

El proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana

POR RODRIGO AMAYA*

**Rodrigo Amaya Piñeros es Segundo Secretario de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Como funcionario de la Carrera Diplomática y Consular ha desempeñado funciones en la Coordinación de Estados Unidos y Canadá, en el despacho del Ministro de Relaciones Exteriores y en la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de Estados Americanos. Egresado del programa de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con una especialización en Negociación y Relaciones Internacionales de la Universidad de los Andes y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED); también ha sido docente de la Universidad Externado de Colombia.*

A emprender una revisión de los textos académicos que versan sobre la política exterior colombiana es posible identificar un conjunto de características en torno a las cuales los autores coinciden y que conforman una extensa lista empleada para calificar, explicar y analizar la política exterior colombiana. En ella figuran el presidencialismo, el personalismo, el bajo perfil, la cercanía con Estados Unidos y la centralidad del Derecho Internacional, además de la improvisación, el cortoplacismo, la falta de espacios para su debate y el hermetismo en su diseño¹.

(1) Para mayor detalle ver: Ester Lozano y Pilar Marulanda, *Cómo se hace la política exterior en Colombia* (Bogotá: Tercer Mundo, 1982), 37; Gerhard Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana* (Bogotá: CEREC, 1983), 64 y 207; Luis Restrepo, "Introducción", en *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, comp. Socorro Ramírez y Luis Restrepo (Bogotá, Siglo del Hombre, 1997), 15; Diego Cardona, "Una política exterior hacia el futuro", en *Ibid.*, 343; y Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, "El análisis de la política exterior colombiana: Lugares comunes y grandes silencios", en *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, eds. Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner (Bogotá: FESCOL, 2002), 17-18 y 29-30.

Respecto a estos últimos rasgos distintivos, cabe destacar el hecho que la proliferación de textos sobre la política exterior de Colombia en el transcurso de los últimos lustros ha ignorado un aspecto que aunque no constituye un punto de partida obligado para todo análisis sobre la materia, sí representa un elemento indispensable para alcanzar una mejor y mayor comprensión sobre el desenvolvimiento internacional del país: el proceso de toma de decisiones mediante el cual se configura uno u otro curso de acción. Bien sea que se trate de un escrito que descompone el manejo de algún tema de la agenda global, de un documento que examina las relaciones de Colombia con algún país o alguna región geográfica en particular o de un estudio sobre la conducción internacional del país durante una determinada década o administración presidencial, lo cierto es que el proceso decisorio ha sido y sigue siendo relativamente inexplorado.

El proceso decisorio

A pesar de que “*el proceso de formulación de la política exterior [es] al menos tan importante que la política exterior como resultado*”² y aunque se reconoce que la fragmentación en su diseño e implementación es una de las falencias de la política exterior colombiana, curiosamente no se le ha otorgado la atención que merece como objeto de análisis. Den-

tro de la producción bibliográfica, los documentos dedicados específicamente al proceso decisorio son más bien pocos y de hecho tienden a limitarse al rol de ciertos actores involucrados, dejando en el olvido el papel de otros jugadores.

Dicho en otras palabras, en las investigaciones sobre política exterior “*se ha privilegiado en exceso el modelo de toma de decisiones denominado actor racional, (...) (que) proyecta una idea simplificada -y en último término equívoca- de la política exterior, que ignora por completo la diversidad de factores que inciden en ella*”. Y es por esta razón que el conocimiento sobre el trasfondo de la arquitectura decisonal en nuestro país es, por decir lo menos, parco.

Ante este ‘vacío académico’, una aproximación al proceso decisorio exige emprender un recorrido de las diversas normas que conforman el marco jurídico de la política exterior colombiana. Ahora bien, por cuestión de espacio no procede detenerse acá en el análisis detallado de lo que dictaminan la Constitución⁴, las Leyes⁵, los Decretos⁶ y las demás normas afines sobre la materia⁷.

Pero en aras de la brevedad se puede anotar que existen unas cuantas pautas por medio de las cuales (apenas) se realiza una distribución general de competencias, responsabilidades y atribuciones

entre diferentes instancias de la estructura estatal, en medio de las cuales sobresalen, entre otras, las siguientes peculiaridades⁸: el mandato constitucional que concede una amplísima discrecionalidad al Presidente en el manejo de las relaciones internacionales; el liderazgo ‘sectorial’ que recae naturalmente en la Cancillería, siempre bajo las directrices (o a la sombra, si se prefiere) de la Casa de Nariño y complementado dicho rol principal con el de seguimiento/acompañamiento a las actividades externas disgregadas de otras instancias gubernamentales que no siempre pasan por el ‘filtro diplomático’; la labor tangencial en manos del Legislativo y el papel minúsculo que le corresponde a la rama Judicial en política exterior, y no en vano sus menciones tanto en las normas como en este texto son cortas; y la figuración intermitente de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) como cuerpo se consulta supeditado a la voluntad del Presidente de turno.

Al conjugar estas y otras particularidades que se derivan del normograma vigente con elementos que se desprenden de la práctica de la política exterior, como lo relativo a las acciones independientes y paralelas a la política exterior tradicional desplegadas por actores no-oficiales (p.ej. ONG, academia, gremios), se logra plasmar una radiografía tentativa del organograma decisorio.

(2) Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis* (2005), 7. Traducción libre.

(3) Ardila, Cardona y Tickner, “El análisis de la política exterior colombiana”, 20-21.

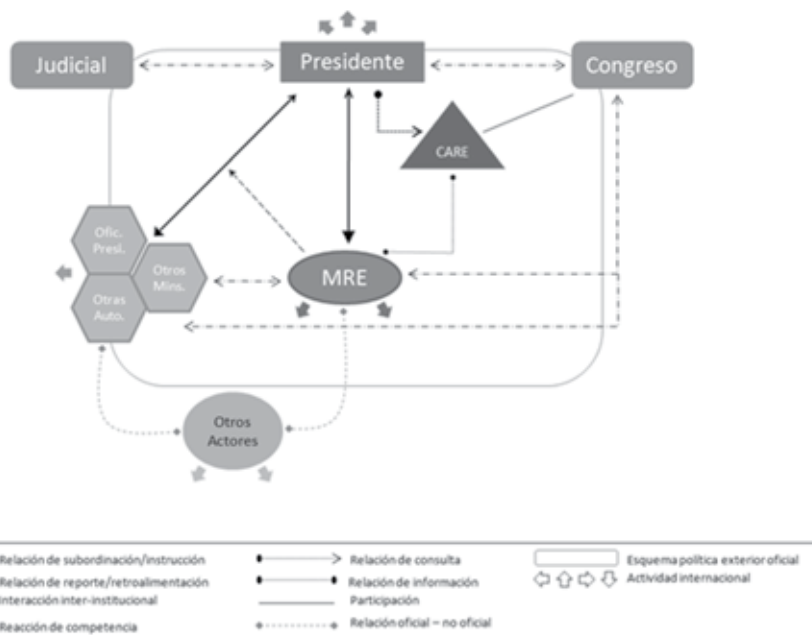
(4) Dentro de la cual cabe destacar el contenido del Capítulo VII “De las relaciones Internacionales”, circunscrito al Título VII “De la rama Ejecutiva”. Respecto a los otros poderes, las referencias se encuentran dispersas en la Carta Política.

(5) Entre las que sobresale la Ley 489 de 1998.

(6) Entre los cuales ameritan particular atención el Decreto 110 de 2004 y el Decreto 2884 de 2008.

(7) Como por ejemplo: la Ley 68 de 1993, la Ley 955 de 2005, el Decreto 1717 de 1994, el Decreto 1512 de 2000 y el Decreto 210 de 2003.

(8) Para mayor detalle ver el Capítulo I de la Tesis de Grado de la Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos titulada *El actual proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana: Una aproximación a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores*.



Cabe precisar que este bosquejo (básico y general) corresponde al ‘deber ser’ de la política exterior, en la medida en que en la práctica algunas actuaciones internacionales exceden este marco teórico-legal.

Aún así, el mapeo propuesto permite, además de visualizar más fácilmente el engranaje decisorio, formular algunas apreciaciones sobre los rasgos que a primera vista parecen marcar el proceso decisorio y que, por extensión, tienen implicaciones en la política exterior como tal.

Jerarquización y proclividad al cortoplacismo

Una obvia implicación que tienen las normas existentes sobre el organigrama decisorio en política exterior es que su diseño y puesta en práctica tiene un irrefutable sello presidencial. “La política internacional, en el caso colombiano, y por las características propias del ordenamiento político e institucional, es el coto privado del rey, y esta situación le abre muchas posibilidades al monarca”⁹. Es una impronta jerárquica de tal magnitud que opaca la

actividad y reduce el margen de manobra de otras instancias competentes, toda vez que prácticamente predetermina la forma como estas otras deben operar durante esa administración y les imprime su visión cuatrienal, por cuanto los asuntos internacionales no se escapan a la inmediatez de las prioridades y los resultados a los que le apunta el ocupante de la Casa de Nariño.

Teniendo en cuenta que los asuntos internacionales “no son objeto de debate durante las campañas electorales”¹⁰ y que su tratamiento tampoco se concierta por fuera del círculo del vencedor de la contienda presidencial, “las metas externas van variando según el nivel de percepción y la preocupación fundamental de los gobernantes en cada momento”¹¹. Y es en parte por esta razón que frecuentemente la política exterior del país, en lugar de tener proyección a largo plazo, padece de improvisación. Por lo tanto, el ejercicio de diseño a cargo del Ejecutivo no es propiamente la construcción de una política entre diversos sectores, sino más bien la resultante de la sumatoria entre la visión internacional propia del mandatario de turno, las ramificaciones de las políticas que se implementan en la esfera doméstica¹² y la influencia de factores externos¹³, a la cual sobreviven algunos principios rectores que han hecho carrera en el pasado¹⁴.

(9) Gabriel Silva, “Política exterior: ¿Continuidad o ruptura?”, (Bogotá: CEREC, 1985), 49.

(10) Beethoven Herrera, “La política económica exterior colombiana: creciente vulnerabilidad a las determinantes externas”, en *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, 118.

(11) Lozano y Marulanda, *Cómo se hace la política exterior*, 18.

(12) Muestra de esto es la influencia de las negociaciones de Paz en la Diplomacia por la Paz del ex-Presidente Pastrana, o el peso de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en la ‘securitización’ de la política exterior de ambos periodos del ex-Presidente Uribe, por mencionar los casos más recientes.

(13) Un caso ilustrativo es el efecto de la asimetría de la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos en el enfoque de la lucha doméstica contra el narcotráfico (entendido éste como uno de los eslabones internos del problema mundial de las drogas).

(14) Como por ejemplo el apego a los principios de Derecho Internacional.



Consecuentemente, la disposición del Ejecutivo vis à vis las demás instancias gubernamentales dentro de este esquema tiene dos características esenciales. Primero, que es incuestionablemente jerárquica, algo que no requiere mayor explicación en virtud de la ‘superioridad normativa’ ya mencionada, pero que no obstante es un elemento bastante indicativo tanto del proceso de toma de decisiones como de la política exterior como tal. Segundo, que es cuasi unidireccional, en el entendido que el componente estratégico se impone desde arriba, reduciendo los espacios para el aprovechamiento de la memoria institucional de otras figuras, puntualmente de la Cancillería, la cual termina convertida en un proponente general que materializa la visión del gobierno de turno y que apunta a articular una política exterior disgregada y presidencialista.

Personalista

Relacionado con lo anterior, existe un elemento que aunque no se puede

plasmarse dentro del esquema decisorio, tiene un efecto determinante sobre los outputs del proceso: las preferencias personales de los encargados de tomar decisiones. Se trata de una variable que aunque es aplicable a todas las instancias identificadas, en pro de la brevedad del argumento y de resaltar el carácter jerárquico y cortoplacista, acá se limitará a la ‘diplomacia personalizada’ del Presidente.

Su experiencia, sus convicciones, su interpretación de los hechos y de los cursos de acción disponibles, y su personalidad en general, inciden todos en el tipo de decisión tomada. Al estar en control de los asuntos internacionales con tan amplio margen de maniobra y rodeado de figuras que le son leales, la visión de mundo del Presidente (sea ésta de apertura, negociación o mano firme, como por tomar ejemplos recientes) se plasma tanto en el comportamiento del país como en la forma de determinar y de asegurar esa actuación. Así las cosas, la política exterior emana “de una red de enlace fuertemente personaliza-

da que se ha formado en la Presidencia”¹⁵. Más aún, en el caso colombiano sobresale en el Presidente “la costumbre de tomar súbitamente la iniciativa o de intervenir en un asunto importante de política exterior”¹⁶. Algo que en principio podría percibirse como ‘jerárquicamente consecuente’, pero que al estar desligado de un ejercicio de planeación estratégica, le resta coherencia y sentido de largo plazo a los asuntos de política exterior.

Incluso, ese individualismo potencia la fragmentación conceptual y operativa del accionar externo del país, en la medida en que las posiciones personales temporales pueden ensombrecer, por así decirlo, los principios rectores de política exterior y la institucionalidad (pre)existentes¹⁷. Como “sus orientaciones políticas externas son función de sus compromisos e intereses políticos internos”¹⁸, no es de extrañar que el gobernante de turno entienda la política internacional como la mera decantación de la política nacional. Y si bien los asuntos intermésticos son cada vez más evidentes y “lo ideal es una política exterior formulada sobre la base

(15) Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana*, 206.

(16) Alexander George, *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991), nd.

(17) *Tal es el caso del apoyo de Colombia a la invasión de Irak en 2003*.

(18) Lozano y Marulanda, *Cómo se hace la política exterior*, 18.

de consensos internos”¹⁹, eso no significa que sea procedente minimizar la política exterior a un instrumento para la consecución de los fines de la agenda interna personal del gobernante de turno.

Precisamente la falta de un proceso de toma de decisiones institucionalizado “(puede) activar las motivaciones personales y los valores del encargado de trazar políticas y traer a primer plano sus intereses políticos o aquellos de su Administración”²⁰. Lo cual, en todo caso, no se puede entender como un simple determinismo de personalidad, sino que debe ser puesto en contexto con otras variables coyunturales y estructurales. Para resumir, se puede argumentar que la política exterior colombiana y el procedimiento empleado para su definición e implementación no cuentan con raíces institucionales sólidas, por lo que “siempre cada Gobierno y cada Canciller imprimen mucho carácter sobre cómo se hacen las cosas”²¹.

Causal de fragmentación y desarticulación

Pese a que sería deseable que la aplicación de las normas se tradujera en una situación en la que la Cancillería fungiera verdaderamente como el organismo rector o articulador de la política exterior, y no simplemente como un operario de la misma, varios factores impiden

que así sea: “el crecimiento en el número de actores que participan en la formulación y ejecución de la política internacional; la ampliación en el número y tipo de temas de la agenda global que tienen una correlación directa con la situación doméstica”²²; y la tendencia a acudir a una “diversidad de instrumentos y no sólo los político-diplomáticos tradicionales”²³ para interlocutar con los actores foráneos. Circunstancias que desbordan las capacidades de la Cancillería y que ante la inexistencia de un proceso (estructurado) para la definición y, por qué no, concertación de lo que se emprende bajo el rótulo de acción nacional en el exterior, conllevan a la fragmentación y desarticulación de la política exterior.

Sin duda alguna, la competencia sectorial del Ministerio de Relaciones Exteriores le otorga una importancia mayor dentro del mapeo decisorio, en comparación a la que detentan otras instancias del mismo nivel jerárquico. No obstante, en algunos casos debe competir con el despliegue internacional y el mandato puntual de otras entidades sobre determinados asuntos, lo cual, en principio y a sabiendas del carácter globalizado del mundo contemporáneo, no supondría un problema si la cartera de exteriores pudiese actuar como sombrilla de las dispersas iniciativas internacionales del país y no sucumbiera, como sucede en ocasiones, ante la dispersión de la agenda interméstica. Sin embargo, la praxis demuestra que la coordinación en la ma-

teria es más por imposición jerárquica del discurso presidencial, además de excepcional o incluso coincidental a nivel interministerial, que por la construcción comprensiva e interinstitucional de consensos y acciones.

No siendo este último el caso, resulta claro que pese a existir un conjunto de normas que establecen tareas mal que bien diferenciadas, la fragmentación en términos de la pluralidad de jugadores internacionales y la desarticulación en términos de la falta de coordinación/coherencia de las diferentes acciones estatales radica precisamente en el proceso de toma de decisiones, por cuanto en este último no se le da cumplimiento a lo establecido en el papel y tampoco equivale a un espacio propicio para construir la política exterior colombiana y evitar la superposición de esfuerzos. Algo que ni la misma pretendida omnipotencia del Ejecutivo es capaz de conseguir.

¿Un proceso de toma de decisiones?

Dentro de todo este contexto, el esquema presentado parece corresponder más a un organigrama de las instancias involucradas en política exterior que a un mapeo del proceso de toma de decisiones que tiene lugar en la praxis. Entendiendo por proceso decisorio el mecanismo mediante el cual se cons-

(19) Cardona, “Una política exterior hacia el futuro”, 354.

(20) Alexander George, *La decisión presidencial en política exterior*, nd.

(21) Entrevista personal con un ex-Ministro de Relaciones Exteriores, quien la concedió bajo la condición de anonimato. Cabe anotar que como extensión de ese comentario, el entrevistado mencionó que precisamente por eso había hecho carrera la idea de que en Colombia “no había Cancillería sino Canciller”, lo que constituye una evidencia adicional sobre el carácter personalista que prima en el manejo de los asuntos internacionales.

(22) Ardila, Cardona y Tickner, “El análisis de la política exterior colombiana”, 18.

(23) Diego Cardona y Martha Ardila, “Colombia y su mundo externo: Dinámicas y tendencias”, en *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, comp. Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez (Bogotá: FESCOL y CEREC, 2005), xvi.

truye la política exterior, hay indicios para sugerir que uno de sus vacíos es, precisamente, la carencia de un proceso estructurado que sea seguido o implementado de manera relativamente homogénea cuando se toman decisiones²⁴. Dicho de otra manera, “*el proceso de toma de decisiones es muy artesanal y realmente no (hay) unos mecanismos trazados, o un protocolo de la manera como deberían tomarse esas decisiones*”. Ciertamente es que son varias las figuras involucradas y las normas existentes en la materia, pero ese hecho no es suficiente para entender que existe un espacio establecido y disponible para deliberar comprensivamente y tomar uno u otro curso de acción.

Lo anterior no se debe confundir con la idea de un órgano central que formule y monopolice todo lo relativo a los asuntos exteriores, o de un procedimiento rígido que mute en una imposición burocrática inoperante. Se trata más bien de la falta de instancias de decisión regidas por el debate abierto y transversal de los intereses nacionales que impriman cierta coherencia y continuidad a la actuación del país en el escenario internacional. En suma, un proceso que mitigue las falencias de la política exterior derivadas de la falta de orden y claridad sobre su diseño y ejecución.

En el panorama actual, el peso exacerbado tanto de la Presidencia como del Presidente de turno, el papel rezagado de parte de la Cancillería, la falta de continuidad entre Gobiernos, la carencia de un marco normativo contundente y la intrascendencia de figuras como la CARE, entre otros factores, conducen



a un infortunado escenario: aquel en el que la política exterior es menos que la sumatoria de sus partes, en el entendido “*que un conjunto de acciones aisladas y esporádicas no constituye una estrategia de política exterior*”²⁵.

A manera de conclusión

Algunas de las críticas hechas a la política exterior colombiana (como resultado) se desprenden del proceso decisorio que la antecede, el cual ha sido catalogado, con bastante frecuencia, como ‘enigmático’. Observando el bosquejo planteado arriba se puede argüir que no existe un proceso de toma de decisiones estructurado, sino un esquema propenso a las imposiciones del ‘uni-personalismo’, cuando el Presidente opta por maximizar la discrecionalidad que le conceden las normas y termina ensombreciendo el andamiaje decisorio, y potencialmente ‘institucional-consultivo’, cuando otras instancias competentes son habilitadas para nutrir y construir la política exterior, aunque ello no implique

necesariamente que lo hagan de manera articulada.

Sea como fuere, es importante recordar que el modelo propuesto se deriva (sencillamente) de lo que está dictaminado en el papel, lo cual puede distar de la lógica decisoria que se registra en la práctica dependiendo del tema de política exterior²⁶. Es decir, “*la naturaleza del asunto en cuestión constituye una variable crucial en los procesos mediante los cuales se genera el comportamiento externo*”²⁷, razón por la cual se pueden presentar distintas configuraciones decisorias, con diferentes grados de apertura-transparencia de la denominada ‘caja negra’, ante diferentes asuntos de la agenda internacional.

Dicho lo anterior, se puede terminar retomando un punto esbozado al comienzo del texto: en Colombia, el proceso de toma de decisiones en política exterior amerita mayor investigación. Esa es una tarea pendiente en términos académicos, e incluso una necesidad política en el sentido que sería conveniente repensar la forma como se diseña la política exterior en el país. Claramente la solución a sus desaciertos y defectos no radican única y exclusivamente en el proceso decisorio. Sin embargo, el actual proceso decisorio es sujeto a sendas mejoras en aras de hacerlo más transparente, comprensivo y estratégico.

(24) Entrevista personal.

(25) Cardona y Ardila, “Colombia y su mundo externo”, xviii.

(26) Para mayor detalle, ver los Capítulos III y IV de la Tesis citada en una nota precedente.

(27) James Rosenau, “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy”, en *Classics of International Relations*, John Vasquez (New Jersey: Prentice Hall, 1996), 213.