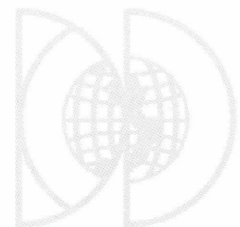




El servicio exterior en otros países y en Colombia

Luz Amanda Restrepo Sabogal y
Nelson Amaya Espitia*

Fecha de las ponencias: Agosto 31 de 2005
Fecha de edición: Noviembre 10 de 2005



La carrera diplomática colombiana se enfrenta a las limitaciones de un sistema que coarta su profesionalización y a una legislación insuficiente para garantizar la especialización de diplomáticos competentes y afrontar los retos de hoy.

- El diplomático brasileño es, en esencia, un negociador
- Japón busca la construcción del nuevo orden internacional
- La prioridad estratégica del Perú es la inmersión en el mundo
- En el servicio exterior colombiano debe prevalecer el mérito

La primera sesión en el Foro Nacional "El servicio exterior, un asunto de todos", organizado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, contribuyó enormemente a precisar la conveniencia de la Carrera Diplomática en Colombia y a ampliar la perspectiva sobre sus alcances.

Al conocer el funcionamiento de las carreras diplomáticas de otros países se percibe que muchos estados le conceden gran trascendencia a su política exterior y al manejo de las relaciones internacionales. Los diplomáticos ponentes coincidieron en que la diplomacia de sus países es la expresión de una política exterior definida y en que los funcionarios de la Carrera son actores fundamentales de la acción externa y de la protección de sus nacionales en el extranjero. Así, por ejemplo, la intervención del Ministro Consejero y encargado de negocios *ad interim* de la Embajada de España en Colombia, Pablo Gómez de Olea Bustinza, revela un amplio desarrollo normativo de la Carrera Diplomática en España, lo que le da mayor carácter y seriedad. La acción constante del Estado, de la Cancillería y de la Carrera hace del sistema español uno de los más organizados y dispuestos a la necesaria evolución que demanda la

diplomacia moderna. La ponencia completa del funcionario español se publica en el presente número de la revista *Orbis*.

El diplomático brasileño es, en esencia, un negociador

La experiencia de la Cancillería de Itamaraty, expuesta en la ponencia del Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Colombia, João Batista Lanari Bo, resaltó cómo, con una lógica de proyección futura, la Cancillería busca que la Carrera Diplomática y sus 1.400 miembros se profesionalicen en todos los campos que requiere el mundo actual, haciendo de cada diplomático un negociador con un sólido respaldo institucional.

El diplomático brasileño hizo una ineludible mención histórica a la consolidación de la unidad territorial del país, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, bajo la cancillería del Barón Río Branco, considerado héroe nacional. "Para la Cancillería brasileña de Itamaraty es un privilegio que el fundador de la diplomacia brasileña sea uno de los fundadores de la nación".

La Carrera Diplomática tuvo sus inicios en 1945 y se consolidó gradualmente. Por muchos años subsistieron los nombramientos políticos de embajadores, pero esta práctica se ha reducido al mínimo. "Hoy, por ejemplo —dijo— hay sólo tres embajadores por nominación política, los demás, más de ochenta, son de Carrera. En los últimos años éste ha sido más o menos el promedio de los nombramientos en Brasil, porque el concurso prevalece sobre otras consideraciones".

Las políticas se han modificado para descentralizar el ingreso a la Carrera, como explica el diplomático: "el concurso, que

se hacía antes sólo en Río de Janeiro, hoy se realiza en diversas capitales gracias a que se decidió abrir la posibilidad para que gente de todo el país se presente a los concursos y entre a la Carrera. Hoy el gobierno concede becas para que las personas de ingresos bajos y pertenecientes a minorías sociales y raciales estudien y participen posteriormente en el concurso. Con esta medida se amplía la base social de acceso a Itamaraty, se permite el ingreso de todos los estratos sociales con un alto porcentaje de presencia negra".

Además, en la Carrera Diplomática brasileña se está fomentando la especialización, para dar respuesta a la singularidad creciente de los temas de la agenda internacional. "La creación de Mercosur en 1986 obligó a Itamaraty a especializar a los miembros de la Carrera Diplomática, a concentrarnos en una práctica de negociación comercial que no existía anteriormente. Había una participación grande de brasileños en los temas del GATT, pero la densidad de negociaciones que Brasil se vio obligado a tener después de la creación del Mercosur cambió evidentemente la concepción del diplomático".

En Brasil hay un interés de los diversos sectores estatales en participar en toda esta

*Luz Amanda Restrepo Sabogal es Segundo Secretario de la Carrera Diplomática y se desempeña como asesora del área de Cooperación Judicial en la Coordinación de Asuntos Consulares. Actualmente es becaria de la Academia Diplomática de La India, en el XXXIX Curso Profesional para Diplomáticos Extranjeros. Nelson Amaya Espitia es Comunicador Social-Periodista, con estudios de Literatura Latinoamericana, catedrático universitario y asesor editorial de la revista *Orbis*.



complejidad de las negociaciones internacionales e inclusive el Ministerio de Industria y Comercio tiene ya una carrera de negociadores comerciales, como revela Lanari BO: "Obviamente Itamaraty [el Ministerio de Relaciones Exteriores] sigue teniendo el mandato institucional de las negociaciones, pero simultáneamente hay que ampliar las consultas, no solamente al sector privado, sino a otros sectores del gobierno".

Para el diplomático brasileño los desafíos actuales de la Carrera Diplomática "implican prepararse con una lógica global, que es muchas veces perversa para los países en desarrollo, que no tienen un nivel de educación, de producción industrial, un nivel de estabilidad que les permita una capacidad de defensa más fuerte. Los países de Sudamérica, en general, tenemos una vulnerabilidad y el implementar la política exterior con esta lógica global nos obli-

ga a tomar una serie de precauciones. [...] La creación del Mercosur, por ejemplo, es una respuesta a esta lógica global: implica que los países que están involucrados deban hacer concesiones en políticas internas, como la Unión Europea. [...] Hace diez o quince años Brasil y Argentina tenían una rivalidad y hoy en día con todos los problemas y dificultades hay un consenso con todos los países de Mercosur sobre la necesidad de hacer concesiones para operar en red y tener más capacidad de enfrentar la lógica global".

Así mismo, el diplomático brasileño resalta la importancia de una diplomacia de cara a Latinoamérica en el escenario de la Comunidad Suramericana de Naciones. "Esto implica un escenario en el que la diplomacia cumple un papel muy activo porque nosotros tenemos que tratar de convencer a la sociedad sobre la necesidad de tener políticas compar-

tadas. Tenemos que convencer a nuestro Congreso, por ejemplo, de tener un arancel más reducido para productos de Colombia, lo que puede causar perjuicio a algunos sectores productores brasileños, pero es necesario en la medida en que vamos a articular a un país vecino y con las fronteras y así consolidar una capacidad más efectiva frente a los desafíos globales".

Japón busca la construcción del nuevo orden internacional

La ponencia del Ministro Hiroyuki Makiuchi, funcionario de la Embajada en Colombia describió la alta especialización de la Carrera Diplomática japonesa, en la que cinco mil 300 funcionarios capacitados incesantemente abordan los temas de la agenda internacional con dominio y precisión.

Como punto de partida, el Ministro rememoró la historia reciente de Japón, destacando que al terminar la Segunda Guerra Mundial, hace 60 años, era un país pobre y que durante diez años recibió colaboración y ayuda de Estados Unidos, Europa y hasta de los países suramericanos, "de lo cual está muy agradecido".

También evocó la vinculación de Japón con la diplomacia internacional: "después de la guerra, por primera vez Japón ingresó a una organización internacional regional de colaboración en la cuenca pacífica y empezó a recibir a jóvenes especialistas para entrenamiento en Japón. Con capacidad y voluntad se inició una etapa de colaboración bastante amplia y activa y durante 50 años ha recibido más o menos 280 mil jóvenes expertos del mundo. De la misma manera, también ha enviado más o menos 70 mil especialistas japoneses a los países en vía de desarrollo y 25 mil jóvenes voluntarios japoneses para la construcción de los países en vía de desarrollo".

El Ministro Hiroyuki Makiuchi explica que la política exterior de gobierno japonés tiene cuatro objetivos fundamentales: 1) el mejoramiento de la seguridad internacional y la protección de los pueblos japoneses; 2) la participación activa en la construcción del orden internacional de la nueva era; 3) la difusión estratégica de la información japonesa, incluyendo su cultura, y 4) la concepción y análisis de la información del mundo y el planeamiento de la política exterior, que incluye la política cultural y la mejor utilización de la ayuda oficial para el desarrollo que ofrece Japón.

"De estos cuatro puntos -dice el diplomático- el más importante es la participación activa en la construcción del nuevo orden internacional y también la reforma de las Naciones Unidas. Japón considera que hay la voluntad para llevarla a cabo".

Bajo ese enfoque, la colaboración e intercambio con Suramérica hace parte de las preocupaciones del Japón: "la política exterior japonesa en relación con Suramérica es bastante clara, como quedó manifiesto cuando el Primer Ministro Junichiro Koizumi visitó a Brasil el año pasado en septiembre y expresó un nuevo concepto de asociación entre Japón, Centro y Suramérica. Este encuentro estuvo definido por dos nociones muy importantes en las relaciones internacionales: colaboración e intercambio (...) Esta asociación económica con los países suramericanos tiene un contenido bastante más amplio que el TLC porque implica también colaboración en el campo del desarrollo energético y de los recursos naturales".

Finalmente, el diplomático japonés explica los alcances de la especialización de la Carrera Diplomática en su país: "la Cancillería japonesa hace 25 años tenía sólo 3.500 funcionarios en total; en este momento hay 5.300: en la Cancillería hay 2.100 funciona-



La exposición sobre el servicio exterior colombiano la hizo el Primer Secretario de Carrera Diplomática Edwin Ostos. Aquí lo acompañan, a la izquierda, el Tercer Secretario colombiano Juan Carlos Rojas (moderador del panel) y, a la derecha, el Ministro Consejero Pablo Gómez de España y el Ministro Japonés Hiroyuki Makiuchi.



rios y en los países extranjeros 3.200, que se ubican en las 189 embajadas y consulados que existen. En la Dirección General de Centro, Suramérica y Caribe laboran 44 diplomáticos de Carrera y en la de Estados Unidos hay 60 personas. Los funcionarios son de dos categorías: de Carrera Diplomática y de carrera administrativa. Cada año ingresan a la carrera diplomática 60 nuevos funcionarios y 50 administrativos, más o menos 110 en total. [...] Cada diplomático que ingresa a la Carrera puede estudiar en el exterior durante dos años para especializarse en un tema o en el aprendizaje de un idioma. Durante este tiempo no se le exige trabajar".

La prioridad estratégica de Perú es la inmersión en el mundo

86

El consejero Gonzalo Paredes, funcionario de Carrera en la Embajada de Perú en Colombia, afirmó que Perú tiene una Cancillería altamente profesionalizada en la que el respeto por la Carrera es total.

El funcionario peruano considera que la política exterior del Perú es una política de Estado, que representa los intereses nacionales y forma parte estratégica del desarrollo nacional. "Está esencialmente ligada al régimen democrático y, por tanto, representa el consenso de voluntades e intereses de todos los factores políticos, agentes económicos, sectores sociales y de todas las regiones". "El Perú deposita en su diplomacia la gestión de sus asuntos externos y la defensa de los intereses de sus connacionales en el exterior".

"La Cancillería peruana busca la máxima coordinación con el sector privado y otros sectores del Estado con el propósito de promover de manera activa y eficiente las empresas y los productos peruanos".

Así mismo, el diplomático explica que la acción externa en el Perú desarrolla varios componentes y que "nuestra prioridad está centrada en la inmersión estratégica del Perú en el mundo y en revitalizar constantemente la relación con los hermanos países vecinos, a partir de la ubicación en Suramérica como país andino, amazónico, marítimo y antártico". Esta relación regional es un tema central, tanto por el surgimiento de los bloques regionales como por la irrupción del ALCA y el TLC con Estados Unidos. "La política de inserción estratégica en Suramérica a partir del entorno fronterizo demanda la construcción de una relación estrecha con todos los países vecinos de cara al futuro y aprovechando el rico potencial existente para la cooperación bilateral que se expresa fundamentalmente en el comercio, las inversiones y la libre circulación de personas en todo Perú. Para Perú la inserción estratégica en Suramérica tiene su expresión más decantada en la Comunidad Suramericana de Naciones y en el proceso de convergencia dentro de la Comunidad Andina y el Mercosur".

La Cancillería peruana ha adoptado un papel muy activo en las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio: "con el objetivo de que este instrumento se traduzca en un tratado de justo comercio, promotor del desarrollo, que disminuya las inequidades sociales. Este acuerdo debe fijar el permanente acceso preferencial de las exportaciones al mercado norteamericano y contribuir a la captación de mayores inversiones; por eso entendemos que el diálogo debe posibilitar el consenso entre todos los actores económicos y sociales para que el Perú



87

saque el máximo provecho del TLC dentro de su estrategia nacional de desarrollo".

Otro componente esencial de la política exterior del Perú –según el diplomático– es la vinculación con la región Asia-Pacífico, por la importancia geopolítica de China, Japón y Rusia y el interés primordial que tiene el Perú en diversificar su mercado en ese continente. Cabe agregar que Perú es el país sede de la cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) del año 2008.

Y es que la diplomacia económica es uno de las componentes centrales de la acción externa. "La Cancillería peruana busca la máxima coordinación con el sector privado y otros sectores del Estado con el propósito de promover de manera activa y eficiente las empresas y los productos peruanos en los mercados internacionales, así como la canalización de mayores inversiones y el flujo de turismo".

Igualmente importante en la política exterior peruana, expuesta por el diplomático Paredes, es la política de protección y apoyo a las comunidades peruanas en el exterior, que tiene como norte la reforma y optimización de los servicios consulares. En este marco el Perú es sede de la primera Conferencia Mundial Especial en el ámbito de países en desarrollo con flujos sustanciales y circulación de migrantes, que se llevará a cabo el próximo año.

"Otro aspecto absolutamente central de la política exterior peruana –dice el consejero Paredes– se refiere al ámbito social. La política exterior no puede estar ajena al objetivo de la lucha contra la pobreza, por ello la diplomacia peruana ha incorporado en forma prioritaria la variable social, orientada a la superación de la situación de postración social de gran número de peruanos. Así la diplomacia social está vinculada estrechamente con el cumplimiento de la Metas del Milenio¹".

La mega-biodiversidad peruana también es objeto de la diplomacia, porque el Estado la concibe como una herramienta para el desarrollo. Por eso, afirma el diplomático, el país participa activamente en el desarrollo de la agenda medioambiental internacional, particularmente en relación con los regímenes internacionales vinculados a los recursos hídricos, mineros, agrícolas, forestales de flora y de fauna.

Respecto al privilegio del mérito en la ejecución del servicio exterior, el diplomático expresó que "la política exterior debe ser manejada con la oportuna y continua evaluación de esos resultados concretos. Esta labor es realizada por la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Cancillería, a través de un sistema de monitoreo efectivo para dar cuenta del avance en cumplimiento de los objetivos de los planes de trabajo de cada embajada y

1 Las Metas del Milenio o, mejor, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, constituyen un plan convenido en el año 2000 por todas las naciones asociadas en la ONU y las instituciones de desarrollo más importantes en el ámbito mundial, y comprometen esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo. Los objetivos son ocho y se desarrollan en 18 metas a alcanzar en el año 2015. Los ocho objetivos son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras pandemias.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Entre las metas pueden mencionarse como prioritarias: reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padecen hambre; eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria; reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de cinco años; reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes; haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/sida; haber detenido y comenzado a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves; reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable; haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios; encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo; proporcionar acceso a los medicamentos esenciales a las poblaciones más pobres.

consulado". Además, el ingreso al servicio diplomático se basa en el concurso público y en el orden de méritos.

En palabras del consejero Paredes, "la Cancillería de Perú considera que su futuro está directamente vinculado a la capacidad profesional, a la constante preparación y superación, a la conducta, al apego a los valores éticos y democráticos de todos sus miembros, particularmente los más jóvenes, quienes son los llamados a continuar y superar la labor de los que los han precedido".

En el servicio exterior colombiano debe prevalecer el mérito

A diferencia de los demás diplomáticos, Edwin Ostos, Secretario Ejecutivo de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, presentó una visión más conceptual y descriptiva del servicio exterior colombiano. Su ponencia abarcó cuatro capítulos: democracia y Constitución, política exterior, sector institucional-Ministerio de Relaciones Exteriores y cómo realizar el servicio exterior. Estos capítulos se desarrollaron mediante la respuesta a tres preguntas: ¿La democracia permite una forma de participación de sus ciudadanos en el manejo de la cosa pública exterior?; ¿hay la necesidad de un ente público que coordine las relaciones internacionales? y ¿quién, según el sistema colombiano, debe representar los intereses del país en el exterior?

Frente a la primera pregunta, el Secretario de la Asociación Diplomática y Consular argumenta: "una primera concepción de la democracia parte de la base de que si hay una democracia de las mayorías, esas mayorías escogidas son las que deben decidir cuál debe ser su política exterior, la forma en que debe desarrollar sus instituciones públicas y quié-

nes deben servir al país en su servicio público, ya sea en lo interno o en lo externo".

Con base en el concepto de democracia del profesor Norberto Bobbio, el Primer Secretario remite la discusión sobre la participación de los ciudadanos en el manejo de las relaciones exteriores a la misma Constitución: "hay que tratar de enlazarla al tema del servicio público, del principio del mérito como esencia fundamental de la selección de las personas que deben estar al servicio del Estado y sus ciudadanos". De igual manera, retoma a la Corte Constitucional, que en uno de sus pronunciamientos establece que «en el Estado social de derecho la Carrera Diplomática constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológica jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional».

Con respecto a la centralidad y la institucionalidad en el manejo de las relaciones exteriores, precisó: "En la complejidad del manejo de la política exterior debe existir un ente que coordine el trabajo relacionado directamente con la política exterior y que sea de beneficio para el propio país, un Ministerio de Relaciones Exteriores, es decir, una entidad encargada de los asuntos del Estado en materia de las relaciones internacionales. El papel de este ente coordinador es importante puesto que no puede haber un control difuso, ni puede haber una acción difusa en política exterior". Para él, la preeminencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en la representación internacional del Estado significa "tener una sola voz al momento de actuar en el exterior, coordinando y unificando las acciones de las distintas entidades e instituciones del Estado en pos de una política exterior de beneficio para el país".

Y va más allá al preguntarse: ¿Cómo se debe ejercer esa función pública para el servicio exterior? "La respuesta a este interrogante no puede ser otra que: con funcionarios que, por la importancia que significa representar al país, sean seleccionados de forma meritosa, con base en un método para determinar cuáles son los más competentes para ejercer esas funciones públicas; seleccionados entre ciudadanos en razón a las bases democráticas, con reglas establecidas y educando a aquellos que representen al país".

Para realizar todas esas funciones señala como necesario el fortalecimiento del sistema de mérito que se tiene actualmente, basado en un curso anual de formación diplomática, riguroso y exigente, al que se accede mediante concurso y con la exigencia de manejo de un idioma extranjero, después del cual, si se aprueba, se ingresa al Ministerio de Relaciones Exterio-

res a cumplir un periodo de prueba de un año, luego del cual sí puede producirse el ingreso al escalafón de la Carrera en el grado de tercer secretario. Los ascensos se obtienen periódicamente mediante exámenes anuales que realiza la Académica Diplomática de San Carlos. Los funcionarios también tienen acceso a becas ofrecidas por gobiernos extranjeros, para su continua actualización. La designación de cargos en el exterior se basa en un sistema de alternación, en el cual hay periodos de tres años en planta interna y de cuatro en el exterior.

Concluye el Primer Secretario Ostos: "Existe una Carrera Diplomática en Colombia, que es necesario hacer conocer con el fin de vincular a más colombianos por este sistema de selección. [...] Es igualmente importante que los ciudadanos se involucren en los temas de la agenda internacional y participen en su discusión".



La intervención de los diplomáticos abrió el Foro Nacional "El servicio exterior un asunto de todos", inaugurado con la presencia de la canciller Carolina Barco.