petro ideologizó su política exterior, le dio la espalda a sus socios naturales y aisló al país en el momento en que el orden internacional se reconfiguraba y las oportunidades eran claras.

Este libro traza el mapa del mundo al que Colombia debe regresar y propone los instrumentos para hacerlo. Una diplomacia profesionalizada, embajadas que generan valor económico, consulados autosuficientes, una aplicación móvil que acompaña a los colombiano en el exterior y un banco que devuelve a las familias colombianas los millones de dólares que hoy se pierden en remesas. También replantea la participación de Colombia en el multilateralismo actual.

Colombia tiene la doctrina. Tiene la agenda. Tiene los instrumentos. Lo que necesita ahora es escoger el gobierno que decida aplicarlos.

**Jorge Leyva Valenzuela** es abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, tiene especialización en derecho sustantivo y contencioso constitucional y maestría en derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania, donde estudió en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional. Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias jurídicas y de la facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesor de la Universidad Sergio Arboleda. En 1999 ganó el concurso de derecho procesal para profesores de la Asociación Colombiana de Derecho Procesal. Fue embajador de Colombia ante el Reino de Noruega.



**Life and Nature Foundation**