



Reflexión de la Academia sobre el papel de la Cancillería

María Fernanda Melo*

Fecha de las ponencias: Agosto 31 de 2005
Fecha de edición: Noviembre 18 de 2005

La reflexión de los representantes de las universidades en el Foro sobre el servicio exterior y la carrera diplomática y consular está directamente relacionada con el debate sobre la institucionalidad misma del Estado y la voluntad política de fortalecerla mediante el mejoramiento de la gestión pública. Como denominador común se identificó que la optimización del papel de la Cancillería depende de un elemento de fondo –el contenido de la política exterior, la coherencia de lo que busca y su alcance en el tiempo– y un elemento de forma –la decisión sobre quién debe formular dicha política y quién debe participar en su materialización–.

- Prospectiva y perspectivas
- De vaivenes y amortiguadores
- Identidades e institucionalidades
- El papel de la Cancillería en un mundo cambiante

Cuando la Asociación Diplomática y Consular de Colombia decidió poner su "granito de arena" en la apertura de un debate nacional sobre el tema del servicio exterior, poco se imaginó que el ejercicio permitiría llegar a varios puntos de vista comunes sobre una discusión que tiende a llegar, más bien, a innumerables "lugares comunes".

Más allá de un conteo público sobre el número de nombramientos de amigos del gobierno de turno en cargos diplomáticos, la sesión con representantes de la Academia permitió apuntar a que la reflexión sobre el tema de servicio exterior y el fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular está directamente relacionado con el debate que se hace sobre la misma institucionalidad del Estado y la voluntad política de fortalecer dicha institucionalidad, mediante el mejoramiento de la gestión pública.

Como invitados del sector académico estuvieron Jorge Uribe Roldán, Decano de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; Marie Eve Detoef, Decana (e) de la Facultad de Gobierno y Finanzas Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Arlene Tickner, profesora de las universidades de los Andes y Nacional; Rocío Pachón de la Universidad del Rosario, Eduardo Umaña de la Universidad Nacional y Sergio Humberto Díaz Aguilera, Ministro Plenipotenciario y representante de los funcionarios de Carrera Diplomática en el Consejo Académico de la Academia Diplomática.

Los conferencistas se centraron en dos aspectos fundamentales de la gestión de la política exterior: su formulación y su ejecución. En este sentido, podría decirse que como denominador común fue posible identificar que la optimización del papel de la Cancillería en el logro de los objetivos de la política exterior depende de un elemento de fondo –el contenido de la política exterior, la coherencia de lo que busca y su alcance en el tiempo– y un elemento, digamos, de forma –la decisión sobre quién debe formular dicha política y quién debe participar en su materialización–. A continuación algunos pormenores de las conversaciones.

Prospectiva y perspectivas

La presentación de Jorge Uribe Roldán, Decano de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, introdujo a la discusión la relevancia de comenzar por buscar una *dimensión prospectiva* de la formulación de la política exterior. Para él, una formulación exitosa depende de la capacidad de "ver lejos, ancho y profundo"¹.

Sin embargo, para el conferencista, ver los temas con estas dimensiones necesita de políticas con proyección internacional que realmente logren salir de la endogamia tradicional. Sobre todo, que conserven una visión a largo plazo. La ausencia de una visión como ésta, para Uribe Roldán, se evidencia en el documento

¹ Citando a Michel Godel, cofundador de la escuela prospectivista europea.

***María Fernanda Melo Bueno:** Profesional en Relaciones Internacionales y Tercer Secretario de la Carrera Diplomática Colombiana, se desempeña en la Coordinación de Estados Unidos, Canadá y Cumbre de las Américas. Actualmente es becaria del Curso de Estudios Internacionales en la Academia Diplomática de Madrid. Es también Primera Vocal de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia.



Podría decirse que como denominador común fue posible identificar que la optimización del papel de la Cancillería depende del contenido de la política exterior, la coherencia de lo que busca y su alcance temporal.





Colombia 2019 propuesto por el Gobierno², el cual, en su opinión, se queda corto en su análisis de los aspectos internacionales del país, limitando las proyecciones a un enfoque netamente comercial.

Por ello, la aplicación de una visión realmente prospectiva depende en gran parte de contar con una Carrera Diplomática fuerte. Es decir, en palabras del conferencista, de un cuerpo de funcionarios caracterizados por poseer una visión integral, "desde afuera y desde adentro" de la política exterior; una Carrera, sin embargo, impulsada solamente mediante un cambio cultural, pues para él, la aplicación del principio del mérito a escala general no depende tanto de políticas públicas como de un verdadero cambio de pensamiento.

De todas maneras, según el Decano de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, el cambio ya viene en camino, y son precisamente los miembros de Carrera Diplomática y Consular "los guardianes de la memoria institucional del país en el contexto internacional y de la proyección que pueda tener". Al concluir su intervención, invitó entonces a la Academia, a los miembros de la Carrera y a representantes del Gobierno a realizar una reflexión conjunta, también larga, ancha y profunda.

De vaivenes y amortiguadores

Al abrir su intervención en el Foro, Marie Eve Detoeuf, entonces Decana (E) de la Facultad de Gobierno y Finanzas Internacionales de la Universidad Externado y reconocida analista internacional, comenzó por señalar que los problemas del servicio exterior de Colombia "no son finalmente sino los problemas de la

² Para ver una aproximación más detallada a este documento confrontar el artículo respectivo en el presente número de Orbis.

Administración Pública en Colombia, en términos de su fuerte politización, de su falta de estabilidad y profesionalización".

Para ella, que lleva varios años analizando el tema, el grado de politización en el servicio exterior —y la consecuente rotación de diplomáticos que no son de Carrera— afecta principalmente la misma continuidad de la política exterior colombiana. Por esta razón, en palabras de la conferencista, el papel de una Carrera Diplomática y Consular es el de "amortiguador de los inevitables vaivenes de las políticas gubernamentales". Y con el ánimo de ilustrar lo que entiende por vaivenes en la política, se refirió a la confusión de varios países europeos por la transición de la "Diplomacia por la Paz" del presidente Pastrana a la de "Seguridad Democrática" del presidente Uribe. Sobre todo, en términos del tratamiento que se ha solicitado dar a los grupos al margen de la ley.

Por ello, con el fin de aspirar a una verdadera política de Estado, la conferencista consideró que la Cancillería debería respaldarse en la Carrera Diplomática y Consular, ya que sus miembros son precisamente quienes tienen el papel de amortiguar los cambios y encajar la política gubernamental en un marco de política estatal, explicando a los interlocutores las eventuales transiciones.

En este sentido, la tendencia actual de designar a amigos del Gobierno en cargos diplomáticos bajo el argumento de que éstos, por su convicción, pueden realizar una mejor defensa de la política de seguridad democrática, sólo conduce a entender la política exterior como una defensa de una política gubernamental y no como una política de Estado, lo cual en últimas conduce también a profundizar la confusión de los interlocutores de Colombia en el exterior.

Sin embargo, para la académica, la necesidad de respaldarse en una Carrera Diplomática y



Los profesores y decanos de las facultades de política y relaciones internacionales hicieron aportes diversos en el Foro del Servicio Exterior. Varios de ellos han participado en estudios recientes sobre el tema. De izq. a der.: Arlene Tickner, Marie Eve Detoeuf, Solangel Ortiz (moderadora), Sergio Díaz (representante de los funcionarios de Carrera Diplomática en el Consejo Académico de la Academia Diplomática) y Rocío Pachón.



Consular depende también de su fortalecimiento permanente, y por lo tanto, de la existencia del esquivo factor de la voluntad política en la implementación de medidas estructurales que permitan mejorar un importante elemento de su fortalecimiento: la Academia Diplomática.

Para la conferencista, el mejoramiento continuo de la Academia Diplomática se presenta como un reto fundamental. Aunque se han producido avances positivos en este sentido, para Marie Eve Detoef es necesario ampliar sus recursos humanos y materiales. El esfuerzo necesitaría trascender los períodos gubernamentales pero traería incuestionables "dividendos a largo plazo" y, sobre todo, permitiría apuntar realmente a una alta administración pública.

Identidades e institucionalidades

Durante el Foro sobre Política Exterior se contó también con la presencia del investigador Germán Umaña de la Universidad Nacional, quien advirtió con humor que entre tantos expertos internacionales en diplomacia y en el ejercicio internacional, habían invitado a un economista experto en temas internacionales. Desde su perspectiva, la respuesta a las preguntas planteadas por el foro³ se centra esencialmente en el cuestionamiento del contenido de la política exterior colombiana y su concentración en limitados temas, entre ellos precisamente el económico.

Destacando sus profundas dudas sobre este enfoque, comenzó por enfatizar que en su opinión el reto de la política exterior no podía reducirse al ámbito económico, como se denota-

³ Primero, sobre la optimización del papel de la Cancillería en su labor de coordinación institucional para el logro de los objetivos de política exterior de acuerdo a los retos del mundo actual y segundo, sobre la posibilidad de consolidar una política de fortalecimiento institucional que privilegie el mérito.

ba en textos como el documento 2019. La formulación de la política debía tomar en cuenta su dimensión política, social y cultural. En este sentido, consideró que la visión restringida de la política exterior colombiana tenía efecto sobre su misma identidad.

Coincidiendo con Jorge Uribe Roldán, argumentó que la identidad de la política exterior se encuentra restringida por la tendencia a pensar que Colombia se encuentra en el centro del mundo. Para el profesor Umaña, esta tendencia "se debe a la profunda limitación que como país significa mirar el mundo desde una visión profundamente endogámica y, por supuesto, desde una visión profundamente alejada de la realidad de lo que son los retos de la política externa, en el marco de ese término amplio que los científicos sociales llaman *globalización*".

Según el conferencista, dicha visión endogámica conduce a consecuencias graves como la ausencia de una política de Estado y por consiguiente, a una desinstitucionalización del país, lo que en el campo exterior se traduce en la ausencia de estrategia frente a los retos actuales del contexto internacional.

En suma, para el investigador existen varias fallas en el contenido de la política exterior. La principal, en primer lugar, la falta de claridad sobre los retos del mundo actual, evidenciada, por ejemplo, en la concentración de temas esencialmente internos en la agenda internacional y por consiguiente, la incapacidad de interpretar otras dimensiones de la globalización como los conflictos sociales, la integración entre países desarrollados y en vías de desarrollo, entre otros.

En segundo lugar, la falta de claridad sobre el diseño y la estrategia de la política exterior, como producto de la mencionada ausencia de una política de largo plazo y de una consecuente desinstitucionalización, conduce, incluso, a la pérdida de la defensa de la

soberanía como meta de la política. En tercer lugar y en consonancia con lo anterior, la tendencia a priorizar lo bilateral sobre lo multilateral, en particular en lo relativo a las relaciones con *el Norte*.

El papel de la Cancillería en un mundo cambiante

Como se anotó al principio de esta síntesis, la sesión con representantes del sector académico durante el Foro Nacional del Servicio Exterior permitió llegar a varios puntos de vista comunes sobre aspectos fundamentales de la política exterior colombiana. Uno de ellos, por supuesto, fue la necesidad de construir una visión a largo plazo de la política, más afín con la noción de política estatal que gubernamental, y otro, la necesidad de ampliar sus alcances temáticos y geográficos, como también su fundamento visional – endogámico –, con el fin de abordar de manera exitosa eso que llaman los retos actuales del contexto internacional.

Ahora bien, aunque durante la intervención de la doctora Marie Eve Detoef de la Universidad Externado, la conferencista señaló la opción de mejorar el servicio exterior mediante el fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular como manera de afrontar la ausencia de una política estatal y las consecuentes transiciones de una política gubernamental a otra, quedó pendiente en el debate realizar un análisis más a fondo sobre la institucionalidad de la política exterior, es decir, sobre el papel de la Cancillería frente al cambiante contexto de la gestión pública y, por tanto, sobre las realidades de la formulación y ejecución de la política de Colombia hacia el mundo.

En este sentido, las intervenciones de las investigadoras y catedráticas Arlene Tickner de la Universidad de los Andes y Rocío Pachón

Institucionalizar

Para el profesor Germán Umaña el problema central de la política exterior colombiana es que carece de institucionalidad. "Solamente en el momento en que la formación corresponda a eso que dijimos al principio de la necesidad de abordar la política exterior como algo que es integral, que es complejo, que implica interpretar los retos de la globalización como los científicos sociales, y que tenga en el tiempo una estabilidad, nosotros podremos crear también una institucionalidad que nos defienda aun de los desinstitucionalizantes de turno, que nos tocarán durante mucho tiempo en Latinoamérica".



Marie Eve Detoef, decana (e) de la Facultad de Gobierno y Finanzas Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, destacó la importancia de la Academia Diplomática de San Carlos en la formación de funcionarios diplomáticos y consulares a la altura de los retos de nuestra política exterior.





de la Universidad del Rosario, presentaron interesantes puntos de vista sobre la gestión de la Cancillería en este ámbito.

Aunque en esta misma edición se publica la ponencia de Arlene Tickner, vale la pena mencionar varios puntos interesantes frente al tema del papel de la Cancillería. Lo primero que debe señalarse es que en lo relativo al contexto que enfrenta la entidad, se encuentra evidentemente la globalización que tiene varios efectos sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así mismo, la conferencista considera que la actual *falta de protagonismo* de la Cancillería se debe en gran parte a la politización del servicio exterior, tema que se analiza con detenimiento en la publicación que pronto ofrecerá la Universidad de los Andes sobre los resultados una investigación al respecto.

72

Esta falta de protagonismo de la Cancillería tiene relación también con lo que Rocío Pachón, conferencista de la Universidad del Rosario, señala como la necesidad de mejorar su capacidad de coordinación pero, sobre todo, con la importancia de fortalecer la institución desde dos aspectos de su gestión –que es tema de interés primordial de la conferencista–: los procesos de formulación y la ejecución de la política exterior.

Ahora bien, llama la atención dentro de su presentación que si bien reconoce que las capacidades requeridas de quienes ejecutan la política exterior son diferentes a las capacidades de quienes ejecutan las políticas domésticas –razón por la cual le parece incorrecta la asignación de cuotas políticas en nombre de la *interméstica*–, considera que la selección de los miembros del servicio exterior no sólo depende del principio del mérito.

Para finalizar las intervenciones en esta sección, Sergio Humberto Díaz Aguilera, Ministro Ple-

nipotenciario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia y representante de los funcionarios de Carrera Diplomática en el Consejo Académico de la Academia Diplomática, se refiere a dos de las características de la política exterior colombiana.

Se trata de que la política exterior colombiana ha sido siempre de carácter privado y ha padecido debilidades que la han llevado a ser una política exterior fragmentada. Y es por eso que él considera que "este Foro es una iniciativa de gran valía para que, en primer lugar, se pueda crear la conciencia de que la política exterior (...) debe ser preocupación pública, por cuanto los hechos internacionales en su gama amplia no se pueden diferenciar más de su influencia en la política interna, lo que la profesora Rocío Pachón destacaba y que en el medio académico se conoce como la *interméstica*". Para él esa interrelación entre la política interna y externa es un hecho incontestable para todos los países, pero lo es en especial para Colombia dada la complejidad de la realidad colombiana que está atravesada por los grandes temas de preocupación internacional: el terrorismo, el narcotráfico, los derechos humanos, entre otros.

Con respecto a la segunda característica, referida por otros expositores, la de la fragmentación, es necesario atacarla para "defender los intereses del país en el ámbito internacional".

En cuanto a las dos preguntas del Foro sobre la institucionalidad y el mérito, Sergio Díaz se apartó un poco de las perspectivas de los expositores que lo precedieron para enfatizar la importancia que el Ministerio da a la parte académica de acuerdo con la legislación vigente: "La presencia entre la estructura de la Cancillería de la Academia Diplomática representa sin duda el reconocimiento de la necesidad de un proceso constante de mejoramiento. Y no podría ser de otra manera, en cuanto a que las responsabilidades diplomáticas correspon-



den a un mundo en permanente y acelerada transformación. Dentro de las funciones de la Academia Diplomática, establecidas en el decreto 110 de 2004 que establece la estructura de la Cancillería, deseo destacar la siguiente, para lo cual cito el artículo respectivo: «contribuir al continuo desarrollo profesional de los funcionarios del Ministerio de manera que puedan atender y servir eficazmente a los requerimientos y objetivos de la política internacional del país y fortalecer su capacidad negociadora».

Como órgano de la Carrera, el consejo académico de la Academia tiene como responsabilidad principal «trazar las políticas generales en procura de la excelencia docente investigativa de la Academia Diplomática y de mejor servicio a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en especial a los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular». Por lo anterior, corresponden a la Academia Diplomática, con el apoyo y orientación de su Consejo Académico, dos procesos donde el principio del mérito es fundamental; primero, el proceso de selección de los aspirantes a ingresar a la Carrera; segundo, el proceso de formación y evaluación para el ascenso en el escalafón".

Aclara que los funcionarios de Carrera y los académicos han reconocido el esfuerzo desarrollado por la Academia para seleccionar los mejores aspirantes que respondan a las exigencias de la Carrera y del servicio exterior. En cuanto al proceso de ascenso en el escalafón agrega que se han hecho esfuerzos de mejoramiento. En este sentido el mérito mezcla no solo la capacidad académica del curso y los exámenes

El Consejo Académico integra los principios de la institucionalidad, la experiencia académica y la democracia al hacer partícipe en el mismo a los funcionarios de Carrera elegidos por la votación de sus colegas.

sino el desempeño profesional evaluado por la Academia.

A modo de conclusión expongo algunos comentarios sobre las dos inquietudes planteadas por la Asociación en el Foro. El primer lugar aclara que: "pese a todas las limitaciones que pueda tener en el ámbito académico, si existe una preocupación institucional por la formación de los funcionarios del Ministerio".

En segundo lugar, resalta que "la preocupación institucional

por la formación académica se conserva en el tiempo gracias a profesores como Jorge Uribe, quienes pueden dar continuidad y forma a la política exterior del país".

En tercer lugar, afirma que "el principio del mérito es elemento constitutivo de la Carrera Diplomática, configurado en un escalafón. Quizás lo que se espera y aspira es que este principio sea rector para todos los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y que se encuentren los mecanismos adecuados para la universalización de su aplicación".

Sergio Díaz también enfatizó que "el principio del mérito no es solo un criterio exigido por la institución sino que debe corresponder a una plena conciencia por parte de todos los funcionarios de Carrera y de todos los funcionarios en general de su importancia para la mejor representación de los intereses del país".

Como se ve, existen sobre el tema varias perspectivas y varios puntos comunes. Y como señalaba Rocío Pachón en su intervención: "la política exterior no puede ser un instrumento de la política interna, debe ser más que eso, una política integral con un propósito propio".

73