



La doctrina Colombia: una propuesta de política exterior

Rodrigo Rivera*

Fecha de la ponencia: Agosto 31 de 2005
Fecha de edición: Octubre 3 de 2005

Política
40

El dirigente liberal cuestiona el manejo de las relaciones exteriores del país durante este y los anteriores gobiernos y hace énfasis en aspectos como la limitación de la política exterior a la bilateralidad de las relaciones con Estados Unidos, la pasividad del Gobierno colombiano frente al tratamiento inequitativo de ese país, el sostenimiento de una política exterior de gobierno y no de Estado, incluyendo la negociación del Tratado de Libre Comercio, y el manejo burocrático de la nómina del servicio exterior. Esta es la ponencia que presentó en el Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", organizado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia.

- El papel de la Cancillería
- Política exterior, política de Estado
- La doctrina Colombia
- Ser colombiano ante el mundo

Un saludo muy especial a los Directivos de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia y mi felicitación por esta iniciativa. Creo que algo está cambiando profundamente en Colombia cuando se empiezan a hacer foros de esta naturaleza sobre un tema que ha sido considerado por muchos de la menor importancia, como es el del servicio exterior.

Quiero empezar por señalar el contraste entre lo que ocurre en Colombia y lo que ocurre en las naciones más avanzadas del mundo. En Colombia los congresistas se pelean los cupos en la Comisión Primera que es la de Asuntos Constitucionales, en la Comisión Tercera de Asuntos Económicos, en la Cuarta que es la de Presupuesto, en la Quinta de Asuntos Energéticos, y todo aquel que no logra acomodarse en ninguna de estas comisiones termina en la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores. Muy pocos congresistas con visión buscan un cupo en la Comisión Segunda, como es el caso de Carlos Julio González, aquí presente. Eso habla muy bien de él y habla muy mal de Colombia, porque en Estados Unidos los candidatos no salen de la Comisión Primera, salen de la Comisión de Asuntos Exteriores, porque no hay un asunto más importante para ese país que el que tiene que ver con la política exterior.

Y quiero empezar marcando ese contraste para subrayar que en Colombia tenemos un

Destino:
Sala Hemeroteca BT.4.4 piso 2

Título:

problema de visión que explica buena parte de las decisiones y equivocaciones en las que hemos incurrido. Y esa visión, en el caso concreto de las relaciones exteriores, es muy parroquial porque una de las características de la mentalidad colombiana es nuestro parroquialismo: somos un país ensimismado, introvertido, nos creemos el ombligo del mundo y nos ponemos de espaldas a la realidad internacional. [...]

Colombia tiene que adoptar un cambio de visión si aspira a dejar atrás factores perversos con los que desgraciadamente nos hemos acostumbrado a convivir y que hoy aceptamos como parte del paisaje, como son la violencia, la corrupción, la pobreza. La única forma en que Colombia superará estos factores y vencerá a sus enemigos es con ayuda internacional y haciendo bien la tarea en su frente exterior. Solos no podemos. [...]

Si Colombia quiere buscar ese destino tendrá que adoptar una visión universal, porque el sesenta o el setenta por ciento de las decisiones que nos afectan no se cocinan ni se toman en Colombia, sino más allá de las fronteras nacionales. Las decisiones más críticas que nos afectan en lo económico, en lo comercial, en el orden público, en la seguridad, en los temas del narcotráfico, en la lucha contra los delitos de lesa humanidad, en la defensa de los derechos humanos, en la defensa de temas más críticos y estratégicos para Colombia, como los ambientales y de biodiversidad, son decisiones que se negocian en escenarios internacionales, que se monitorean allí y que nos afectan acá; pero nuestra visión parroquial ha hecho que mantengamos una estructura anacrónica, que tengamos una diplomacia del siglo XVIII para los retos del siglo XXI, una estructura del servicio exterior raquítica, anémica, politizada, improvisada y que no corresponde a las demandas de una nación que como la



nuestra requiere mucho soporte internacional para poder salir adelante. Nosotros necesitamos una Cancillería fuerte, despolitizada, profesional, estable, respetable, para conseguir ese cometido; una Cancillería que ejerza la función de ser el escenario de interlocución de Colombia frente al resto del mundo; una Cancillería desde la cual se coordinen las políticas y las tareas estratégicas de la diplomacia y del servicio exterior en todas las embajadas de Colombia.

El papel de la Cancillería

Buena parte de nuestras embajadas pasan hoy por el filtro de la Cancillería, como debe ser, pero hay embajadas en países como los Estados Unidos, que se relacionan directamente con el Presidente de la República y no necesariamente con la Cancillería. Eso, por supuesto, debilita al Ministerio de Relaciones Exteriores y nos impide articular una política exterior coherente ni más ni menos que con el más importante país que con el que tenemos relaciones internacionales. [...]

Nuestro Presidente de la República, y esa es una de las propuestas centrales de nuestra campaña, tiene que garantizar que se fortalezca el músculo de la política exterior, que se fortalezca nuestra diplomacia, que se fortalezca nuestra Cancillería y que ella sea el escenario de coordinación de todas las embajadas, que no haya islas ni ruedas sueltas en algunas delegaciones diplomáticas de Colombia en el exterior, como ocurre con la de

***Rodrigo Rivera:** Abogado de la Universidad Libre de Pereira. Ha ejercido control político a las actuaciones del Gobierno Nacional en temas como el proceso 8.000, el proceso de paz con las Farc, la negociación con los paramilitares y el Tratado de Libre Comercio.

Política
41



los Estados Unidos. Y que la Cancillería también sea la que coordine toda la presencia de Colombia en el escenario internacional sin que haya ruedas sueltas como hoy ocurre con el Ministerio de Comercio Exterior.

Cumplir esta tarea también exige despolitizar el servicio exterior colombiano, profesionalizarlo. Así como hace 50 ó 60 años los partidos políticos asumieron el reto de despolitizar la justicia, el Ejército y la Policía, que eran apéndices burocráticos de los directorios partidistas, ha llegado el momento de que asuman el reto de despolitizar el servicio exterior, de despolitizar la diplomacia colombiana, porque es un tema muy importante como para que se haga política con él. Mi propuesta es que todos los funcionarios del servicio exterior colombiano, incluyendo los embajadores y los cónsules, sean designados mediante sistemas de carrera en los que los méritos, la preparación, la experiencia, la disciplina de pasar por una escuela que prepare en la estrategia diplomática colombiana sean los que habiliten para cumplir el mejor desempeño en las misiones diplomáticas y consulares del país en cualquier parte del mundo.

Uno se pregunta por qué razón los Estados Unidos, la primera potencia del mundo, envía a un país como Colombia embajadores de Carrera, expertos en el tema de servicio exterior, mientras nosotros nos damos el lujo de enviar allá embajadores políticos, que no tienen un récord en tareas de servicio exterior. Eso explica en buena parte la fortaleza, la eficiencia y los resultados de las tareas diplomáticas que esos embajadores cumplen al

Ha llegado el momento de que asuman el reto de despolitizar el servicio exterior, de despolitizar la diplomacia colombiana, porque es un tema muy importante como para que se haga política con él.

servicio de los Estados Unidos y la fragilidad y las dificultades que tenemos los colombianos en conseguir resultados en nuestras misiones diplomáticas.

Tal vez alguien podría decir que hay unos casos excepcionales en donde designar a alguien de Carrera riña con alguna necesidad especial. Podríamos hasta discutir que el Presidente de la República tenga por vía de excepción, no por regla ge-

neral, la posibilidad de producir un cambio en alguna embajada o algunas embajadas donde por alguna circunstancia especial, motivada en un acto administrativo, el perfil del funcionario nombrado no corresponda a quien debería estar allí por Carrera. Pero creo que hay que ser muy celosos, muy rigurosos en dar la señal.

Política exterior, política de Estado

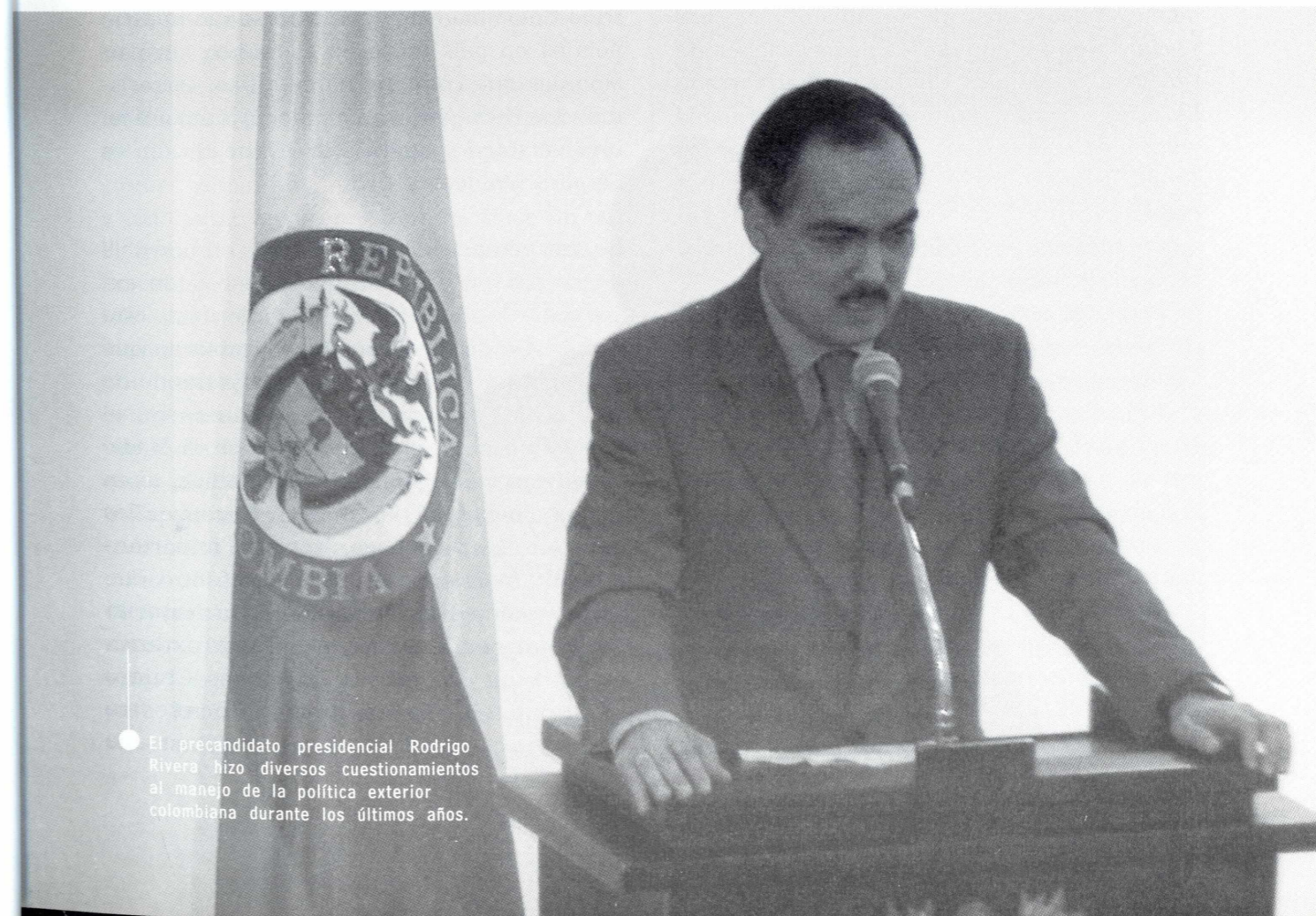
Sobre la despolitización del servicio exterior de la diplomacia colombiana debo decir que Colombia perdió demasiado en los últimos diez años, cuando se destruyeron los consensos básicos que teníamos en materia de política exterior. Siempre tuvimos una política exterior de unidad nacional, cuando había bipartidismo, y luego una política que interpretaba el sentimiento pluralista de nuestra nación. Hasta el proceso 8000, cuando una de sus consecuencias fue que los Estados Unidos le quitaran la visa al Presidente de la República de entonces, la mitad del país celebró y la otra mitad lo lamentó. Esa ruptura en materia de política exterior se mantiene hasta ahora.



Durante este gobierno esa ruptura se ha expresado en dos decisiones muy comprometidas, muy delicadas, que desgraciadamente no se adoptaron dentro de un marco de unidad nacional sino simplemente de política de gobierno. La primera, la decisión del actual gobierno de acompañar la guerra de Irak, declarada por los Estados Unidos, sin ni siquiera una reunión de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. La segunda, la decisión del actual gobierno de suscitar la negociación del tratado internacional más importante en los 200 años que estamos a punto de cumplir como república independiente, la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, sin un acuerdo de todos los partidos, sin buscar los consensos internos adecuados. Y no estoy controvirtiendo la legitimidad del gobierno del presidente Uribe, eso no está en discusión, estoy afirmando que cualquier

interlocución delicada que comprometa al país frente a otras naciones debe ser el fruto de consensos nacionales, de políticas de Estado, de políticas colombianas y no gubernamentales, no del gobierno de turno. Estoy afirmando que así lo hace, por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos en temas como estos de las negociaciones de tratados de libre comercio.

El año pasado, el representante Carlos Julio González y yo presentamos un proyecto de ley que la prensa bautizó como la "Ley Espejo", para que el Congreso sirviera como escenario de esa conciliación multipartidista, multisectorial, multiestamentaria; para que construyéramos una posición colombiana y no uribista ni opositora sobre el delicado tema del libre comercio. El gobierno se empeñó en el propósito de hundir esa iniciativa aduciendo que significaba una especie de ca-



El precandidato presidencial Rodrigo Rivera hizo diversos cuestionamientos al manejo de la política exterior colombiana durante los últimos años.



misa de fuerza para las negociaciones de ese tratado, pero resulta que estábamos haciendo ni más ni menos que lo que hizo Estados Unidos antes de empezar esta oleada de negociaciones de tratados de libre comercio. Hace tres años allá dictaron una ley, que es la autorización para promover tratados de libre comercio, y en ella incluyeron más de 250 instrucciones detalladas a su presidente sobre la forma como debería negociar esos tratados. Un capítulo al que le agregaron el adjetivo bipartidista para subrayar que en esa materia no son demócratas ni republicanos, sino que tienen posiciones de unidad nacional. Y no era un saludo a la bandera, eran autorizaciones muy detalladas sobre cómo el presidente puede negociar los temas de industria, los temas ambientales, los temas laborales, los temas de libre competencia. Para ellos no es una camisa de fuerza, es un instrumento de acuerdos bipartidistas e incluyentes entre las fuerzas políticas, mediante el cual construyen confianza. Por eso el cuarto de al lado de las negociaciones de Colombia y Estados Unidos está atiborrado de congresistas y empresarios colombianos y vacío de congresistas y empresarios de los Estados Unidos, pues los nuestros son presa del nerviosismo y de la desconfianza y los estadounidenses [poseedores] de la confianza, porque saben que su gobierno no puede salirse del marco de esa ley dictada por su Congreso. Ellos tienen una política de Estado en esta materia. Los Estados Unidos tienen un esquema de gobierno-oposición, pero en los temas de política exterior tienen una política de Estado.

Creo que en Colombia ha llegado el momento de entender que la polarización no la podemos llevar al extremo de la

política exterior. Es indispensable reconstruir los consensos nacionales, los acuerdos nacionales, que permitan que la política exterior colombiana sea una política de Estado que trascienda los presidentes, que trascienda los gobiernos, que revele los propósitos nacionales de largo plazo y estratégicos que debe buscar Colombia frente a la comunidad internacional.

La doctrina Colombia

Esto nos lleva a plantearnos no solamente la profesionalización del músculo diplomático colombiano, sino también la necesidad de que Colombia pase a la ofensiva; que con creatividad y con inteligencia tenga la iniciativa de proponer una doctrina Colombia a los interlocutores internacionales en temas tan delicados como el de la deuda pública, los tratados de libre comercio, las visas, los temas ambientales. Y cuando hablo de una doctrina Colombia estoy planteando que nuestro país es un país único en el mundo, un país singular que combina narcotráfico, terrorismo, conflicto interno, cuenca amazónica, biodiversidad y además la vecindad con los Estados Unidos.

La concurrencia de esos factores en una sola nación es el hecho que explica la circunstancia de otra manera inexplicable de que la embajada más grande de los Estados Unidos en el mundo no esté en el Medio Oriente, ni en Europa, ni en Asia, sino en Bogotá. Ellos conocen nuestra importancia estratégica, nosotros no; nosotros vamos a negociar temas de política exterior como si fuéramos Chile o Costa Rica; pero nuestra obligación es construir una

No hemos construido una doctrina que surja de la iniciativa, de la inteligencia, de este país, para producir efectos en la opinión pública de los países más avanzados a favor de Colombia.



El Congreso y la carrera diplomática

Pregunta del público

¿Cuáles son las perspectivas de la carrera diplomática y consular en el Congreso de la República, teniendo en cuenta que el decreto que la reglamenta puede ser reformado?

Respuesta de Rodrigo Rivera

[La meritocracia] tiene que ser un propósito nacional y una decisión que tenga respetabilidad, que no dependa del vaivén político del presidente que llega o del presidente que se va. Si este país quiere inspirarles confianza a inversionistas, a ciudadanos de la comunidad internacional y nacional, tiene que dar una señal de que en algunos temas críticos y estructurales da un viraje sustancial y sostenible durante varios gobiernos. Hablo de propósitos nacionales y visión a largo plazo, y eso se consigue en una democracia con acuerdos de unidad nacional, como ocurrió en España.

Si una nación tiene el criterio de que su Constitución es sagrada, que es como el pacto de paz entre los partidos políticos, debe entender que no puede darle vía libre a cambios que no tengan un amplio consenso político. Esa norma elemental de pudor, de ética, de conveniencia pública, no la hemos observado en los últimos años en Colombia. Entonces, la decisión de profesionalizar el servicio exterior no puede estar contenida en una directiva presidencial, debe estar contenida primero en un acuerdo político.



rios de justicia, que haya políticas distintas en materia de deuda pública de nuestro país; no hemos construido esa doctrina Colombia.

Con el correr de los años, en poco tiempo, la principal preocupación de seguridad de las naciones del primer mundo no estará vinculada con el riesgo terrorista de Osama ni con el armamentismo nuclear de Corea del Norte o de Irán, estará vinculada con el calentamiento climático del planeta, que está cobrando millones de víctimas y arriesga la vida de millones de seres humanos en el mundo. El episodio del huracán Katrina que están sufriendo los Estados Unidos tiene que ver con eso. Los tifones, las temporadas de huracanes cada vez más crecientes, el desorden climático, los problemas de salud derivados de él, tienen que ver con ese que va a ser el principal riesgo de seguridad de las naciones más ricas del mundo y de todo el planeta. Frente a ese tema Colombia es una nación solución, es una reserva porque tiene presencia en la cuenca amazónica, pero es el único país de esta cuenca que tiene la mecha a través de la cual se puede encender una bomba de tiempo que si explota produce una catástrofe ambiental con repercusión no solamente en Colombia sino en la humanidad.

Colombia debe decirles a los Estados Unidos en esta negociación de TLC y a la humanidad en la cumbre ministerial de la OMC en diciembre en Hong Kong, que no es lo mismo negociar un tratado de libre comercio con Chile o Costa Rica que negociarlo con Colombia; que frente a los primeros países las consecuencias de las equivocaciones son simplemente económicas y tal vez sociales, pero que

Son siete millones de compatriotas muriendo de hambre. Y no hemos construido un discurso para decirles a los países del G8 que nosotros también merecemos que haya políticas distintas en materia de deuda pública de nuestro país.

frente a Colombia las consecuencias de equivocarnos en una negociación son económicas, sociales, de orden público, de un estallido de narcotráfico, de una destrucción de la selva en la cuenca amazónica y, por lo tanto, de un "ecocidio", de una catástrofe ambiental que no tiene efectos solamente en Colombia sino para toda la humanidad.

No hemos construido una doctrina que surja de la iniciativa, de la inteligencia, de

la creatividad de este país, para producir efectos en la opinión pública de los países más avanzados a favor de Colombia. [...]

Ser colombiano ante el mundo

Toda la humanidad está tratando de construir la indumentaria política, jurídica y económica para enfrentar los desafíos de la época contemporánea; toda la humanidad, en eso no hay diferencia. La diferencia está en la inteligencia, en la creatividad, en la actitud mental, en la audacia, en la intrepidez, en entender que no tenemos que copiar libretos ajenos sino que podemos construir nuestro propio libreto.

No solamente es necesario fortalecer el instrumento de nuestra Cancillería, sino darle un contenido especial con la doctrina Colombia que propongo para nuestro país. Y también tiene que ver con la actitud frente al tema de las visas. He pedido desde hace más de un año que este tema se incluya en la negociación del TLC, que Colombia empiece a convertirlo en un caballito de batalla en los escenarios internacionales.



Así como las minorías étnicas, las negritudes en Suráfrica, se levantaron y convirtieron en bandera la lucha contra la discriminación racial, los colombianos tenemos que convertir en una bandera la lucha contra la discriminación nacional, porque nos discriminan por razones de nacionalidad. Esa es una doctrina totalmente inadmisibles, pero tenemos resignación frente a ella, y más que resignación, renuncia a incluirla en negociaciones como el tratado de libre comercio, cosa que sí hicieron los españoles cuando negociaron su inserción en la comunidad europea. [...]

Aquí, en cambio, hemos renunciado a dar una batalla para que a los colombianos no se nos discrimine por el tema de las visas. Es más: insólitamente hemos registrado cómo en marzo del año pasado nuestro presidente de la República firma un documento con el entonces presidente del Ecuador Lucio Gutiérrez, después del episodio de la captura de Simón Trinidad en Ecuador, en donde sorprendentemente nuestro presidente acepta que a nuestros nacionales les pidan un pasado judicial para entrar al Ecuador, cuando deberíamos estar librando la batalla para que no se hostilice el ingreso de nuestros compatriotas por lo menos a las naciones andinas, a las naciones vecinas, a nuestros hermanos. Yo creo que no solamente falta una mentalidad universal y no parroquial como la que tenemos, sino que falta un pensamiento en grande, dignificado y no recortado y empequeñecido como el que nos ha caracterizado y que nos conduce a la resignación de sufrir circunstancias humi-

Nuestro presidente acepta que a nuestros nacionales les pidan un pasado judicial para entrar al Ecuador, cuando deberíamos estar librando la batalla para que no se hostilice el ingreso de nuestros compatriotas por lo menos a las naciones andinas.

llantes de discriminación que francamente son intolerables.

Yo tengo la certeza de que si Colombia, que ha sufrido tanto como consecuencia del narcotráfico, toma la bandera de luchar contra la discriminación en el tema de las visas, en el que somos víctimas de muchos países del mundo, más temprano que tarde tendremos un alivio, más temprano que tarde la humanidad y la opinión pública de los países del primer mundo se van a solidarizar con el drama de nuestro pueblo. Pero, por supuesto, que el que no espera vencer ya está vencido. [...]

Por eso mi convicción de que solos no podemos, pero con el músculo internacional sí podemos, negociando bien los tratados de libre comercio; podemos, logrando que en la Organización Mundial del Comercio temas como los ambientales, los laborales y los sociales cobren un relieve que hasta el momento no tienen; logrando que temas como la lucha contra la discriminación nacional de las que somos objeto cobren ese relieve. Y si construimos esa doctrina Colombia, yo tengo la certeza de que nuestro país también construirá así un mejor futuro, especialmente si para defender esa teoría, para defender esa doctrina, confiamos en un ejército de servidores diplomáticos profesionales, patriotas, preparados, experimentados, capacitados para cumplir esa tarea en las misiones diplomáticas y consulares, y no convertimos esos escenarios en instrumentos para pagar favores políticos como correspondía a la vieja visión parroquial que ha caracterizado a este país.®