

Destino:
Sala Hemeroteca BI.AA piso 2

Título:

12682

Orbis

Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia  Año 10 • No. 12 - Diciembre de 2005 • Bogotá, Colombia, Suramérica



Foro Nacional del Servicio Exterior

Asociación Diplomática y Consular

2019: Visión prospectiva de una política exterior de Estado.

ECONOMÍA

• Soraya Caro, Negocios Internacionales – Acopi

Pymes piden política exterior de apoyo.

POLÍTICA

• Rodrigo Rivera, precandidato presidencial

La doctrina Colombia: una propuesta de política exterior.

INTERNACIONAL

• Pablo Gómez de Olea Bustinza

España: diplomacia de carrera y política exterior de Estado.

Contenido



Portada

Foro del Servicio Exterior: fortalecer
la Carrera Diplomática 4-9

Documento

2019: Visión prospectiva de una
política exterior de Estado 10-25

Política

Congresistas y precandidatos proponen
política exterior de Estado
Fernando Chaves Valbuena 26-39

La doctrina Colombia: una
propuesta de política exterior
Rodrigo Rivera 40-48

Columna de opinión
Carolina Barco 49

Economía

Interacción de los diferentes estamentos
sociales con los temas internacionales
Beatriz Calvo Villegas 50-58

Pymes piden política exterior de apoyo
Soraya Caro 59-64

Columna de opinión
Claudia Bedoya Madrid 65

Educación y tecnología

Reflexión de la Academia sobre el papel
de la Cancillería
María Fernanda Melo 66-73

Los desafíos de la política exterior
colombiana en un mundo globalizado
Arlene Tickner 75-79

Columna de opinión
Rocío Pachón Pinzón 80

Contexto Internacional

El servicio exterior en otros países
y en Colombia
Luz Amanda Restrepo y Nelson Amaya Espitia 82-89

España: diplomacia de carrera y
política exterior de Estado
Pablo Gómez de Olea Bustinza 90-94

Columna de opinión
Augusto Ramírez Ocampo 95

Memoria diplomática 96-97

Agenda diplomática 98

Perfiles 99



Editorial

Para la Asociación Diplomática y Consular de Colombia la presente edición de la revista *Orbis* tiene dos motivos de complacencia particularmente importantes, los cuales queremos compartir con nuestros lectores, tanto los nuevos como los ya tradicionales. Primero, la actualización de nuestra estructura editorial y nuestra presentación gráfica. Segundo, esta edición especial está dedicada al Foro Nacional: "El servicio exterior, un asunto de todos", organizado por nuestra Asociación y realizado el 31 de agosto pasado en la sede de la Cancillería, en el marco de la celebración de los 25 años de la Asociación. No menos importante resulta la presentación de un documento especial en el que la Asociación ofrece su punto de vista sobre la propuesta oficial de la Agenda 2019, en lo referente al tema de las relaciones internacionales.

Los ajustes a la estructura editorial y a la presentación gráfica buscan adecuar la revista a un carácter más académico y de análisis político, a la vez que modernizarla, facilitar su lectura, su utilización como material de consulta y su registro en los índices de revistas especializadas (indexación). De acuerdo con este enfoque, *Orbis* tendrá secciones permanentes que abordarán los temas de las relaciones internacionales, la política exterior y las interacciones globales, desde varios enfoques: Política, Economía, Educación y Tecnología y Contexto Internacional. Así mismo, contará en cada número con un Documento sobre un tema de relevancia especial, en este caso la Agenda 2019; con columnas de opinión independientes de diferentes autores en cada

número y con las secciones Memoria Diplomática, referida a los acontecimientos más relevantes de las relaciones internacionales en los últimos seis meses; Agenda Diplomática, dedicada a destacar los eventos futuros sobre el tema, y Perfiles, donde se resaltarán los logros profesionales y la producción literaria, plástica o artística, en general, de miembros del servicio diplomático.

Orbis es una revista de análisis político, de debate y de generación de opinión, por lo cual está abierta a colaboraciones de profesionales y especialistas en los temas de la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales, de acuerdo con las condiciones que se establecen en la presente edición. A la vez, y por tal carácter, está dirigida a diversidad de públicos de los sectores políticos, académicos, gremiales y sociales interesados y preocupados por la inserción de Colombia en el concierto internacional. Esto implica la utilización de recursos tanto verbales como gráficos que facilitan

el acceso de esos públicos a los contenidos que queremos transmitir y por lo cual su pauta gráfica se hizo más ágil y atractiva buscando un equilibrio entre lo académico y lo periodístico.

En cuanto al Foro Nacional del Servicio Exterior, queremos con esta publicación promover sus resultados, dentro del objetivo estratégico de la Asociación de aportar al análisis, debate y enriquecimiento conceptual del tema de la política exterior del país, en un marco democrático. Así, presentamos algunas ponencias y conclusiones acerca de las dos preguntas que planteó el evento a sus asistentes: ¿Cómo

Los ajustes a la estructura editorial y la presentación gráfica de Orbis buscan adecuar la revista a un carácter más académico y de análisis político, a la vez que modernizarla, facilitando su lectura, su utilización como material de consulta y su indexación.

Orbis es una revista de análisis político, de debate y de generación de opinión, por lo cual está abierta a colaboraciones de profesionales y especialistas en los temas de la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales.

optimizar el papel de la Cancillería en su labor de coordinación interinstitucional orientada al logro de los objetivos de la política exterior frente a los retos del mundo actual? y ¿Es posible consolidar una política pública para el fortalecimiento institucional que priorice el principio del mérito en la ejecución del servicio exterior?

El evento, que contó con la participación de funcionarios del servicio exterior, tanto internacionales como nacionales, así como con

invitados especiales de los sectores académicos, universitarios, empresariales, sociales, de los medios de comunicación y del sector político, incluidos congresistas y candidatos a la Presidencia de la República, dejó importantes reflexiones que recoge el presente número de *Orbis*.

Esperamos que los cambios introducidos en nuestra revista sean de buen recibo por nuestros lectores, de quienes esperamos agradecidos sus comentarios y sugerencias.





Foro Nacional del Servicio Exterior: fortalecer la Carrera Diplomática

Fecha de redacción: Noviembre 24 de 2005
Fecha de edición: Noviembre 28 de 2005

La globalización ha generado nuevas demandas y tareas a los diplomáticos, en función de la inserción y la competitividad de sus países. En Colombia, para cumplir este reto, se ha venido consolidando la Carrera Diplomática y Consular, pero aún falta por superar la tradición de nombrar en cargos diplomáticos a personas ajenas a la Carrera, con criterios diametralmente alejados del mérito que consagra la Constitución. El Foro sobre el Servicio Exterior, organizado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, contribuyó al análisis de esta problemática al permitir la expresión de experiencias, ideas y propuestas de funcionarios diplomáticos extranjeros, destacados académicos, funcionarios del sector privado, medios de comunicación, congresistas y precandidatos presidenciales.

- El entorno internacional
- El factor humano
- El Foro: lecciones aprendidas

La realización del Foro Nacional del Servicio Exterior ha sido el resultado de una cadena de acciones planificada por la Asociación Diplomática y Consular, a partir de la necesidad de promover y dar a conocer a todos los estamentos de la sociedad la existencia de un sistema de Carrera Diplomática y Consular que presta un servicio público –el servicio exterior– desde cargos a los que se accede y se asciende por méritos.

Iniciemos enfatizando que tenemos muchas visiones positivas sobre lo que la Asociación puede obtener y lograr para el Ministerio de Relaciones Exteriores, para la propia organización y, principalmente, para nuestro país.

Consideramos que nuestro compromiso como diplomáticos es con Colombia y que trasciende lo estrictamente necesario del papel que desempeñamos como funcionarios públicos. Nuestros aportes, en interés del Estado, redundan en beneficio del porvenir de nuestros conciudadanos y de nuestra sociedad.

Y es que si se trata de valorar nuestro oficio, ¿cómo obviar la importancia de trabajar como representantes del país en el exterior? ¿Cómo obviar la importancia de representar a toda una nación y a sus nacionales ante otros Estados? Si lo hiciéramos, estaríamos soslayando la importancia de nuestros propios connacionales en el exterior y de la gran

valía que tienen los intereses nacionales de Colombia.

Entendemos la importancia de un concurso nacional mediante el cual se escoja a ciudadanas y ciudadanos colombianos, profesionales, seleccionados por sus méritos, con el fin de integrar la carrera diplomática, que constituye el cuerpo de funcionarios que deben ser, por excelencia, los representantes del país en el mundo.

Pensar con respeto y responsabilidad en el país obliga a considerar que tanto el Gobierno como el Congreso, el sector privado y la sociedad en general tienen el derecho y el deber de exigir que sus representantes fuera del país sean los más capaces, los mejor preparados y los mejor educados para estas responsabilidades.

El mundo ha cambiado tan vertiginosamente en los últimos cincuenta años, haciendo tan exigente el servicio diplomático, que no es posible seguir improvisando en la escogencia de nuestros representantes en el exterior. La cercanía con un mandatario, el trabajar para una campaña política, el reconocimiento a una labor pública, por importante que sea, o el tener relaciones familiares o de amistad son razones sencillamente inaceptables para la escogencia de nuestros funcionarios en el servicio exterior.

El entorno internacional

Si hacemos un corto repaso histórico de las relaciones internacionales desde el

período de la denominada "Guerra Fría", y sin pretender ser exhaustivos, nos daremos cuenta de nuevos escenarios que no pueden pasar inadvertidos.

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de una diplomacia multidisciplinaria, que se ha alimentado y enriquecido de diversas materias y tópicos. La diplomacia multilateral permitió ampliar la agenda internacional a temas como la

construcción de una sociedad internacional para la paz, la reducción de la pobreza, la búsqueda de la igualdad de género, la educación, el medio ambiente, para citar solo algunos ejemplos de las materias que hoy son abordadas por la diplomacia.

Pero, de igual forma, se comenzaron a conocer y a profundizar tareas y temas que antes los diplo-

máticos no requerían conocer, como la ayuda oficial al desarrollo y los programas de cooperación de las superpotencias como forma de consolidación de su eje. Y, así mismo, nacieron en todo el mundo múltiples convenios militares, como forma de asegurar la pertenencia a algún nuevo eje, situación que los diplomáticos tuvieron que conocer, profundizar y desarrollar por ser la realidad imperante.

Con las nuevas dinámicas de la globalización, esas tareas se han conservado, pero han nacido muchísimas otras, resultantes de este nuevo fenómeno mundial. El tema económico ha adquirido primacía y un diplomático debe prepararse

El Congreso, el sector privado y la sociedad en general tienen el derecho y el deber de exigir que sus representantes fuera del país sean los más capaces para estas responsabilidades.





de forma minuciosa para conocer y manejar las cifras económicas de su país, saber dónde está la producción nacional y en qué consiste, conocer qué se necesita para aumentar su productividad, saber cómo fortalecer la inversión extranjera y qué sectores resultan apropiados, entre muchos otros saberes.

En el sector comercial, nuestros diplomáticos se han convertido en vendedores del país en el exterior, en claros facilitadores e informadores del trabajo que realizan los empresarios fuera del país, en apoyo sustantivo de la pequeña, mediana y grande empresa.

En el tema político, la importancia de las alianzas estratégicas de los estados es un tópico que ha aumentado en importancia, más aún para países como Colombia, que han tenido que sortear problemas graves de drogas ilícitas, de violencia originada por acto-

res armados ilegales, de derechos humanos, entre muchos otros. El reconocimiento internacional, tanto de las dificultades como de los logros que el país ha obtenido en las materias más sensibles, le merece a Colombia su inserción como actor de primer orden en el escenario internacional.

En el tema de la cooperación internacional, el trabajo que se debe hacer ha resultado mayor a lo pensado inicialmente. El país requiere hacer un gran esfuerzo para garantizar que la comunidad internacional y los organismos multilaterales le aumenten su ayuda para el desarrollo, de manera que se puedan atender las necesidades más serias. Ése es un tema de altísima importancia, que podría ser abanderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De igual forma, ha habido un aumento vertiginoso de la dinámica en el campo de las re-



laciones consulares. La atención de más de cuatro millones de colombianos que viven fuera del país conlleva la obligación de tener un personal experto en asuntos notariales, temas judiciales y, lo que es más importante, que se convierta en garante de los derechos reconocidos por la comunidad internacional para los migrantes.

Así mismo, al contrario de lo que se creía, la cultura ha adquirido un papel central en esta nueva era de la globalización, pues la mayoría de las comunidades radicadas fuera de su país espera de sus misiones diplomáticas y consulares el desarrollo de programas culturales que les permitan mantenerse unidas a sus tradiciones y costumbres.

El factor humano

La Constitución Política de Colombia ordena, por principio, que los cargos de la función pública sean de carrera y que los ocupen funcionarios escalafonados en ella, lo cual cobija a los cargos del servicio diplomático. Esto garantiza el cumplimiento de los retos que encarna hoy la prestación del servicio exterior.

Dentro de este marco jurídico se ha venido consolidando la carrera diplomática y consular, para lo cual la Academia Diplomática de San Carlos vincula por concurso, cada año, a calificados profesionales de todo el país y les brinda la formación necesaria para cumplir con los desafíos de la diplomacia actual.

La atención de más de cuatro millones de colombianos que viven fuera del país conlleva la obligación de tener un personal experto que se convierta en garante de los derechos reconocidos por la comunidad internacional para los migrantes.

No, obstante, falta mucho para que estos principios constitucionales sean cumplidos rigurosamente. Al país no le conviene ni puede compartir con beneplácito que para una misión tan importante como la inserción apropiada de Colombia en el plano internacional se deje de lado el valioso recurso humano con que cuenta la Carrera, para mantener una tradición de nombramientos con criterios diametralmente alejados del mérito.

No dudamos de que el liderazgo político es necesario en una democracia, pero al mismo tiempo consideramos que es valioso para un Estado el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. La Carrera Diplomática y Consular es una de esas instituciones democráticas y, por lo tanto, luego de varios años de existencia, debería ser una política de Estado que llevara a todos los cargos diplomáticos a funcionarios pertenecientes a ella. Lamentablemente no es así y por no ser así, los funcionarios de Carrera buscamos su consolidación y crecimiento, trabajando como cuerpo en unos propósitos ciertos, planificados y alcanzables en el largo plazo para el bien de Colombia.

El Foro: lecciones aprendidas

Como parte de ese trabajo por la consolidación de la Carrera Diplomática y el enriquecimiento del servicio exterior colombiano, la Asociación Diplomática y Consular de Colombia organizó el Foro Nacional "El servicio exterior, un asunto de todos", con varios objetivos que esperamos haber cumplido:



El Foro Nacional del Servicio Exterior tiene un enorme significado como apertura a la reflexión, el intercambio y el debate para que la política exterior del país sea un tema público y de Estado y no sólo un tema de gobierno.



- ▶ Dar a conocer la Carrera Diplomática y Consular de Colombia y la Asociación Diplomática y Consular como la organización que vela por el fortalecimiento de ella.
- ▶ Promover la apropiación del tema del servicio exterior y, particularmente, de la Carrera Diplomática en nuestra sociedad.
- ▶ Aprender de todos los sectores que fueron invitados a este Foro: el servicio exterior de otros países, el sector político del país, el sector académico, el sector empresarial, el sector social y los medios de comunicación.
- ▶ Conscientizar a los ciudadanos sobre la importancia de tener una política exterior de Estado.
- ▶ Reflexionar sobre el papel coordinador que debe tener la Cancillería en los temas relacionados con la diplomacia y el servicio exterior.

La experiencia de llevar a cabo un evento de estas proporciones brindó resultados positivos, por lo que vale la pena extraer de cada una sus sesiones algunas lecciones relevantes.

Fue muy enriquecedor haber contado con la participación de las misiones diplomáticas de Japón, España, Brasil y Perú, con enseñanzas que deben adecuarse al caso colombiano. Particularmente, llama la atención que en esos países el personal del servicio exterior está compuesto en más de un noventa y cinco por ciento por personal de Carrera, lo que ha contribuido a la ejecución de una política exterior de estado. En el caso co-

lombiano, en contraste, solamente cuarenta por ciento de los cargos están ocupados por personal escalafonado en la Carrera Diplomática, mientras el sesenta por ciento restante está provisto por funcionarios provisionales, sin formación diplomática y nombrados en muchos casos por intereses políticos coyunturales, individuales y grupales.

Para la Asociación Diplomática es claro que el abuso de la provisionalidad es uno de los mayores retos que enfrenta la Cancillería y que se trata de un problema estructural que debe ser enfrentado decididamente. Es necesario que la carrera pase, de una vez por todas, a la etapa de consolidación y crecimiento, para lo cual es necesario ampliar el número de funcionarios que ingresan anualmente mediante concurso público.

De igual forma, la sesión académica fue altamente gratificante para el Ministerio de Relaciones Exteriores por cuanto se expusieron ideas que pueden ser desarrolladas en la Cancillería. En este sector –como en todos– hay prácticamente un consenso sobre necesidad de fortalecer la carrera diplomática y consular.

Conocer en el Foro el pensamiento del sector privado, social y de medios de comunicación ha servido para resaltar la idea de trabajar más de la mano con todos los sectores, a los que representamos. La empresa privada, por ejemplo, mantiene la sólida tesis de que el sector estatal debe impulsar de forma

más organizada la labor de facilitador de las relaciones económicas, hecho que sin duda los funcionarios de la Carrera mantienen presente.

Llama la atención que en esos países el personal del servicio exterior está compuesto en más de un noventa y cinco por ciento por personal de Carrera.



Nuestros diplomáticos se han convertido en vendedores del país en el exterior, en claros facilitadores e informadores del trabajo que realizan los empresarios fuera del país.

Por último, el sector político mostró una gran disposición hacia la idea de proteger y fortalecer la Carrera Diplomática. Los senadores Luis Alfredo Ramos, Carlos Gaviria Díaz y Rodrigo Rivera, la precandidata liberal Cecilia López y el ex presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Carlos Julio González Villa, dieron un apoyo contundente a la idea de un servicio exterior compuesto por personas de la Carrera Diplomática que desarrollen una política exterior al servicio del Estado. Debemos rescatar la propuesta presentada por el sena-

dor Rivera acerca de promover un acuerdo nacional que permita la despolitización del servicio exterior.

Esta edición de la Revista Orbis está dedicada al Foro Nacional del Servicio Exterior, y con él a todos aquellos que trabajan por una Colombia construida con bases sólidas, que apuestan de forma seria a sus instituciones democráticas y que creen decididamente que su

capital humano, antes que improvisarse, debe crearse, fomentarse y protegerse, pues es la forma de garantizar los caminos hacia el desarrollo.³





2019: Visión prospectiva de una política exterior de Estado

De dónde viene, dónde está y para dónde va la política exterior de Colombia

Fecha de redacción: Octubre 14 de 2005

Fecha de edición: Octubre 19 de 2005

La Asociación Diplomática y Consular de Colombia acoge la invitación del documento "Visión Colombia II Centenario 2019", y analiza de forma preliminar la política exterior de Colombia. El análisis señala como imperativos de la política exterior colombiana el fortalecimiento de la soberanía nacional, de la Cancillería y de la Carrera Diplomática y Consular, el fortalecimiento de las relaciones multilaterales y el aprovechamiento de los valores estratégicos del país.

- La política exterior en la Constitución Política de 1991
- ¿De dónde venimos? "Actuar en el mundo, la política exterior colombiana frente al siglo XXI"
- ¿Dónde estamos? "Política exterior de Colombia, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad, 2002-2006"
- ¿Para dónde vamos? "Visión Colombia II Centenario - 2019"
- Algunas reflexiones
- Conclusiones

El Gobierno Nacional ha lanzado para discusión y análisis propio de una política participativa, una propuesta de proyección para la Colombia de los próximos quince años, contenida en el documento "Visión Colombia II Centenario 2019". Es una invitación para debatir con los partidos y movimientos políticos, con los sectores sociales, las regiones, los empresarios, la comunidad académica, los gremios, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Iniciativas de este tipo, sin antecedentes conocidos, siempre son bienvenidas. Nunca antes se había hecho un ejercicio de planeación estratégica sobre el país que queremos y sobre una visión de largo plazo para la construcción de un Estado al servicio de los ciudadanos. Ahora, incluso, se invita a todos los estamentos de la sociedad a participar en su discusión. Como actores involucrados, esperamos contribuir en el debate en lo relacionado con la construcción de una política exterior viable que sobrepase los límites de las aspiraciones coyunturales o temporales para consolidar una visión prospectiva que se dirija al logro de los objetivos que durante los últimos gobiernos se han plasmado como prioridades en los documentos referidos a la política exterior.

Desde esta perspectiva, en esta oportunidad se busca responder a la pregunta ¿cuánto hemos avanzado en los últimos quince años y cuánto avanzaremos en los próximos quince en materia de política exterior?

Para dar respuesta a estos interrogantes partiremos de los lineamientos que sobre política exterior fijan tres documentos: la Constitución Política de Colombia, el documento "Actuar en el mundo", que estableció la política exterior de la administración de César Gaviria, y el documento "Política exterior de Colombia, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad", del gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez. Luego, aplicaremos la metodología adoptada en la iniciativa "Visión Colombia II Centenario 2019"³, a cada uno de los tres documentos existentes, para finalizar con algunas consideraciones que serán ampliadas en la propuesta de construcción de una política exterior de Estado objeto de una futura difusión nacional.

La Política exterior en la Constitución Política de 1991

En la Constitución, Colombia se define como un Estado Social de Derecho. El alcance de esta declaración se materializa en la existencia de un marco normativo que señala el derrotero orientador de las actuaciones de todas las instituciones públicas. En efecto, como lo ha expresado la Corte Constitucional, las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado Social de Derecho suponen el acatamiento de tres principios orgánicos o rectores de la actuación estatal: (i) legalidad, (ii) independencia y, (iii) colaboración de las ramas del poder público⁴.

En este contexto, la Constitución dispone que la política exterior y las relaciones exteriores colombianas se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento de los principios de Derecho Internacional aceptados por Colombia, la intervención de las tres ramas del poder en el perfeccionamiento de los tratados, la promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre la base de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, la promoción de la integración económica, social y política especialmente en los escenarios latinoamericanos y del Caribe, el mérito como sistema de acceso a los cargos, actividades bajo la dirección del Presidente de la República (artículos 9, 224, 225, 226, 227, 125, 189 numeral 2).

Además de los lineamientos fijados por la Carta Superior, es necesario tener en cuenta las circunstancias externas que, desde la década del 90 aparecen en la dinámica del escenario internacional y han determinado la proyección de la política exterior de los Estados.

Sucesos tales como la Perestroika, la caída del Muro de Berlín, la finalización de la Guerra Fría y el consiguiente cambio en el sistema internacional; la globalización, el re-

1 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Actuar en el mundo. La política exterior colombiana frente al siglo XXI*. Santa Fe de Bogotá, D.C., diciembre de 1993.

2 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Política exterior de Colombia, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad, 2002-2006*. Diciembre de 2003. Bogotá D.C. y "Visión Colombia II Centenario 2019".

3 El esquema planteado es: ¿De dónde venimos? ¿Dónde estamos? y ¿Para dónde vamos?

4 Sentencia C- 449 de 1992, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.





surgimiento de conflictos nacionalistas, religiosos, étnicos, tribales y la aparición de nuevos actores en este nuevo contexto internacional, han traído como consecuencia el reordenamiento en las relaciones entre los Estados, un creciente y alto grado de interdependencia y, en fin, la reorientación de sus políticas exteriores. Los organismos multilaterales no han sido ajenos a estos cambios, de ahí la necesidad de fortalecer el sistema. En particular, la ONU y la OEA han debido modificar sus tradicionales agendas para incorporar también los nuevos desafíos y amenazas blandas o amenazas no armadas que demandan una atención pronta de sus miembros y una solución concertada en el ámbito internacional.

¿De dónde venimos? "Actuar en el mundo, la política exterior colombiana frente al siglo XXI"

De acuerdo con la propuesta del Gobierno Nacional: "...nuestra Política Exterior responde al mantenimiento de los intereses nacionales y a los cambios en el sistema internacional" y los factores, características, objetivos y actores que deberían ser tenidos en cuenta para el diseño de la política exterior colombiana frente al siglo XXI son:

• Factores:

- ▶ La fuerza de la geografía (posición geográfica y recursos naturales).
- ▶ La fuerza de la historia (del *respice polum*, al *respice simillia* y al abandono de un polo).
- ▶ La nueva fuerza de la economía (auge del libre comercio).
- ▶ Modernización de las instituciones (incluye la Cancillería).

• Características:

- ▶ Respecto al derecho internacional.
- ▶ Universalización de relaciones.
- ▶ Mejoramiento de los instrumentos de la política exterior.
- ▶ Densificación y profundización de la diplomacia presidencial.
- ▶ Importancia de los aspectos económicos en la diplomacia.

• Objetivos

- ▶ Autonomía
- ▶ Paz y desarrollo
- ▶ Integración y concertación.

• Actores internacionales de mayor importancia para la política exterior:

- ▶ América Latina y el Caribe
- ▶ Norteamérica
- ▶ Europa
- ▶ La Cuenca del Pacífico
- ▶ El Medio Oriente y África.

• Mecanismos:

- ▶ Integración y concertación con América Latina y el Caribe (con la participación de todos los sectores públicos y privados). Se consideran especialmente los procesos en el Grupo Andino, la Cepal, la Declaración de Galápagos, la Asociación de Estados del Caribe, la Caricom, la Aladi y el Mercosur.
- ▶ Mecanismos de concertación: Grupo de Río.

• Políticas:

- ▶ De fronteras (defensa de la soberanía y fortalecimiento mediante las comisiones de vecindad).



- ▶ Asuntos económicos (apertura económica, beneficiario del sistema general de preferencias).
- ▶ Cooperación internacional (instrumento para la realización de proyectos a favor del desarrollo económico y social).
- ▶ Medio ambiente y desarrollo (participación de Colombia en los escenarios que promuevan la calidad del medio ambiente, dada su biodiversidad).
- ▶ Derechos humanos (ante la compleja situación interna, la Cancillería como coordinadora de todas las entidades ante el exterior y manifestando la disposición del Estado para colaborar observando los requerimientos que sobre el particular

Una de las prioridades debe ser responder adecuadamente a los retos de las migraciones, protegiendo a los ciudadanos que trabajan en el exterior.

presenten los organismos internacionales).

▶ Lucha contra las drogas (continuar la política de lucha contra las drogas en todas las actividades de esta, desde la producción y comercialización hasta el consumo).

▶ Migraciones y comunidades en el exterior (una de las prioridades debe ser responder adecuadamente a

los retos de las migraciones, protegiendo a los ciudadanos que trabajan en el exterior, con la suscripción de instrumentos tanto multilaterales como bilaterales e internamente).

▶ Promoción de la paz (garantizar la estabilidad regional mediante procesos de desarme).



En todos los escenarios, el fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular y de la Carrera Administrativa aparece como indispensable en la modernización del servicio exterior colombiano.



- ▶ Reforma de los organismos internacionales (para adecuarlos a las transformaciones del escenario internacional).

¿Dónde estamos? "Política exterior de Colombia, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad, 2002-2006"

Este documento parte del presupuesto de que la política exterior está firmemente articulada con la política interna, otorgando gran relevancia al apoyo y solidaridad de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo.

El programa 2002-2006, en palabras de la Canciller Carolina Barco, es una reflexión sobre los lineamientos que deben orientar la política exterior de la Colombia contemporánea y, al igual que la proyección de los gobiernos anteriores, toma en consideración la realidad internacional, la reconfiguración del orden mundial y la coyuntura interna. Dichos lineamientos son:

• Conceptos rectores

- ▶ Gobernabilidad democrática (Estado de Derecho).
- ▶ Responsabilidad compartida (problema de las drogas y delitos conexos).
- ▶ Solidaridad (para derrotar el terrorismo).

• Objetivos estratégicos

- ▶ Defensa de la soberanía nacional y desarrollo integral de las fronteras (asegurar la integridad del territorio e impulsar el desarrollo de las zonas de frontera).
- ▶ Consolidación de las relaciones bilaterales estratégicas (América Latina y el Caribe,

consolidar la relación estratégica con Estados Unidos, acercarse a Canadá, consolidar una agenda integral con Europa, ampliación y profundización de las relaciones con Asia, impulsar el diálogo político e intercambio con África y Medio Oriente.

- ▶ Defensa y promoción de los intereses nacionales en el escenario multilateral (dado el compromiso multilateral, defender en esos escenarios los derechos humanos, la equidad y el desarrollo, la protección y preservación del medio ambiente, la cooperación internacional y la relación con organizaciones no estatales).
- ▶ Apoyo a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito internacional (para cumplir sus cuatro objetivos: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado).
- ▶ Mejora de la comprensión de la realidad del país en el exterior (con una estrategia de comunicación).
- ▶ Fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior (suscripción de acuerdos laborales, migratorios, educativos y de seguridad social, fortalecer la asistencia consular, permitir la participación de las comunidades organizadas).

• Líneas de acción

Temáticas

- ▶ Fortalecimiento del multilateralismo y su acción en Colombia (ONU, OEA, Grupo de Río, G3, AEC, Tratado de Cooperación Amazónica, Caricom, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de las Américas).
- ▶ Defensa y Promoción de los derechos humanos y del DIH (atención y prevención

del desplazamiento forzado, fortalecimiento de la administración de justicia).

- ▶ Equidad social y desarrollo humano (aumentar la eficiencia del gasto social, llevar los recursos a los más necesitados y consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos de la crisis económica y del ajuste fiscal).
- ▶ Lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo (con apoyo internacional).
- ▶ Protección y preservación del medio ambiente (reivindicando el principio de responsabilidad común pero con mayor compromiso de los países desarrollados en la prevención y solución del deterioro ambiental).
- ▶ Cooperación internacional (el Ministerio de Relaciones Exteriores con su red de representaciones diplomáticas como eje central del esfuerzo de materializar los compromisos internacionales para cubrir la áreas de: fortalecimiento del Estado de Derecho, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, procesos de paz y reincorporación, programas regionales de desarrollo y paz, desarrollo productivo y alternativo, protección y desarrollo productivo de los bosques).
- ▶ Relaciones con la sociedad civil (favorecer el debate abierto sobre la gestión internacional y los temas de la agenda mundial estratégicos para el país).

Geográficas

- ▶ América Latina y el Caribe (prioridad natural de la política exterior).
- ▶ Integración y concertación regional (CAN, Mercosur, Chile, G3)
- ▶ Estados Unidos y Canadá (ampliar la cooperación existente con Estados Unidos y fortalecer los vínculos con Canadá).



- ▶ Europa (enriquecer el diálogo político y profundizar las relaciones económicas y comerciales, atraer la inversión y promover la adopción de una política migratoria más flexible para los colombianos).
- ▶ Asia y la Región del Pacífico (promover e impulsar la participación de Colombia en los organismos de cooperación del Pacífico).
- ▶ África y el Medio Oriente (impulsar el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación).

• Fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores

- ▶ Profesionalización y modernización del servicio exterior.
- ▶ Información y control de gestión.
- ▶ Apoyo a empresarios e inversionistas.
- ▶ Interacción con embajadas y misiones acreditadas en Colombia.
- ▶ Gestión cultural.
- ▶ Interlocución con la sociedad civil y la comunidad académica.

¿Para dónde vamos? "Visión Colombia II Centenario - 2019"

La propuesta integral sobre cómo deberá ser Colombia cuando conmemore dos siglos de vida política independiente parte de los supuestos de que el país habrá fortalecido las relaciones con los vecinos, conservará la relación estratégica con Estados Unidos, será considerado como país geográficamente estratégico –bisagra del continente americano, habrá desligado su imagen del narcotráfico, estará insertado en el mundo a partir de sus potencialidades, logrará un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y formará par-



La participación de sectores diversos en el Foro es indicativa de la necesaria apertura al debate sobre la política exterior del país.

te de foros como el de cooperación Asia-Pacífico (APEC), entre otros. Es decir, la política exterior sigue estando estrechamente ligada con la política interna.

Los ejes del documento son:

• Principios

- ▶ Capacidad para generar una diferenciación política del país desde lo positivo (ya no ligada al narcotráfico y sus efectos nocivos, insertándose a partir de sus potencialidades geográficas, biodiversidad, capital humano).
- ▶ Capacidad para interactuar en un mundo de bloques múltiples y superpuestos (crear estrategias para actuar en los bloques regionales y diversificar las relaciones políticas y económicas).

• Metas

- ▶ Potenciar la localización geográfica del país en calidad de articulador estratégico del hemisferio (Colombia está en el vértice de los procesos de integración desarrollados en el hemisferio, actúa con el norte y el sur. Deberá mantener la especial relación con Estados Unidos y fortalecer el intercambio con el bloque sur).
- ▶ Diversificar relaciones, asuntos e interlocutores (con Europa lograr un acuerdo de libre comercio y con Asia lograr su ingreso al APEC e identificar socios estratégicos en estas dos regiones así como en África y el Medio Oriente).
- ▶ Aportar a la construcción de un orden internacional más democrático e incluyente (promoviendo las reformas necesarias para fortalecer los organismos internacionales y participando activamente en ellos).
- ▶ Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes



al desarrollo de la nación (contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos en el exterior).

• Geográfico

- ▶ Estados Unidos
- ▶ América Latina
- ▶ Europa
- ▶ Asia
- ▶ África y Medio Oriente.

• Temáticos

- ▶ Terrorismo
- ▶ Drogas
- ▶ Control de armas
- ▶ Comunidades colombianas en el exterior

• Internamente

- ▶ Fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Gestión del Servicio Exterior (expandir la cobertura de la diplomacia bilateral, reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales, interactuar con actores no tradicionales de la política exterior, hacer más eficientes las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería y fortalecer, especializar y diversificar su recurso humano).

• Algunas reflexiones

a. Agenda interna

No es coincidencia que la política exterior colombiana de los últimos quince años no haya presentado mayores diferencias en su formulación, puesto que ha estado marcada por las mismas orientaciones, bajo la influencia de los mismos acontecimientos internacionales,



la misma situación interna y la identificación de las mismas potencialidades, reflejados en los mismos temas de las agendas de gobierno, con estrategias similares e invocando los mismos principios, e incluso ha carecido de mecanismos concretos que permitan superar el ámbito de las meras aspiraciones para convertir en una realidad ese deber ser que pretende reflejar la realidad.

En efecto, si bien se han identificado prioridades y fortalezas –tales como el aprovechamiento de la posición geográfica como punto estratégico de interconexión entre los continentes, el ingreso al APEC, los tratados de libre comercio con China, Japón o la Unión Europea–, al presentar las formulaciones no se consultan seriamente la realidad, las condiciones internas y los antecedentes históricos que permitan diseñar un plan para garantizar el éxito de las estrategias.

Así, por ejemplo, en la agenda interna, en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo así como en el plan de inversión de la entidad pública que corresponda debe incluirse el programa o proyecto que teniendo en cuenta la meta fijada, –por mencionar alguna: potenciar la posición geográfica– incluya la inversión de recursos necesaria para mejorar la infraestructura en vías, puertos y aeropuertos; o en el caso de las aspiraciones de ingresar al APEC, analizar el desarrollo de las relaciones con los países del Asia y proyectar una política bilateral eficaz que concite el apoyo de sus miembros para el ingreso colombiano a dicho foro económico; o si el objetivo es incrementar el intercambio comercial y la conquista de nue-

vos mercados, se requiere el apoyo e impulso estatal a la capacidad productiva empresarial; estrategias que deben reflejarse en el Plan Nacional de Desarrollo o en planes de acción concretos como el Plan Nacional de Productividad y Competitividad en donde se fijen metas claras, financiamiento y cronograma de ejecución.

b. Ejecutores de la política exterior

En cuanto a los ejecutores de la política exterior, la aparición de nuevos actores y temas en el escenario internacional denota una mayor exigencia de la participación de toda

la estructura estatal en la actividad de la política exterior. Esta mayor complejidad y multipresencia de diversos entes que influyen en la toma de decisiones ha originado en el sector académico un debate sobre el papel que las cancillerías deben asumir en un mundo cambiante⁵. Sin embargo, y a pesar de esta nueva composición internacional, ningún estado se ha atrevido a cerrar o disminuir la importancia y funciones de sus ministerios o secretarías de relaciones exteriores y reemplazarlas por asesores o

ceder de manera fragmentada sus competencias a otros ministerios; por el contrario, el papel de las cancillerías sigue siendo tanto o más importante que en sus comienzos.

Consideramos que la Cancillería colombiana como entidad articuladora y coordinadora de la política exterior frente a las demás entidades del Estado, cuenta con todas las herra-

⁵ Shawn Riordan, por ejemplo, se plantea esta necesidad en su libro *Adiós a la diplomacia*.

Al presentar las formulaciones no se consultan seriamente la realidad, las condiciones internas y los antecedentes históricos que permitan diseñar un plan para garantizar el éxito de las estrategias.



mientas jurídicas necesarias⁶ para cumplir este papel, lo que se requiere es el apoyo y reconocimiento de la estructura del Estado y la voluntad política en torno la coordinación de todos los actores bajo sus directrices, a partir de las instrucciones precisas del Presidente de la República.

Otro de los elementos internos que siempre se pone sobre la mesa para proponer reformas y supuestas exigencias de perfección y excelencia, es la reforma a la Carrera Diplomática y Consular.

Sin embargo, estudios como el de la Universidad del Rosario (2005), contratado por la

⁶ El artículo 2 del Decreto Ley 274 de 2000 y los artículos 2 y 3 del Decreto 110 de 2004 establecen que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República, y en relación con las demás entidades del Estado, es el encargado de:

- Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de todo acuerdo internacional, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe del Estado en la dirección de las relaciones internacionales.
- Ser interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos internacionales.
- Orientar, integrar y armonizar las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado, cuando tengan relación con la política exterior.
- Articular las acciones de las diversas entidades del Estado en lo que concierne a las relaciones internacionales del país, en especial las de índole política, económica, comercial, social y ambiental sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.
- Coordinar, en materia de relaciones exteriores, las agencias del Estado y las actividades de la Administración Pública en todos sus órdenes y niveles.
- Negociar y orientar los procesos de negociación, con la cooperación de otros organismos nacionales, si es del caso, de tratados y demás instrumentos internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y velar por su cumplimiento.
- Participar en la formulación y ejecución de la política de comercio exterior y de integración en todos sus aspectos.
- Formular y orientar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades.
- Conformar y definir el nivel de las delegaciones que representen al país en las reuniones internacionales de carácter bilateral y multilateral.
- Presidir las delegaciones que representan al país, cuando así lo disponga el Presidente de la República, en las reuniones de carácter bilateral y multilateral o encomendar dicha función, cuando a ello hubiere lugar, a otras entidades.

propia Cancillería, o el de la Universidad de los Andes (2005), contratado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, la ponencia de archivo del proyecto de ley que pretendía reformar la Carrera presentada en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes (2005) y los pronunciamientos de los tribunales entidades u organismos de control, permiten concluir que la Carrera Diplomática y Consular requiere fortalecimiento en su composición más que una reforma que dificulte el ingreso por el principio del mérito, contemplado también en la Carta Política.

El personal de Carrera ocupa menos del 50 por ciento de los cargos que a ella le pertenecen, es desplazado por funcionarios vinculados provisionalmente debido a razones clientelistas o burocráticas y que en la mayoría de los casos no cuentan con la capacitación y la experiencia que el ejercicio de la diplomacia exige; situación que necesariamente se traducirá muchas veces en fallas en el sistema y en la indebida prestación del servicio a los connacionales.

c. Proyecciones para la América Latina de 2020

El país privilegia la relación con Estados Unidos y la lucha contra el terrorismo, mientras el escenario que describen para América Latina diferentes instituciones de ese país dentro de quince años no parece tener en cuenta a Colombia salvo para hacer mención de la permanencia del conflicto con la guerrilla y el problema del narcotráfico.

En "Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo"⁷ –documento que recoge las conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004, en el marco del Proyecto *Global Trends 2020* del National Intelligence Council de los Estados Unidos– se proyecta a Améri-



ca Latina con una población más madura y precavida en materia de régimen democrático y políticas macroeconómicas, con problemas sociales, una baja institucionalización y crisis recurrentes de gobernabilidad, en donde muy pocos países tendrán la oportunidad de converger con el desarrollo y la mayoría habrá aumentado la brecha con las naciones más avanzadas del planeta.

Para Estados Unidos, los proyectos de integración comercial con Latinoamérica –ALCA y otros que puedan surgir– tendrán poco apoyo en el sector privado. Salvo en casos de sectores o países específicos, los avances que se produzcan en materia de apertura comercial para las exportaciones desde América Latina en los próximos quince años se lograrán políticamente y a pesar del desinterés comercial privado norteamericano.

Latinoamérica seguirá siendo la región de menor exposición relativa a los conflictos mundiales del siglo XXI, el escenario de enfrentamientos armados es de baja probabilidad, las estructuras de guerrilla remanentes (Colombia es el caso más grave, pero no el único) no serán fáciles de desarticular por los estados nacionales ni se producirán en los próximos años acciones internacionales con la capacidad de operar con eficacia.

En una prospectiva de quince años, una evolución institucional continental en materia de seguridad regional podría proveer instrumentos para enfrentar militarmente los conflictos armados dentro de las fronteras nacionales. Mientras tanto, poderes fácticos y actores armados no estatales (mafias, narcotraficantes, grupos terroristas internacionales) podrán establecer diferentes tipos de alianzas estraté-



gicas con grupos armados irregulares en la región.

En los próximos quince años se verá un nuevo mapa de cambios en las regiones del mundo, y ello plantea riesgos y oportunidades. Asia y sus grandes países –China e India fundamentalmente, que con sus perspectivas de crecimiento no tardarán en superar a Latinoamérica en su conjunto en términos de PBI– no sólo competirán económica y políticamente con la región, sino que también se convertirán en compradores crecientes de materias primas (alimentos) y otros productos exportables latinoamericanos.

La integración de Europa del Este a la Unión Europea relegará la prioridad latinoamericana en las principales capitales europeas, incluyendo Madrid. En materia comercial, el grado de incorporación de Latinoamérica a la globalización dependerá no sólo de las estrategias políticas para la integración internacional, sino también de la competitividad de su producción y de su capacidad exportadora.

La biodiversidad latinoamericana será uno de los mayores activos regionales en 2020. La región será particularmente vulnerable a eventuales impactos económicos negativos del cambio climático por la relativamente alta proporción de su población que permanecerá dependiente de la economía de los recursos naturales en 2020.

Chile, México, Costa Rica y Uruguay van hacia un escenario de estabilidad económica y desarrollo de sus instituciones políticas. Brasil buscará consolidar un papel regional de

Para los investigadores las soluciones a los problemas "andinos" no pueden depender de los recursos que invierta Estados Unidos, sino de reformas políticas, socioeconómicas y legales.

menor interacción con Estados Unidos. En países como Paraguay, Bolivia, Guatemala o Venezuela se registran fuertes tendencias hacia la reversión democrática y la militarización.

En "Andes 2020: A new strategy for the challenges of Colombia and the region: report of an independent commission sponsored by the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action", se describen las de-

mocracias andinas (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia) como democracias en las que se presentan iguales problemas que en las de otras regiones en desarrollo.

El problema más importante es la inseguridad debida al surgimiento de conflictos que permite que delitos como el tráfico de drogas o armas permeen fácilmente los territorios andinos. Ante esta compleja situación, Estados Unidos ha invertido millones de dólares para luchar en su contra, enviando tropas y ofreciendo ventajas comerciales en sus mercados, estrategias concretadas en el "Plan Colombia" y en la "Iniciativa Andina". Pero, ¿qué pasará cuando estas iniciativas no puedan continuar? Es necesario prever alternativas para el desarrollo y estabilidad de la región.

Para los investigadores las soluciones a los problemas "andinos" no pueden depender de los recursos que invierta Estados Unidos, sino de reformas políticas, socioeconómicas y legales. Los énfasis de inversión se dirigen hacia las áreas rurales, incluida una reforma agraria, y a la colaboración de la comunidad internacional, tanto en el marco multilateral como en el bilateral, en especial de Estados



La participación de nuestra Canciller Carolina Barco como columnista en esta edición enriquece el análisis de la visión futura de nuestra Cancillería y del servicio exterior colombiano.



El Foro contó con la presencia de estudiantes de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Militar Nueva Granada, de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Fundación Universitaria San Martín, de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario y de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y de las universidades Libre, Santo Tomás y Sergio Arboleda.



Unidos e internamente con el impulso nacional de sus reformas.

Nuevamente y sobre la base de la definición que la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) hace de los "estados fallidos", los países andinos tienden a convertirse en unos de esos estados fallidos debido a la facilidad con la que los problemas (narcotráfico, conflictos, tráfico de armas) traspasan las fronteras de esta subregión. Pero dentro de este panorama, Colombia es el país más crítico y de mayor amenaza para traspasar sus vulnerabilidades a los vecinos.

En la edición de *Foreign Policy* de julio-agosto 2005 se hace una reseña sobre los estados fallidos, definidos así por características tales como la presencia de terrorismo, barones de la droga, arsenales de armas, pérdida del control del territorio o del monopolio de la fuerza por parte del gobierno, desobediencia civil, predominio del mercado negro y, en algunos, presencia de fuerzas extranjeras, restricciones políticas o económicas. El Banco Mundial ha identificado cerca de treinta estados fallidos, el Departamento Británico de Desarrollo Internacional cuarenta y seis "estados frágiles" y para la CIA son veinte.

El *Foreign Policy* y el Fondo para la Paz definen los estados fallidos mediante el uso de doce indicadores sociales, económicos, políticos y militares, principalmente los conflictos internos. Ejemplos de estados analizados: Congo, Somalia, Afganistán, Colombia, Sierra Leona, Angola, Haití. Colombia ocupa el puesto 14 en la clasificación de los estados fallidos, superado en el continente apenas por Haití.

Aunque las tres visiones presentadas en los estudios señalados son objeto de debate y análisis, su relevancia deriva de que tanto la Constitución Nacional como los documentos de política exterior de las administraciones de Gaviria

y Uribe plantean visiones de futuro que deben ser tenidas en cuenta para la elaboración del documento definitivo.

• Conclusiones

Los objetivos estratégicos en política exterior deben ser entonces el verdadero producto de la conciliación entre intereses estatales de largo plazo, intereses gubernamentales de mediano y corto plazo, intereses particulares de distintos grupos de la sociedad e intereses de las contrapartes nacionales.

Ya no basta con afirmar que para el 2019 Colombia deberá estar integrada en el contexto internacional aprovechando todas sus potencialidades, las que ya han sido identificadas, sino que es el momento de establecer un plan estratégico concreto y ejecutable para cumplir con las metas que sobre política exterior Colombia se ha propuesto; es decir, una verdadera política exterior de Estado que vaya más allá de límites de tiempo.

Es indiscutible que para cumplir las metas y objetivos planteados es necesario contar, previamente, con las herramientas adecuadas:

1. Una cancillería sólida y actuante, que coordine realmente todos los temas de la agenda internacional y lidere la articulación eficaz entre lo internacional y lo doméstico.
2. Una Carrera Diplomática sólida y fortalecida que responda a las necesidades del país y cuyos miembros ocupen todos los cargos que por su naturaleza les pertenecen, tanto en planta interna, como en la externa.

Tales fueron los temas del Foro Nacional del Servicio Exterior, cuyas conclusiones han sido recogidas en la presente edición de esta revista. ●



CONTENIDO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	CRITERIOS EN CONSIDERACIÓN	DIFERENCIAS
<p>¿De dónde venimos? "Actuar en el Mundo. La política exterior colombiana Frente al siglo XXI". Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993.</p>	<p>Temas de la agenda Drogas, medio ambiente, integración económica.</p> <p>Conceptos rectores Respeto al derecho internacional, universalización de las relaciones, responsabilidad compartida, autonomía.</p> <p>Prioridades geográficas América Latina, Norteamérica, Europa, Cuenca del Pacífico, Medio Oriente y África. La geografía como factor (posición geográfica y recursos naturales).</p> <p>Estrategia internacional Autonomía, integración y concertación.</p> <p>En lo interno Modernizar la Cancillería.</p>	<p>Abandonar el <i>respice polum</i> y el <i>respice simillia</i>.</p>
<p>¿Dónde estamos? "Política exterior de Colombia, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. 2002-2006".</p>	<p>Temas de la agenda Lucha contra el problema de las drogas y delitos conexos, lucha contra el terrorismo, protección del medio ambiente.</p> <p>Conceptos rectores Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida, solidaridad.</p> <p>Prioridades geográficas América Latina y el Caribe, (CAN-Mercosur, G3, Chile) Estados Unidos y Canadá, Europa, Asia y el Pacífico, África y el Medio Oriente.</p> <p>Estrategia internacional Consolidación de las relaciones bilaterales estratégicas, fortalecimiento del multilateralismo, cooperación internacional.</p> <p>En lo interno Fortalecimiento institucional del Ministerio, profesionalización y modernización del servicio exterior. Interlocución más activa con la sociedad civil. Comunidades colombianas en el exterior.</p>	<p>Interlocución más activa con la sociedad civil.</p> <p>Comunidades colombianas en el exterior.</p>
<p>¿Para dónde vamos? "Colombia 2019".</p>	<p>Temas de la agenda Lucha contra el terrorismo y las drogas, control de armas.</p> <p>Conceptos rectores Solidaridad, tradición democrática.</p> <p>Prioridades geográficas Estados Unidos, América Latina, Europa, Asia (APEC). Colombia <i>bisagra</i> del continente por su ubicación geográfica. Riqueza de su medio ambiente.</p>	<p>Regresar al <i>respice pollum</i>.</p> <p>Participación de la sociedad civil en la discusión de la política exterior.</p>



CONTENIDO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	CRITERIOS EN CONSIDERACIÓN	DIFERENCIAS
	<p>Estrategia internacional Expandir la cobertura de la diplomacia internacional hacia los nuevos objetivos estratégicos, reforzar la capacidad de gestión en los foros multilaterales, interactuar con actores no tradicionales de la política exterior.</p> <p>En lo interno Hacer más eficiente las funciones de orientación, integración, armonización y coordinación atribuidas a la Cancillería. Fortalecer, especializar y diversificar el recurso humano del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular la Carrera Diplomática y Consular.</p>	
<p>¿Qué fija la Constitución Política de 1991?</p>	<p>Temas de la agenda Derechos humanos, internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas.</p> <p>Conceptos rectores Soberanía nacional, respeto a la autodeterminación de los pueblos, reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.</p> <p>Prioridades geográficas América Latina y el Caribe.</p> <p>Estrategia internacional Promoción de la integración.</p> <p>En lo interno La función administrativa al servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. El mérito como requisito para ocupar cargos públicos. La carrera administrativa como regla general.</p>	<p>Prioriza las relaciones con América Latina y el Caribe.</p>
<p>¿Qué se pacta en el concierto internacional?</p>	<p>Temas de la agenda Los tradicionales: derechos humanos, medio ambiente, terrorismo, drogas. Las nuevas amenazas: pobreza, salud, seguridad alimentaria, civiles.</p> <p>Conceptos rectores Fortalecimiento del multilateralismo.</p> <p>Estrategia internacional Reforma de la ONU, fortalecimiento de órganos de integración regional.</p> <p>En lo interno Influencia de la <i>intermística</i>.</p>	<p>Multilateralismo como escenario de interacción entre los estados fuertes y débiles.</p>



Congresistas y precandidatos proponen política exterior de Estado

Fernando Chaves Valbuena*

Fecha de las ponencias: Agosto 31 de 2005
Fecha de redacción: Octubre 14 de 2005

Tres precandidatos presidenciales, un senador y un representante a la Cámara examinaron la política exterior del país, el papel de la Cancillería y el manejo del servicio exterior durante el Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", organizado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia. Todos coinciden en la necesidad de modernizar la prestación del servicio exterior; la mayoría critica la existencia de una política exterior de Gobierno y proponen cambiarla por una política de Estado.

• Carlos Julio González: aislamiento y profesionalización

• Cecilia López: bilateralismo y modernización

• Luis Alfredo Ramos: la diplomacia comercial

• Carlos Gaviria: se necesita más meritocracia

Es sorprendente y alentadora la creciente coincidencia de los sectores políticos nacionales sobre la necesidad de que Colombia tenga una política exterior moderna, seria, coherente, organizada, de Estado y de largo plazo, la que ellos no ven actualmente. Una política exterior profesional, como la de la mayoría de los países del mundo, basada en un servicio exterior también profesional, prestado por profesionales de Carrera Diplomática, inclusive en los cargos de embajador y cónsul. Eso sí, con excepciones que el senador Rivera pide sean mínimas, plenamente justificadas y reglamentadas.

Esas son algunas de las conclusiones que se pueden colegir de las intervenciones realizadas por el representante Carlos Julio González, el senador Luis Alfredo Ramos y los aspirantes presidenciales Carlos Gaviria, Rodrigo Rivera y Cecilia López Montaña, durante uno de los cuatro segmentos del Foro Nacional "El servicio exterior, un asunto de todos".

El aspecto más relevante de las intervenciones fue, sin duda, la crítica que la mayoría de los políticos, con excepción de Luis Alfredo Ramos, formuló al manejo histórico de la po-

lítica exterior colombiana, particularmente por el manejo clientelista de los cargos diplomáticos y por el enfoque de las relaciones exteriores como una política gubernamental centrada en el bilateralismo Colombia-Estados Unidos y no como una política multilateral de Estado que valore en su justa dimensión las relaciones con la comunidad Andina, Latinoamérica, Europa, Asia, África y Oceanía, tal como lo echó en falta la precandidata Cecilia López. Una bilateralidad que, en opinión de la mayoría de expositores, no es ni equitativa, ni justa, ni conveniente, ni necesaria, ni soberana.

La negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos mereció especial interés entre los expositores. La posición de Rodrigo Rivera es bastante crítica en este aspecto, toda vez que señaló que la negociación se hace por la iniciativa y con la dirección exclusiva del Gobierno Nacional, sin un proceso de acuerdo multipartidista y multisectorial previo que garantice su legitimidad y la unión nacional alrededor de unos propósitos nacionales estratégicos y de largo plazo. El precandidato Rivera y el representante González recordaron cómo el Gobierno Nacional se empeñó en hundir la "Ley Espejo" de la que ellos fueron ponentes, llamada así justamente porque era similar a la ley del Congreso estadounidense, que estableció más de 120 instrucciones muy precisas para que el presidente norteamericano negociara los tratados de libre comercio; porque en ese país este tema sí es una política de Estado en la que republicanos y demócratas superan sus diferencias para actuar bajo principios de unidad nacional y soberanía por encima de todo. Cecilia López Montaña piensa que en el TLC Colombia ha debido ser más fuerte con Estados Unidos y poner de entrada sobre la mesa el tema de la lucha contra las

drogas como un punto de referencia: "Hemos debido sacar el argumento de que estamos poniendo los muertos de una guerra que ellos están capitalizando, una guerra contra el narcotráfico que muchos países del mundo critican. Y sin embargo, nosotros no estamos utilizando ese instrumento para una negociación con más prebendas". En eso coincide plenamente Rodrigo Rivera, quien tiene ése como uno de los principales argumentos de su propuesta de la "Doctrina Colombia"¹.

La necesidad de modernizar y defender la profesionalización del servicio exterior colombiano con funcionarios de Carrera en todos los niveles es una condición que los expositores han considerado como indispensable para avanzar en la consolidación de una política exterior moderna, soberana, multilateral, centrada en la recuperación de la dignidad nacional ante el mundo y el logro de una adecuada valoración internacional de las potencialidades colombianas en temas como la biodiversidad, los sacrificios colombianos en la lucha contra el narcotráfico y los riesgos colombianos como la devastación de la Amazonia y la expansión del conflicto armado; todos temas de una importancia trascendental para el futuro de la comunidad internacional. La radiografía

¹ La propuesta de la "Doctrina Colombia", del precandidato liberal Rodrigo Rivera es una estrategia para promover una valoración distinta del país en la comunidad internacional, con base en el reconocimiento adecuado del valor ambiental, estratégico, geopolítico, entre otros, de nuestra nación. La ponencia completa del senador Rivera se publica en esta edición.

*Fernando Chaves Valbuena: Editorial General de la revista **Orbis**, comunicador social-periodista, especializado en comunicación educativa e institucional.





más crítica de esta posición colombiana frente a la comunidad internacional la hizo el senador Rodrigo Rivera al señalar: "Colombia tiene las características excepcionales que nos permiten buscar un trato excepcional de la comunidad internacional. Por eso se explica el Plan Colombia, por eso se explica el sistema general de preferencias arancelarias para entrar con nuestros productos a Europa. Pero eso no lo estamos cobrando en nuestra política exterior, porque estamos actuando en ella con la actitud equivocada; por ejemplo, en las negociaciones de libre comercio, para decirlo en términos muy coloquiales, muy paisas, tenemos la actitud de que somos pobres pero no honrados, y además dignos: nos da pena pedir".

**Carlos Julio González:
Aislamiento y
profesionalización**

"La inmensa soledad de Colombia en el ámbito internacional" es la frase que el representante liberal Carlos Julio González ha acuñado para describir la política exterior de Colombia, en medio de lo que él mismo denomina un fraternal desacuerdo con el presidente Uribe, en el contexto de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, de la cual hace parte González en representación del Partido Liberal y en su condición de integrante de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Para él, la soledad de Colombia también se relaciona con la ausencia en el país, aun, de los nue-

vos modelos de la política internacional y de unas nuevas relaciones hemisféricas, así como con el debilitamiento intencionado de la Comunidad Andina de Naciones, en tanto que Venezuela y el Mercosur asumen el liderazgo de la región.

González asocia este aislamiento con el hecho de que Colombia no ha podido definir una agenda global y una política exterior propia debido a nuestra dependencia de la agenda de la lucha contra el narcotráfico, que señala como un compromiso equivocado: "Yo no he conocido una política más hipócrita que la política de lucha contra el narcotráfico. En Colombia al inicio y antes del Plan Colombia el sembradío real era de 76.000 hectáreas de coca, hoy son realmente 112.000 hectáreas de coca".

Esta dependencia se relaciona íntimamente con una más general frente a los Estados Unidos, en el marco de la política exterior bilateral, nociva para la soberanía nacional y para las posibilidades de un desarrollo autó-

nomio y competitivo en el escenario global. Una dependencia debida no sólo a las imposiciones de ese país sino a la falta de iniciativa del Gobierno colombiano para construir un escenario distinto. Como ejemplo, el representante González cita la negociación del Tratado de Libre Comercio y el rechazo del Gobierno Nacional a la propuesta de una "Ley Espejo", liderada por el propio González y el senador Rodrigo Rivera y cuyos alcances definió González en el Foro: "Dicha ley pretendía evitar que los delegados colombianos negociaran bajo

González asocia este aislamiento con el hecho de que Colombia no ha podido definir una agenda global y una política exterior propia debido a nuestra dependencia de la agenda de la lucha contra el narcotráfico, que señala como un compromiso equivocado.



Reforma a la Carrera

Pregunta del público

¿Cómo puede hacerse viable en el Congreso una propuesta para despolitizar el servicio exterior?

**Respuesta de
Carlos Julio González**

En Colombia la diplomacia no puede seguir convirtiéndose en la beca final de la terminación de una carrera política, ni en la beca a favores coyunturales por importantes que sean en términos políticos, y en Colombia no podemos seguir enviando a nuestra representación exterior personas sin la debida formación vocacional, de habilidades y destrezas, de geopolítica, de historia e incluso idiomáticas, que no tengan la debida preparación (...). Yo creo que hoy hay un buen momento para cursar la ley sin facultades extraordinarias y el tema de los porcentajes de manera más equitativa y más justa. Eso nos da una visión de un primer paso que definitivamente hay que dar y que tiene que llegar hasta el grado de embajador".



El representante Carlos Julio González, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dijo que la Carrera Diplomática y Consular no se debe reformar por decreto.

tres aspectos específicos: primero, bajo elementos amplios de subjetividad, que se dan en la filigrana de la negociación misma y que tiene que ver entre otras cosas con el poder de seducción, de convicción y de persuasión. El segundo, que no negociaran amparados en sus propios intereses o expectativas laborales futuras. Y, finalmente, que la negociación no terminara por constituirse en una negociación de biorritmo, o para hablar más claro, en una negociación hormonal, al punto de fluctuar según el día de cada ser humano".

El representante González también se refirió en el Foro a su participación en el hundimiento de la ponencia de ley que modificaba la Carrera Diplomática y Consular, afectando gravemente su existencia, y señaló que es claro que: "ninguna reforma deberá hacerse a partir del otorgamiento de facultades extraordinarias", si bien es cierto que se requiere entender: "la obsolescencia de nuestra diplomacia, su escasa modernización institucional, la notable precariedad administrativa, la evidente polarización burocrática, la descoordinación, la baja profesionalización en los cargos de libre nombramiento y remoción y la alta improvisación en algunas áreas específicas".

También considera el representante González que el asunto de fondo es la política exterior de Estado: "Colombia requiere, y tal vez ese es el mensaje que traemos desde la Comisión Segunda de la Cámara, una política exterior capaz de traducir el interés nacional en políticas de Estado, como pocas veces el país había pensado realmente".

Para llevar a efecto esa política exterior de Estado, el representante propone consolidar un verdadero sistema de política exterior y profesionalizar el servicio exterior, aspirando a: "un servicio que promueva la discusión interna formada de las prioridades en políti-



ca externa, que sea capaz de movilizar conocimientos y capital social en pos de objetivos de Estado, logrando compromisos y encadenamientos constructivos entre temas y sectores cada vez más interrelacionados como el comercial, el de seguridad, el financiero, el ambiental, el energético, el social, el político, el diplomático; un servicio exterior que consulte a la academia y logre diseñar estrategias de acompañamiento que permitan proyectar los intereses y preocupaciones de las entidades del orden territorial en la esfera internacional; un servicio exterior que finalmente conciba la estrategia y lo estratégico, lo profesional y la identidad nacional como partes fundamentales de su quehacer; un servicio profesional que suponga una cualificación permanente de las funciones pero que adicionalmente requiere de estabilidad laboral. Y en esa estabilidad laboral, un debate público que tiene que ver con algo fundamental para el país: resolver finalmente las condiciones en las cuales deben coexistir las modalidades del servicio reconocidas en el ordenamiento legal".

Cecilia López: Bilateralismo y modernización

La precandidata liberal, ex ministra y ex embajadora en Venezuela, Cecilia López Montaña, comparte la creencia de que Colombia no se ha preparado ni ha modernizado su servicio exterior para enfrentar los cambios derivados de la *globalización*, que ella caracteriza como: "la nueva manera de

"Colombia requiere, y tal vez ese es el mensaje que traemos desde la Comisión Segunda de la Cámara, una política exterior capaz de traducir el interés nacional en políticas de Estado, como pocas veces el país había pensado realmente".

relacionarse de los individuos, la cultura, la política, la justicia, las comunicaciones y sin duda la economía".

Ella cree que en este proceso es muy fácil ser perdedores, pero que hay posibilidades de ser ganadores en algunos aspectos de la globalización: "Esto le implica al país, a todos sus funcionarios y a todos sus representantes unos esfuerzos distintos a los que estábamos acostumbrados a hacer. (...) Si hay algún área en la cual la globalización implique cambios drásticos es precisamente en la diplo-

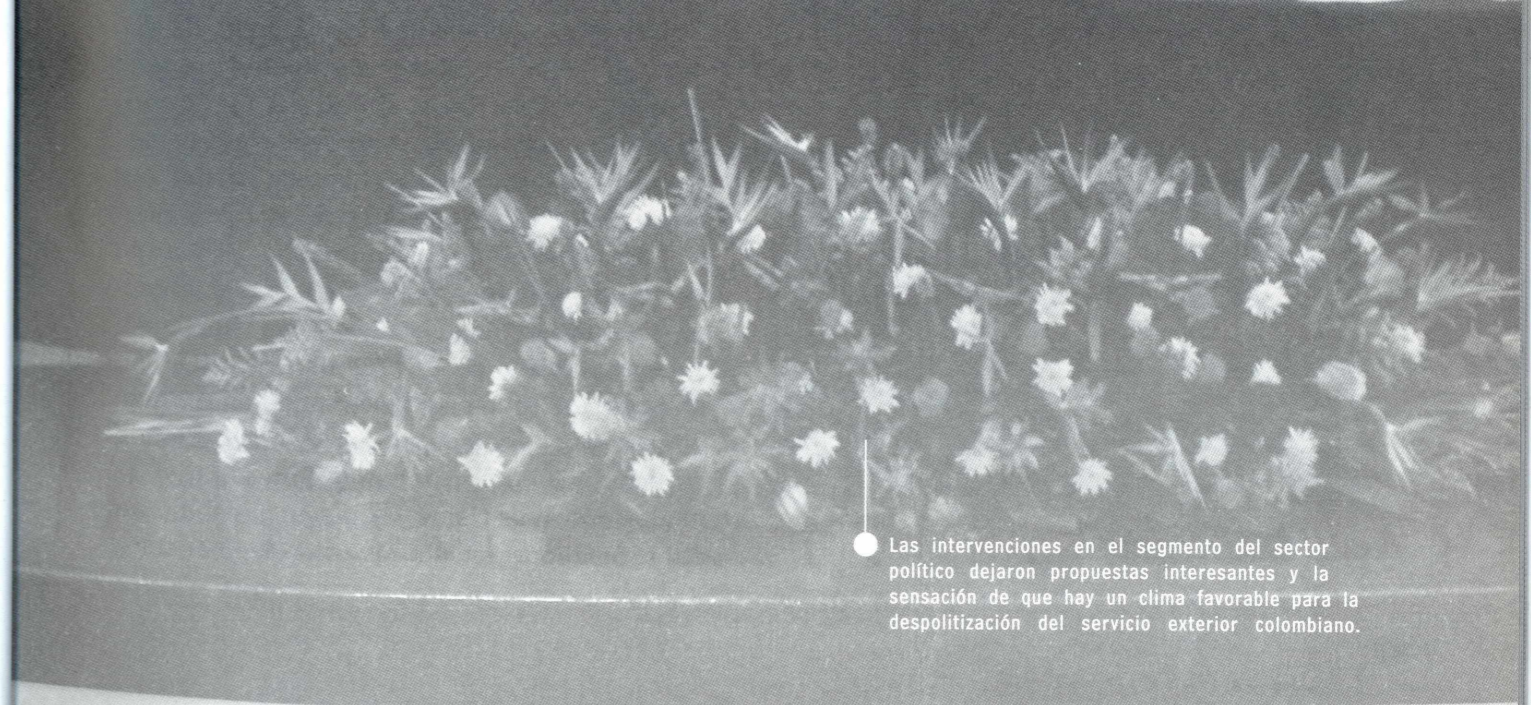
macia, porque una cosa es haber sido embajador cuando este país era un país de una economía cerrada y otra cosa es ser embajador en medio de esta dinámica de la globalización".

Cecilia López recuerda que en su época de embajadora era suficiente para un cargo diplomático manejar bien la agenda política del país. "Pero hoy eso no es suficiente. Además de tener una capacidad de manejo de la agenda nacional, hay que estar muy al tanto de las corrientes internacionales (...) Está toda la agenda comercial, que es terriblemente dinámica, terriblemente compleja; está la agenda de comunicaciones; está la agenda de toda esta dinámica de las grandes conferencias mundiales, del papel de Naciones Unidas".

Un segundo aspecto relevante de la exposición de Cecilia López, y en el cual coincide con expositores de todos los segmentos del Foro, es la atomización del manejo de las relaciones exteriores y la pérdida de autonomía y de importancia de la Cancillería en es-

Foro Nacional del Servicio Exterior

Asociación Diplomática y Consular de Colombia

Las intervenciones en el segmento del sector político dejaron propuestas interesantes y la sensación de que hay un clima favorable para la despolitización del servicio exterior colombiano.



tos asuntos, a favor de dependencias como el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Defensa, Proexport y Bancoldex, a las cuales el senador Rivera denomina "ruedas sueltas"¹. A Cecilia López no la convence esta fragmentación: "Me parece que eso es un enredo más que una solución y debería ser un cuerpo bastante coordinado para fijar condiciones, por ejemplo, en un campo que me tocó como ministra del Medio Ambiente, que es el campo de todos los convenios internacionales. Eso es bastante complicado, no es nada fácil. Creo que Colombia jugaba un papel importante y que, mientras se desinfla la agenda interna en términos de medio ambiente, la agenda internacional ha logrado hasta cierto punto mantenerse, en parte porque se han respetado los equipos y porque la Cancillería ha apoyado ese ejercicio fundamental". Cecilia López señala que el problema de la atomización del manejo de las relaciones exteriores se concentra en la pérdida de la coordinación interinstitucional que debería ejercer la Cancillería y en lo que ella llama "obsesión" de Colombia por la parte comercial en desmedro de las demás áreas de la política internacional.

Un tercer aspecto importante de su intervención se refiere a la bilateralidad de las rela-

¹ La Docente de las universidades Nacional y de los Andes, Arlene Tickner sostuvo que esta atomización en el manejo de las relaciones internacionales se deriva de la creciente incapacidad de la Cancillería para manejar temas como los de las drogas, el conflicto y seguridad y el comercio exterior. Ella piensa, además, que sin la voluntad política del Presidente de reconocer el protagonismo de la Cancillería en la coordinación, en la toma de decisiones, en la gestión de la política exterior, ésta, por sí sola, no logrará jamás ese cometido.

"Estamos demasiado focalizados en las relaciones con Estados Unidos. Sin desconocer que es nuestro socio más importante, que es la gran potencia mundial, creo que esta es una visión equivocada, creo que nuestra relación con el resto del mundo es muy importante".

ciones, aspecto en el que fueron especialmente críticos los senadores y precandidatos a la presidencia Rodrigo Rivera y Carlos Gaviria, el representante Carlos Julio González y el catedrático Germán Umaña. Ella dice: "Creo que estamos demasiado focalizados en las relaciones con Estados Unidos. Sin desconocer que es nuestro socio más importante, que es la gran potencia mundial, lo que ustedes quieren, pero creo que ésta es una visión equivocada. Yo creo que nuestra relación con el resto del mundo es muy importante y siento que se ha subestimado su importancia en la política internacional".

Cecilia López piensa que como consecuencia de ese bilateralismo, Colombia ha terminado adoptando hasta

el lenguaje del presidente Bush y pone como ejemplo la introducción del término "terrorismo" en sustitución de "conflicto armado", que en su opinión es el que refleja la realidad que vivimos y nuestra historia de violencia. En la misma línea de análisis la precandidata cuestiona el apoyo del gobierno de Colombia a la Guerra en Irak, único en la región: "Haberlo apoyado en la guerra contra Irak, en fin, esas decisiones que hemos tomado tan al pie de la letra de la agenda norteamericana, nos han creado problemas". Y cuando habla de problemas se refiere a la creciente y preocupante soledad de Colombia: "Uno ve en América Latina una lejanía de Colombia con respecto a lo que está sucediendo en el resto de la región; no todo lo que está sucediendo es positivo, pues estábamos muy entusiasmados con una visión de mayor crecimiento y mayor importancia a las prioridades nacio-

nales; pero de todas maneras allí en el Cono Sur están sucediendo cosas y nosotros estamos aislados de esos debates. También creo que con nuestros vecinos las relaciones no han sido tan claras; a mí me preocupa mucho la relación con Venezuela. Acabo de llegar del Uruguay y la verdad yo no sé si Colombia es consciente de que el presidente Chávez se está moviendo con una habilidad impresionante, que ha sido alabado como un gran líder de la izquierda, por ejemplo, en el Foro Social de Porto Alegre, por tener un discurso muy contestatario. (...) Entonces esta mirada exclusiva a los Estados Unidos me parece preocupante. Yo soy de las que creo que con Estados Unidos no estamos en guerra pero tampoco estamos en paz. Y eso de haber asimilado todas las estrategias de ellos sin beneficio de inventario me preocupa".

La lejanía con respecto a Europa y a la ascendente Asia es otra de las consecuencias del bilateralismo que señala López Montaña: "En Europa hay una visión muy crítica del país, me preocupa mucho lo de Asia, que es impresionante. Como cosa curiosa tenemos buenos embajadores en el Asia y hemos logrado hacer cosas importantes, pero esa es una región que vemos demasiado lejos y distante, inclusive a los países árabes, con los que Brasil hizo conexiones comerciales importantes. Hace poco estuve en Irán y me di cuenta de que ese es un gran mercado que nosotros hemos subestimado. Aun en el tema del comercio creo que nos hemos olvidado de que somos parte de un mundo global".

Cecilia López se declara sorprendida por el manejo que el gobierno actual le está dando a la Carrera Diplomática y señala que la diplomacia moderna hace unas exigencias de profesionalización ineludibles: "Yo creo que el apoyo que le dan los funcionarios de Carrera a un buen manejo de la diplomacia internacional es algo que el país tiene que vol-



Colombia en el mundo

La precandidata Cecilia López cuestiona el apoyo del gobierno de Colombia a la Guerra en Irak, único en la región: "Haberlo apoyado en la guerra contra Irak, en fin, esas decisiones que hemos tomado tan al pie de la letra de la agenda norteamericana, nos han creado problemas". Y cuando habla de problemas se refiere a la creciente y preocupante soledad de Colombia: "Uno ve en América Latina una lejanía de Colombia con respecto a lo que está sucediendo en el resto de la región; no todo lo que está sucediendo es positivo, pues estábamos muy entusiasmados con una visión de mayor crecimiento y mayor importancia a las prioridades nacionales; pero de todas maneras allí en el Cono Sur están sucediendo cosas y nosotros estamos aislados de esos debates. También creo que con nuestros vecinos las relaciones no han sido tan claras; a mí me preocupa mucho la relación con Venezuela. (...) Entonces esta mirada exclusiva a los Estados Unidos me parece preocupante".



La precandidata liberal Cecilia López cuestionó lo que llamó "bilateralidad" de la política exterior colombiana.



ver a valorizar. Yo considero que se ha dado un golpe muy duro a la Carrera Diplomática con la sacada demasiado rápida de unos embajadores de Carrera, con la subutilización de muchos de ellos, que ven una carrera frustrada. A mí estas embajadas que se llevan sus equipos de amigos me parece que son una tragedia. (...)"

"Es imposible –agrega Cecilia López– que Colombia dinamice su mercado internacional, así logre absorber tecnología, así logre educar a su gente, así logre que el país hable inglés y otros idiomas, chino si es posible; es imposible que Colombia se posicione realmente en el mundo internacional, si no hay una nueva política internacional y una Carrera Diplomática que permita que el país se inserte eficientemente en todos los sectores".

Luis Alfredo Ramos: La diplomacia comercial

El senador uribista y ex embajador ante la Organización de Estados Americanos tiene la convicción de que la diplomacia moderna es un asunto esencialmente comercial, en lo cual difiere radicalmente de la dirigente liberal Cecilia López, quien ha cuestionado la excesiva prioridad que el Gobierno Colombiano da a los temas económicos en la política exterior. Inclusive difiere Ramos del precandidato y senador Rodrigo Rivera,

"Es imposible que Colombia dinamice su mercado internacional, así logre absorber tecnología, así logre educar a su gente, así logre que el país hable inglés y otros idiomas, chino si es posible; es imposible que Colombia se posicione realmente en el mundo internacional, si no hay una nueva política internacional y una carrera diplomática que permita que el país se inserte eficientemente en todos los sectores".

quien ha señalado que la política exterior debe articular aspectos económicos, ambientales, de visas, de movilidad ciudadana y de seguridad nacional y regional, entre otros.

"Anteriormente concebíamos la diplomacia como algo relacionado con asuntos evidentemente políticos en las relaciones con otros Estados; en días más recientes concebimos la diplomacia no sólo considerando esos aspectos políticos sino considerando lo que hoy los estados buscan, los aspectos comerciales. La diplomacia de antes era la política, la diplomacia de hoy es básicamente la diplomacia comercial. La Cancillería, por su parte, para obtener esos propósitos debe convocar, capacitar, especializar y fortalecer a través de todas sus instituciones a

quienes enfrentan con exigencias especiales los desafíos del mundo actual en otros países".

El senador Ramos destacó los retos que el servicio exterior colombiano ha enfrentado en la historia reciente, tales como las intervenciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, en el desarrollo de políticas de corresponsabilidad en la lucha contra las drogas y en la consolidación de las relaciones comerciales, "en las que los resultados saltan a la vista", una conclusión que no coincide con las apreciaciones de Rodrigo Ri-



vera y Cecilia López, quienes echan de menos los resultados, no porque la Carrera Diplomática y Consular no haya estado a la altura de los desafíos, sino porque según ellos es la política exterior colombiana la que no lo ha estado.

Igualmente, el senador Ramos sostiene que la Cancillería se está modernizando y debe modernizarse más en el futuro inmediato, poniendo el énfasis en lo económico: "El reto hoy es el económico. Si nosotros consideramos nuestras relaciones económicas con los demás países del universo tenemos que tener una Cancillería preparada para ello, definir necesidades y posibilidades de nuestra estructura económica, adicionalmente coordinar una labor con los ministerios que ejercen las actividades económicas en el exterior, Ministerio de Comercio Exterior, en primer lugar, con sus entidades Proexport y

Bancoldex y entidades como el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Minas. (...) La Cancillería se puede y se debe convertir en el motor principal para mover principalmente nuestra economía, de manera que nuestras posiciones bilaterales y multilaterales puedan ser sólidas".

En eso coincide el senador Ramos con los otros ponentes políticos del Foro, lo mismo que en la necesidad de consolidar una política pública que priorice el mérito en la ejecución del servicio exterior: "Desde luego, no sólo es posible sino que es obligante para el Estado desarrollar una política pública que fortalezca y priorice el merito para la ejecución de funciones complejas y delicadas circunscritas a entornos algunas veces hostiles", con lo cual abre la puerta al tema de la excepción, que el senador Rivera tam-



El senador de Equipo Colombia, Luis Alfredo Ramos, y el precandidato liberal Rodrigo Rivera, uno de los principales críticos de la actual política exterior.



bién considera pero limitándola a casos estrictamente legislados.

Respecto a la Carrera Diplomática y Consular, en particular, Ramos consideró importante reforzar los procesos de alternación, disponibilidad y ascenso funcional en las diferentes categorías del servicio exterior e inclusive de la Carrera Administrativa, para consolidar el cuerpo diplomático colombiano e impactar favorablemente la esencia de la política exterior. En su intervención destacó igualmente la necesidad de integrar equipos de trabajo y de fortalecer los procesos formativos, para lo cual propuso la interacción con escuelas latinoamericanas como las de Brasil, México y Chile.

Carlos Gaviria: Más meritocracia

El precandidato presidencial, senador por Alternativa Democrática y ex presidente de la Corte Constitucional, Carlos Gaviria Díaz, considera que el servicio exterior es el área de la gestión pública donde más se requiere el nombramiento y ascenso por méritos, porque compromete la interacción del Estado con otros países.

En el Foro se refirió a la distinción que hizo el senador Luis Alfredo Ramos entre la actuación política y la actuación económica: "Yo pienso, naturalmente, que es una afirmación que muchas personas no comparten, que la gestión política comprende la económica. Yo nunca he pensado que haya mo-

"Desde luego, no sólo es posible sino que es obligante para el Estado desarrollar una política pública que fortalezca y priorice el mérito para la ejecución de funciones complejas y delicadas circunscritas a entornos algunas veces hostiles".

delos económicos independientes del modelo político ni por tanto gestiones económicas independientes de la gestión política. Todos conocemos una distinción hecha por muchos autores, entre ellos Max Weber, en la fase de toma de decisiones políticas, entre el momento estrictamente político y el momento técnico. El momento estrictamente político es aquel en el que se decide orientar la acción del Estado en una determinada dirección, en cambio el técnico pregunta por los instrumentos idóneos para lograr un determinado propósito. (...) ¿Por qué les hago esta reflexión, que es también un tópico, un puro lugar común? Porque si bien las relaciones internas y las relaciones externas han estado siempre de algún modo articuladas, cuando no lo están pues nos encontramos frente a un Estado completamente incoherente".

Respecto a la globalización, el senador Gaviria tiene claro que es un fenómeno al que nadie se puede resistir y que incluso en la perspectiva de Kant podría ser deseable, como una comunidad internacional moral, ética y a la vez política: "Muchas veces se confunde el fenómeno de la globalización con las pautas políticas y económicas bajo las cuales la globalización tiene lugar, hasta el punto que ustedes saben que foros, como el de Porto Alegre o el de Sao Paulo que tenían inicialmente un eslogan que era contra la globalización, en este momento es ya por una globalización equitativa, pero la globalización es un hecho y además todos sabemos tiene cosas bastante positivas, bastante provechosas como que todos tenga-



mos acceso a la información, que en un principio era un privilegio de unos pocos".

El problema para el candidato Gaviria es cómo se enfrenta la globalización desde cada Estado, cómo y qué decisiones políticas se toman sobre la interacción con el resto del mundo y cómo y qué decisiones técnicas se realizan para llevar a cabo esa voluntad política. "Eso determina, naturalmente, que los funcionarios que representan la soberanía del Estado en el exterior tienen que tener también una mentalidad diferente y no sólo una mentalidad sino también una formación distinta. En la medida en que nos globa-

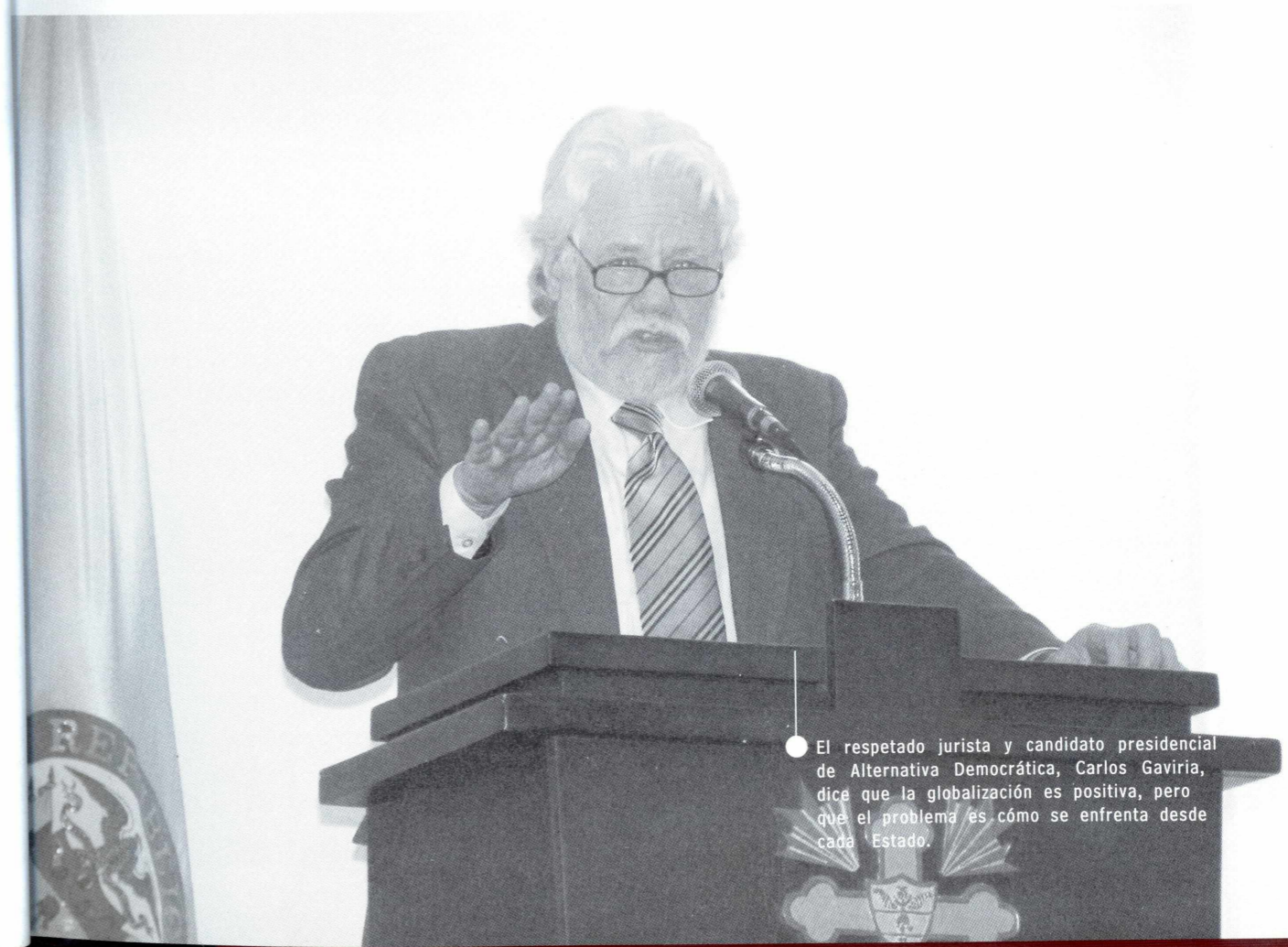
lizamos, no podemos comportarnos como provincianos sino como ciudadanos del mundo y esto tiene que verse especialmente

Yo pienso que si hay algún campo donde el ascenso por conocimientos, el ascenso por méritos debería primar es justamente el campo de la diplomacia y las funciones consulares.

a través de quienes representan la política estatal dentro de los estados de la comunidad internacional".

El senador Gaviria cuestiona el manejo que le ha dado el Gobierno Nacional a los nombramientos diplomáticos, enfatizando que es una tradición malsana: "El rostro del Estado en el resto del mundo es muy importante y con esto yo voy a hacer algunas alusiones molestas. (...), pero digamos hay vicios

diplomáticos y consulares tradicionales entre nosotros que son lamentables".



El respetado jurista y candidato presidencial de Alternativa Democrática, Carlos Gaviria, dice que la globalización es positiva, pero que el problema es cómo se enfrenta desde cada Estado.



Derecho internacional y poder

Pregunta del público

Estados Unidos no ingresa al tratado de Kyoto sobre la contaminación ambiental que daña la capa de ozono y afecta la salud global, ¿qué podríamos hacer?

Respuesta de Carlos Gaviria

En el derecho internacional las relaciones también tienen que ser a base de reglas y esas reglas en principio coordinan todas las bondades de los estados internacionales. Por tanto, Colombia y los Estados Unidos desde el punto de vista internacional aparecen en un mismo plano, son estados soberanos, son voluntades soberanas, pero en el plano formal, en el plano real las cosas son distintas. Créame que yo no soy especialmente antigriego, pero son cosas que uno puede verificar, cómo Estados Unidos se comporta como una potencia tanto económica como militar con una arrogancia extraordinaria, cómo llega a no interesarle el derecho y llegan a decir sus funcionarios en las más altas organizaciones internacionales que se someten al derecho internacional mientras no perjudique los intereses del Estado norteamericano. Pudiéramos preguntarnos, si eso no es inequitativo, inadecuado, injusto, indeseable, por ejemplo que Estados Unidos no firme el protocolo de Kyoto. (...) Y la pregunta que podríamos hacer es ¿y qué mecanismo hay para lograr que los Estados Unidos se comporten de una manera distinta? Y hay que reconocerlo de una manera un tanto lamentable: no hay ningún mecanismo infortunadamente.

Señaló que en todas las actividades de la gestión pública debe haber unos cuantos cargos reservados al libre nombramiento y remoción, como casos excepcionales por su naturaleza, pero que el grueso debe estar en la Carrera Administrativa: "Lo mismo ocurre en los cargos diplomáticos, pero me parece que lo que debería prevalecer sería la Carrera tanto diplomática como consular. Y ustedes saben, y una vez más no es una alusión a este gobierno sino a una tradición colombiana, que lamentable los puestos diplomáticos y consulares son bastante apetecidos y entonces en esa rama campea de una manera demasiado evidente el clientelismo. (...) Si el clientelismo, es decir, el intercambio de favores, es notorio y es inadecuado en el campo interno, en el campo externo es mucho más notorio porque hay países que en ese campo han avanzado muchísimo más que nosotros y por tanto tienen casi todos sus embajadores de Carrera, tienen sus cónsules también y funcionarios nombrados en función de méritos. (...) Yo pienso que si hay algún campo donde el ascenso por conocimientos, el ascenso por méritos debería primar es justamente el campo de la diplomacia y las funciones consulares".

Del segmento dedicado a los políticos se puede concluir que hay un acuerdo en la necesidad de que las relaciones internacionales de Colombia sean una cuestión de estado y no de gobierno o de partidos; que es necesario el desarrollo de la Carrera Diplomática y Consular; que los cargos de libre nombramiento y remoción deben ser claramente reglamentados por la ley, que se debe evitar la visión del servicio exterior como una forma de premiar carreras o lealtades políticas; que el bilateralismo en las relaciones internacionales priva sobre el multilateralismo; que no se pueden eludir los procesos de globalización o, mejor aún, de internacionalización.

Destino:
Sala Hemeroteca BI.A.A piso 2

Título:



Al final de cada segmento, los asistentes pudieron formular preguntas a los ponentes. El intercambio resultó muy entretenido y aportó reflexiones valiosas.



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

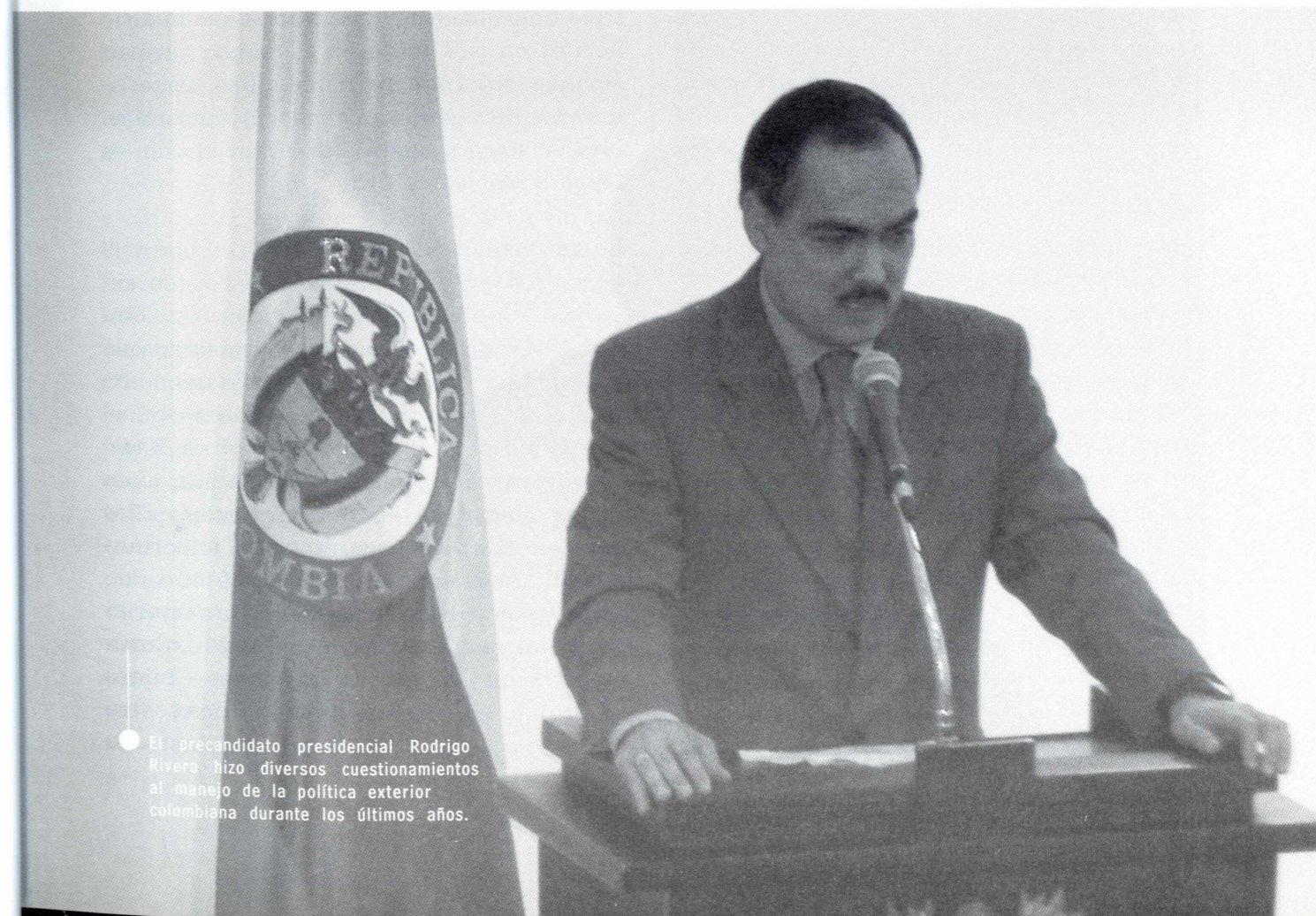
Sobre la despolitización del servicio exterior de la diplomacia colombiana debo decir que Colombia perdió demasiado en los últimos diez años, cuando se destruyeron los consensos básicos que teníamos en materia de política exterior. Siempre tuvimos una política exterior de unidad nacional, cuando había 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.®

Foro Nacional del Servicio Exterior

Asociación Diplomática y Consular de Colombia



La idea del Foro y de esta edición de Orbis es que se escuchen voces diversas sobre nuestro servicio exterior, para propiciar así un análisis abierto sobre la política exterior del país.

Carrera diplomática y consular de Colombia

Carolina Barco*

La política exterior colombiana es una política de Estado, determinada por la confluencia entre la realidad interna y la externa, que se guía por el compromiso de defender los intereses nacionales en el escenario mundial y tiene como propósito buscar una mejor inserción internacional del país.

Para tal fin y dado el creciente carácter multidisciplinario de los asuntos internacionales, se requiere continuar fortaleciendo las funciones asignadas a la Cancillería para orientar, coordinar, integrar y armonizar con las diferentes entidades del Estado las políticas y programas sectoriales que conciernen a las relaciones internacionales de Colombia.

También se hace necesario contar con un servicio exterior eficiente que canalice estos intereses y demandas sectoriales en beneficio del país.

En un mundo globalizado, a los roles propios de la diplomacia tradicional se han agregado un número cada vez mayor de cuestiones sustantivas, ligadas a la creciente complejidad y especificidad de los temas que componen tanto la agenda nacional como la internacional y que abarcan asuntos políticos, jurídicos, económicos y de competitividad, ambientales, sociales, migratorios, de educación, ciencia y tecnología, entre otros.

Para atender estas temáticas, la diplomacia moderna demanda un grupo de profesionales multidisciplinarios que combinen un conocimiento profundo de la realidad colombiana y un manejo especializado de los temas de la

agenda internacional, con destrezas en idiomas y técnicas de negociación.

En este contexto, resulta fundamental privilegiar el principio del mérito y fortalecer la Carrera Diplomática y Consular, con el propósito de construir una política exterior de largo aliento que responda a las demandas de un mundo en permanente transformación y que le permita a Colombia apropiarse de las oportunidades que se están generando en el contexto mundial.

Nuestra administración ha confiado importantes embajadas a funcionarios de carrera diplomática, como son Costa Rica, Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Polonia, Suecia, la India, la representación permanente ante la Organización de Naciones Unidas en Nairobi y la embajada en Kenya.

Igualmente, en planta interna, un grupo significativo de cargos directivos y técnicos están en manos de funcionarios de carrera: los Viceministerios de Relaciones Exteriores y de Asuntos Multilaterales, las Direcciones de Europa, América, Asia, Asuntos Consulares, Protocolo y la Academia Diplomática.

Esta última desempeña un papel esencial en la preparación de nuestro servicio exterior y es el garante de la formación de las nuevas generaciones de diplomáticos en las habilidades que hoy reclama la agenda internacional.⁹

***Carolina Barco:** Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia.

"Felicitó a la Asociación Diplomática y Consular por la realización del Foro, cuyas conclusiones contribuyen a nutrir la visión de futuro de nuestra Cancillería y del servicio exterior colombiano".

Interacción de los diferentes estamentos sociales con los temas internacionales

Beatriz Calvo Villegas*

Fecha de ponencia: Agosto 31 de 2005
Fecha de redacción: Octubre 10 de 2005

El Foro Nacional del Servicio Exterior contó con la participación de representantes de los medios de comunicación, las fundaciones sociales, los gremios empresariales y los funcionarios de carrera administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes evidenciaron en el debate la relación que sus respectivos sectores tienen con la política exterior colombiana.

- **Salud Hernández:** vamos a seguir criticando
- **Claudia García:** cooperación internacional más contrapartida de la empresa privada
- **Claudia Giraldo:** la carrera administrativa también hace parte del servicio exterior.
- **Ricardo Ávila:** el monopolio de las cancillerías se ha ido perdiendo.

Los invitados a este segmento del Foro Nacional del Servicio Exterior apenas hicieron referencia a las dos preguntas propuestas por la Asociación Diplomática y Consular para iniciar el debate. Algunos confesaron abiertamente su desconocimiento sobre el funcionamiento de la Carrera Diplomática y del servicio exterior colombiano, otros prefirieron aprovechar el cuarto de hora de su exposición, establecido por los organizadores del foro, para evidenciar la relación del sector que estaban representando con la política exterior del país (incluidos los asuntos consulares). En todos los casos quedó confirmada la premisa del evento: el servicio exterior es asunto de todos.

La llamada "diplomacia económica" se hizo visible como uno de los componentes centrales de la acción externa en la exposición de la representante de Acopi, que se transcribe completamente en esta edición de la revista *Orbis*, en los procedimientos necesarios para la labor filantrópica que expuso la Directora de Conexión Colombia y en la preponderancia que está ganando el comercio internacional en las relaciones entre países, según el punto de vista del presidente ejecutivo de la Revista Cambio.

Por otra parte, se hizo evidente la necesidad de coordinación entre el sector público y los sectores privado y gremial, para la promoción de las empresas y los productos nacionales en los mercados internacionales.

Todos los expositores vieron la necesidad de profesionalización de los funcionarios del servicio exterior. En este sentido, la representante de los funcionarios de Carrera Administrativa precisó que tal profesionalización debe exigirse no sólo a los funcionarios que pertenecen a la Carrera Administrativa o a la Carrera Diplomática y Consular, sino también a los de libre nombramiento y a los provisionales.

En síntesis, los representantes de los sectores empresarial, social y de los medios de comunicación identificaron en el foro necesidades concretas del servicio exterior que no sólo tienen que ver con la capacitación y uso del recurso humano de manera eficiente, sino también con la necesidad de hacer énfasis en la prestación del servicio de acuerdo con las necesidades de los colombianos en el exterior.

Salud Hernández: vamos a seguir criticando

"(...) Yo la verdad es que no sé mucho la razón por la cual estoy aquí, supongo que es porque algunos periodistas hemos criticado el servicio exterior colombiano, lo hemos criticado insistentemente y lo vamos a seguir criticando y, bueno, la intención era que estuviéramos aquí y aprendiéramos un poco cuáles son los objetivos o qué planes hay al futuro", empezó diciendo la periodista, de nacionalidad española, que eligió un lenguaje coloquial para transmitir a los pre-

sentes sus reflexiones sobre los temas del Foro.

Antes de explicar la razón de sus críticas al servicio exterior colombiano, que comparó con el de su país, la reconocida columnista del diario *El Tiempo* comentó, en tono irónico, que "yo quise ser diplomático, estudié derecho, intenté estudiar derecho para eso, pero la Carrera Diplomática en España es demasiado difícil, yo era muy mala estudiante y opté por el periodismo que era mucho más fácil".

Anticipó que en el siguiente segmento del foro los congresistas y precandidatos presidenciales dirían que iban a acabar con la visión del servicio exterior como una forma de pagar favores políticos, pero se declaró escéptica al respecto. En sus palabras, "el hecho de tener algunas personas que no son diplomáticas de Carrera en puestos importantes no es una cuestión muy grave, puede ser la excepción, el problema es cuando uno utiliza todos esos cargos, como pasó con este gobierno que luchaba contra la politiquería".

Para ella, en Colombia "todos los sectores tienen rabo de paja; yo no creo que haya un solo sector que no haya sido [tenido] embajador o cónsul" e hizo referencia a situaciones que evidencian escasos conocimientos de los funcionarios sobre el servicio exterior, que les impiden ayudar realmente a quien necesita de sus servicios.

***Beatriz Calvo Villegas:** Coordinadora Editorial de la revista *Orbis*, Comunicadora Social-Periodista y Diplomática de Carrera, Coordinadora de Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores.





En el mismo sentido, hizo la comparación con la Carrera Diplomática española que, según ella, ha madurado desde cuando el primer gobierno socialista nombró políticos en las embajadas en Washington y en París, y afirmó que ahora "casi todos esos cargos los ocupa gente de Carrera; la Carrera de allí es muy difícil, tanto la diplomática como la de agregados comerciales que también es una especialización que requiere primero una base muy sólida y después una experiencia".

La periodista opinó que el hecho de nombrar diplomáticos sin preparación concreta sobre los temas de las relaciones exteriores no da una imagen de seriedad a los países receptores y concluyó recomendando a los estudiantes que asistieron al foro "que si quieren ser diplomáticos vayan al Congreso o les digan a sus padres que se metan en política".

Claudia García: cooperación internacional más contrapartida de la empresa privada

La directora de Conexión Colombia explicó que este proyecto surgió de la página de internet de la revista Semana, luego de lo cual comentó los resultados de una encuesta realizada por el mismo medio sobre el servicio exterior.

Según ella lo que motivó la vocación filantrópica del proyecto fue descubrir un común denominador entre los colombianos que les escribían desde el exterior: "Si pudieran hacer algo por el país lo harían". A partir de este convencimiento se conformó un grupo interdisciplinario para canalizar las donaciones en dinero, en es-

La periodista opinó que el hecho de nombrar diplomáticos sin preparación concreta sobre los temas de las relaciones exteriores no da una imagen de seriedad a los países receptores.

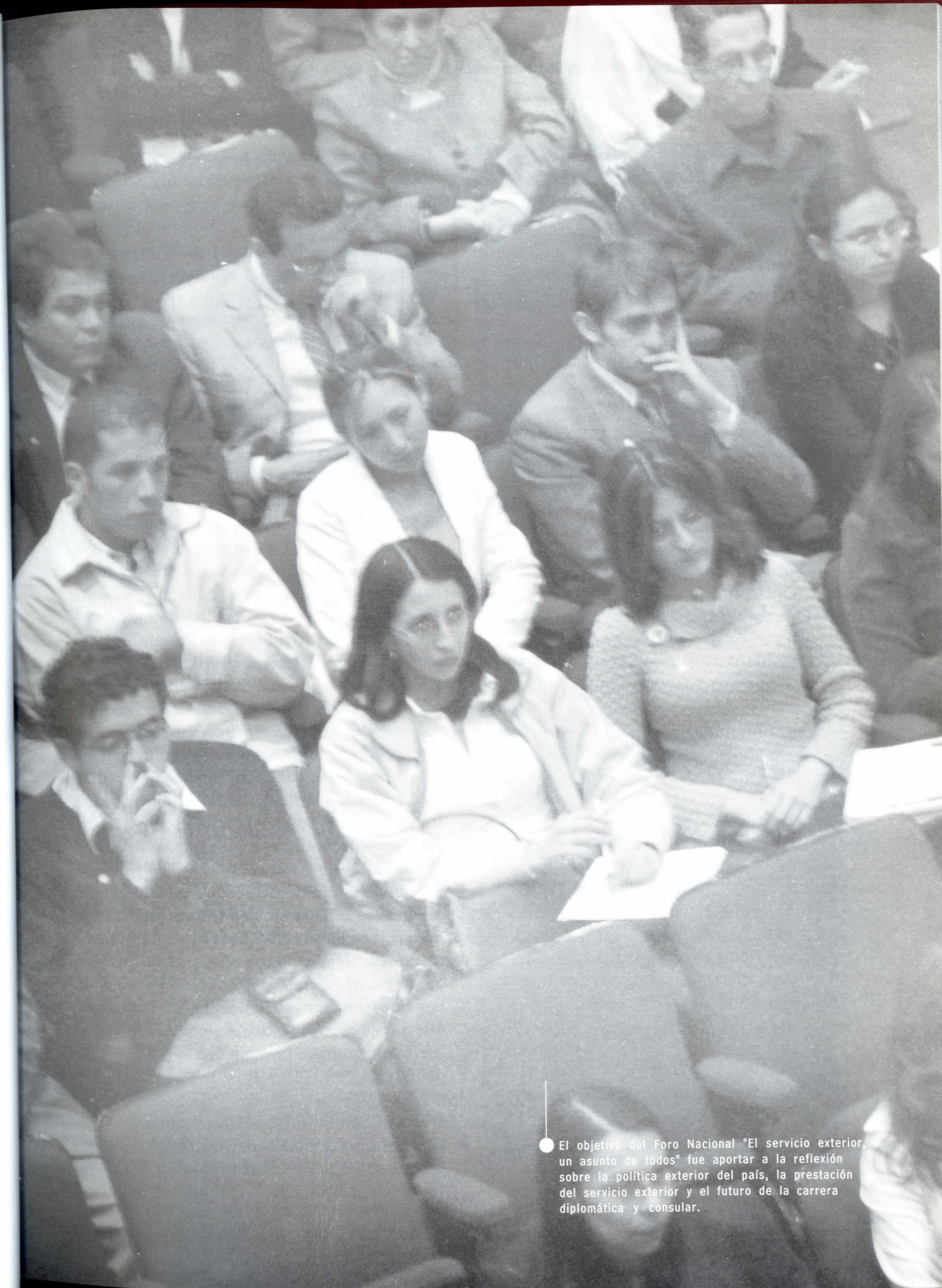
presas de consultoría, de banca de inversión y de abogados, que está encargada de ofrecer acompañamiento y asesoría a las empresas privadas que quieren hacer parte del proyecto hasta que consiguen una certificación que las avala como financiera y jurídicamente "sanas".

La conexión funciona cuando cualquier persona desde cualquier lugar del mundo materializa, usando el internet, su deseo de ayudar, bien sea aportando su tiempo o a través de un "plan padrino", pagándole el estudio, la alimentación y la salud a un niño en cualquier región del país, aportando para la construcción de un centro nutricional o enviando juguetes en navidad o materiales de estudio a los niños que no los tienen.

Conexión Colombia trabaja en alianza con entidades financieras que no les cobran comisión a los donantes por el uso de tarjeta de crédito y cuenta además con recursos de cooperación internacional, más una contrapartida de empresa privada muy fuerte, lo que ha permitido la consolidación del equipo de trabajo sin afectar el monto de las donaciones que llegan en un 100 por ciento a su destino. Para las donaciones en especie, la empresa DHL ofrece el traslado de forma gratuita desde cualquier lugar del mundo.

pecie y en tiempo que ofrecían los emigrantes hacia fundaciones y proyectos sin ánimo de lucro en Colombia.

Adicionalmente, para recuperar la confianza de la gente que decía no haber tenido buenas experiencias con el envío de donaciones a través de embajadas y consulados, se creó la fundación sombrilla Compartamos con Colombia, compuesta por em-



El objetivo del Foro Nacional "El servicio exterior, un asunto de todos" fue aportar a la reflexión sobre la política exterior del país, la prestación del servicio exterior y el futuro de la carrera diplomática y consular.



El servicio exterior y los colombianos en el exterior

Claudia García, la directora de Conexión Colombia, si bien no respondió explícitamente las preguntas del foro, a partir de las reflexiones sobre las necesidades y aspiraciones de los colombianos en el exterior, que ha conocido por su trabajo en el proyecto, demostró de manera tangencial la incidencia del servicio exterior en la vida de los colombianos aquí y en el exterior, la necesidad de coordinación de acciones para una labor eficaz y la importancia de la especialización en los temas del servicio exterior.

En ese sentido y, como un aporte para el foro organizado por la Asociación Diplomática y Consular, Conexión Colombia consultó la opinión de algunos colombianos sobre cómo perciben hoy la política exterior y el servicio exterior colombiano y estas fueron las conclusiones:

- ▶ La política exterior colombiana es de gobierno y no de Estado, cada gobierno cambia sus políticas frente a la comunidad.
- ▶ Se enfoca mucho en una posición narcotizada, en defender a este país de su imagen que está supremamente ligada al narcotráfico.
- ▶ Es poco diversificada.
- ▶ Es muy coyuntural.
- ▶ Debería ser pragmática y no tan politizada.
- ▶ Debería procurar el multilateralismo.

Sin embargo, la labor de Conexión Colombia no se limita a la canalización de donaciones. Su directora explicó que el espectro de su misión se ha extendido a otras tres áreas: la información, dirigida a los emigrantes que necesitan algún tipo de ayuda desde Colombia; la niñez, a la que se apoya con proyectos específicos como los mencionados anteriormente, y la atención de desastres, área en la cual no sólo operan como canal para recaudar recursos sino que además convocan al gobierno, a la Cruz Roja y a las entidades involucradas en la atención de las emergencias para evaluar las acciones más apropiadas.

Citando una cifra no oficial de cinco millones de colombianos en el exterior, la directora de Conexión Colombia opinó que: "hoy en día el servicio exterior colombiano se le está quedando muy chiquito a eso". Por eso, refiriéndose a otras comunidades que tienen un peso específico importante fuera de sus países y cuentan con el apoyo de sus respectivos gobiernos, la expositora afirmó que la comunidad colombiana, en cambio, muchas veces no encuentra soluciones a sus problemas [migratorios, legales o económicos] ni en los consulados ni en las embajadas, lo que atribuye a causas como falta de infraestructura o falta de especialización por parte de los funcionarios.

Para la directora de Conexión Colombia: "(...) el tema de la Carrera es un tema totalmente crítico; este país no resiste más que los puestos sigan siendo políticos, y mucho menos en consulados, en embajadas, digamos que hay una cuota que es entendible (...) pero [en los] consulados y lo que tiene que ser de atender a la comunidad no pueden seguir siendo políticos".

Según su sentir, muchos funcionarios del servicio exterior carecen del conocimiento especializado que se necesita hoy en día para

atender las necesidades de los colombianos que están fuera del país.

Claudia Giraldo: la Carrera Administrativa también hace parte del servicio exterior

La representante de los funcionarios de Carrera Administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores resaltó la importancia del Foro Nacional del Servicio Exterior por considerar que eventos como éste: "generalmente inician una cadena de información que es absolutamente necesaria en el manejo de este tema". Ella se refirió casi exclusivamente a la segunda pregunta del foro, sobre el principio del mérito.

En su exposición resaltó que: "a lo largo de la historia, la Cancillería ha sido, como institución, escenario protagonista de la gestión del desempeño internacional del estado colombiano, sin embargo, nunca como ahora se hace necesario avanzar en la consolidación de una política pública que en materia de relaciones internacionales se base en principios de Estado y no de gobierno y en la creación de un verdadero servicio exterior".

La funcionaria hizo énfasis en que "el servicio exterior de la República no solamente está formado por personal de Carrera Diplomática y Consular sino que en él también tienen cabida, los funcionarios de Carrera Administrativa y los empleados de libre asignación".

Concretamente sobre los funcionarios de Carrera Administrativa, manifestó que: "(...) hemos sido sometidos a sistemas de mérito y concurso, somos parte del servicio exterior y tenemos pleno derecho a ejercer funciones para el mismo, de hecho las realizamos dentro y fuera de la República" y explicó



su existencia con base en la Convención de Viena de 1961¹. Según la expositora: "el desconocimiento de tal realidad internacional ha dejado un enorme problema operativo al interior de la Cancillería y la práctica de ocupar cargos de Carrera Administrativa con personal no calificado".

Aunque opinó que "un manejo serio del servicio exterior debe incluir mucho más que el cálculo del porcentaje de los cargos ocupados por funcionarios de Carrera en la planta interna, sede de la Cancillería en Bogotá, o en la planta externa del Ministerio [embajadas o consulados de Colombia]", citó normas que regulan estos porcentajes y expuso cifras que demuestran como éstas no se cumplen a cabalidad.

En primer lugar, manifestó su preocupación por el hecho de que el 66 por ciento de los cargos de la entidad, que corresponden a funcionarios de libre nombramiento y en provisionalidad, obedezcan a parámetros diferentes a la meritocracia, la cualificación, la idoneidad o la evaluación permanente. Para apoyar su posición citó el artículo 125 de la Constitución² indicando que, en obediencia de este mandato, instituciones del nivel central, como algunos ministerios, mantienen un mayor porcentaje de empleados de Carrera frente a los funcionarios de libre designación y citó los ejemplos del Ministerio de Defensa con 90 por ciento, el Ministerio de Agricultura con 88 por ciento, el Ministerio del Interior y de Justicia con 78 por ciento y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con 59,7 por ciento. En contraste, en la Cancillería el porcentaje de personal de Carrera Administrativa llega sólo al 34 por ciento.

¹ Se refiere a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

² "Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley".



La profesionalización se debe aplicar a todo el personal de la Cancillería

A la fecha hay 1.149 empleados de Cancillería, 20 por ciento de carrera diplomática y consular, 14 por ciento de carrera administrativa, 34 por ciento de libre nombramiento y 32 por ciento en provisionalidad (figura legal que permite que un cargo de carrera sea temporalmente ocupado por un funcionario ajeno al sistema). Sin embargo, la cualificación y evaluación permanente son principios aplicables sólo a los funcionarios de carrera diplomática y consular.



Los funcionarios de Carrera Administrativa, esenciales para la prestación del servicio exterior, también se expresaron en el foro por medio de Claudia Giraldo.

La funcionaria aclaró que, en materia de Carrera Administrativa, no existe reglamentación alguna que determine los parámetros de participación en el servicio exterior aun cuando la jurisprudencia y la ley han reconocido ese derecho.

Para el caso de la Carrera Diplomática y Consular (como carrera especial) donde el porcentaje de participación en los cargos de planta externa, establecido por la ley es de 20 por ciento, la expositora considera que éste no se cumple, pues el cargo de embajador corresponde sólo a uno (1) de los siete (7) cargos de Carrera establecidos y, por tanto, no garantiza la suficiente presencia de los empleados de Carrera en las embajadas y consulados de Colombia.

Según la funcionaria administrativa, aunque la legislación sobre la Carrera Diplomática y Consular constituye una herramienta para la solución del problema del servicio exterior, es necesaria la expedición de una ley del servicio exterior, como la tienen en la mayoría de los estados, que determine parámetros claros para el cuerpo diplomático y consular, para el personal administrativo y técnico, para el personal de apoyo y para el personal de libre designación. Esto debe estar acompañado, según ella, de reformas que incluyan el manejo adecuado del recurso humano.

Como considera una utopía pensar que todo el conjunto de funcionarios de la Cancillería pertenezca a la Carrera, propone "la presencia de por lo menos un funcionario de Carrera Diplomática y Consular como segundo en jerarquía en la misión y uno de Carrera Administrativa en cada una de las misiones de Colombia". Esto, según la funcionaria: "garantizaría eficiencia, eficacia, memoria institucional, planeación, seguimiento y orientación en el servicio, entre otros beneficios".

Ricardo Ávila: el monopolio de las cancillerías se ha ido perdiendo

A la exposición de la representante de los funcionarios de Carrera Administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores que citó normas y cifras, siguió la del empresario de medios de comunicación Ricardo Ávila, quien considera que "ante la imposibilidad de competir de los funcionarios de Carrera, el debate acaba acudiendo a las normas". Para él: "ese es un tema de competencia".

Al principio de su intervención, el actual Presidente Ejecutivo de la Revista Cambio recordó que en alguna época fue funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y que como tal representó a Colombia en organismos internacionales donde actuó como contraparte de diferentes Cancillerías, particularmente las de este hemisferio.

Para comenzar el debate afirmó: "la revolución de las telecomunicaciones ha hecho que el monopolio que tenían las cancillerías de los diferentes países, particularmente a través de embajadas y consulados, en las relaciones con otros países, se haya ido perdiendo". Como ejemplo manifestó que desde su computador en Bogotá él puede saber qué pasa en cualquiera de los países acreditados ante las Naciones Unidas, pero además hizo énfasis en que el comercio internacional constituye una parte cada vez más importante en la economía de los diferentes países del mundo y en que, en este tema, las naciones

"Claro, hay casos dramáticos del lado de los nombramientos políticos también, pero el problema es que uno no puede nivelar por lo bajo. Para que la carrera triunfe y tenga perspectiva tiene que nivelarse por lo alto".

establecen relaciones que no pasan por el conducto oficial.

Según el expositor, las cancillerías de alguna manera se han quedado atrás, incluso afirmó que sobre las más prestigiosas de América Latina: Itamaratí (sede de la Cancillería de Brasil) y Tlatelolco (sede de la Cancillería mexicana), existe la queja de que no están sincronizadas con la realidad nacional porque les falta modernizarse. Para el empresario de los medios esto es tan preocupante que "incluso pone en un gran interrogante el futuro de los países manejados por las cancillerías, teniendo en cuenta además que la diplomacia a alto nivel, por ejemplo, es cada vez más presidencial".

Sus planteamientos lo llevaron a abordar lo que él llama "la famosa disputa entre nombramientos políticos y gente de Carrera" desde el punto de vista de la competencia profesional. Partiendo de que en el mundo real es innegable que coexisten nombramientos políticos y nombramientos de Carrera, Ricardo Ávila considera que si bien hay argumentos obvios que justifican la existencia de la Carrera Diplomática, como la

memoria institucional, la continuidad en las políticas y la coherencia en esas políticas, el tema de la discusión debe ser la proporción entre lo correcto y lo justo.

"Siento ser tan crudo", advierte, antes de referirse a ejemplos de funcionarios de Carrera que dice haber conocido durante los 20 años que ha estado cerca de la Cancillería: "(...) hay casos dramáticos de gente que dice que habla un idioma y no lo habla, [de] gente que dice que sabe una cul-





tura y no la sabe. Claro, hay casos dramáticos del lado de los nombramientos políticos también, pero el problema es que uno no puede nivelar por lo bajo. Para que la Carrera triunfe y tenga perspectiva tiene que nivelarse por lo alto, y tiene que marcar la pauta (...)"

En su polémica exposición, cuyos argumentos fueron refutados por algunos de los asistentes, el representante de la Revista Cambio recomendó hacer una introspección para avanzar en el tema. Él considera que los funcionarios de Carrera deben aceptar que "hay fallas y que la mejor arma, si se puede utilizar la expresión, para defenderse frente al peligro de los nombramientos políticos, es tener una buena capacitación".

Por otra parte, el expositor señaló que "uno nunca ve un nombramiento político en sitios

como Santo Domingo de Los Colorados [Ecuador], en Manaos [Brasil], en Haití o en Centroamérica; tristemente esos están delegados para funcionarios de Carrera. En contraste, según él, los funcionarios de Carrera que llegan a las embajadas que él clasifica como "triple A" se cuentan con los dedos de una mano.

Finalmente, siguiendo la misma línea del debate que propuso desde el principio de su exposición, manifestó: "Yo, desde el punto de vista práctico, desde el punto de vista general de la política, por supuesto aspiraría a que el número de nombramientos políticos fuera o tuviera una proporción bastante inferior a la que tiene hoy en día, pero al mismo tiempo, me parece que los argumentos de la gente que defiende el servicio de Carrera son débiles (...)"



Uno de los aspectos expuestos de manera recurrente en el Foro fue la necesidad de estructurar una política exterior que no se concentre exclusivamente en los temas económicos.



Pymes piden política exterior de apoyo

Soraya Caro*

Fecha de la ponencia: Agosto 31 de 2005

Fecha de edición: Noviembre 1 de 2005

La ponencia de la Gerente de Negociaciones y Comercio Exterior de Acopi hace una síntesis del proceso de inserción de las pequeñas y medianas empresas, pyme, y del gremio en los procesos de integración económica regional. Afirma que el TLC significó un proceso de aprendizaje para aquéllas, cuyos intereses no habían sido tenidos en cuenta por su desconocimiento en temas relacionados con comercio exterior e integración económica y los escasos escenarios en los que eran escuchadas. También identifica las necesidades particulares de este segmento empresarial en la negociación del TLC con E.U. y plantea la necesidad de fortalecer mecanismos que apoyen técnicamente el proceso de internacionalización de las pyme.

- Aprendiendo la globalización
- Pymes y políticas públicas

En primer lugar agradezco a la Asociación Diplomática y Consular de Colombia por la invitación que extendió a la presidencia de Acopi. Nos sentimos muy motivados por la temática de este evento y nos sentimos mucho más motivados con su eslogan: "El servicio exterior un asunto de todos", que toca particularmente a las pequeñas y medianas empresas, que hoy representan casi el noventa y ocho por ciento (98%) de los establecimientos abiertos en el país.

Yo creo que me iría satisfecha si ustedes se van con las imágenes que hacen parte de esta presentación. Todas son empresas medianas y pequeñas vinculadas a nuestra asociación, Acopi, exportadoras, asociaciones empresariales y empresas fuertemente posicionadas en el mercado colombiano. Básicamente, el objetivo es plantear cómo la pyme [pequeña y mediana empresa] se vincula a los procesos de internacionalización que emprendió Colombia hace más de una década. Evidentemente la pyme no participó en procesos importantes de internacionalización e integración económica regional como, por ejemplo, el G3, el fortalecimiento de la Comunidad Andina; el proceso de análisis, estudio y concertación frustrada del ALCA; y no participó, no porque no la hubieran invitado, sino porque no contó con los elementos técnicos ni con escenarios incluyentes para participar.



Aprendiendo la globalización

La Presidencia de Acopi hace dos años trabaja de lleno en los temas relacionados con comercio exterior, con las juntas seccionales en las regiones y con la Asamblea General. Establece la estrategia para vincularse particularmente en el proceso del TLC, Países Andinos y Estados Unidos para lo cual lo primero que plantea es la necesidad de romper con paradigmas muy arraigados en la sociedad colombiana y particularmente en los segmentos productivos. El paradigma por excelencia que nos afectaba para vincularnos a un proceso de liberalización o para hacernos presentes era el de la mal llamada transversalidad. "La pyme es transversal" en todo y para todos, pero transversal es cualquier cosa, cualquier cosa importante o cualquier cosa no importante. Los intereses de la pyme en el proceso de negociación y en cualquier proceso de liberalización del comercio no son transversales, son particulares. No necesitamos lo mismo que la gran industria para producir o ser competitivos, no pedimos lo mismo que la gran industria, y no lo pedimos porque somos diferentes en estructura, en capital, en desarrollo humano y en disposición de recursos. Por ejemplo, nuestro capital es capital nacional por excelencia, el de la gran industria no necesariamente; si llega una importación masiva de bienes y acaba con un sector industrial, el empresario colombiano no puede tomar su capital e irse a otro país, mientras que la em-

***Soraya Caro:** Gerente de Negociaciones Internacionales de la Asociación Colombiana de Pequeños y Medianos Industriales, Acopi.

presa grande, de pronto por su composición accionaria y por la forma en que toma decisiones, sí lo puede hacer.

Más adelante vamos a ver en detalle por qué en las diferentes mesas temáticas de los tratados no somos transversales y [por qué no aceptamos] en la negociación de nuestros intereses ningún tipo de "asistencialismo". Cuando decidimos vincularnos al proceso de negociación del TLC Países Andinos-Estados Unidos, los negociadores nos decían: bueno hay dos temáticas

Los intereses de las pyme en cualquier proceso de liberalización del comercio no son transversales, son particulares, no necesitamos lo mismo que la gran industria para producir o ser competitivos, no pedimos lo mismo que la gran industria.

fundamentales para ustedes: compras estatales, obviamente interesantísimo para la pyme en su localidad, y la mesa de cooperación técnica. Nosotros les dijimos: "Nosotros no necesitamos que nos regalen cooperación porque nosotros accedemos a la cooperación sin necesidad de un TLC, nosotros llevamos cincuenta años apoyando al empresariado colombiano con el respaldo de la cooperación técnica internacional, luego ese no es el objetivo de la pyme en la negociación". Y las compras del Estado serán interesantes en

la medida en que el capítulo refleje reciprocidad en el manejo de políticas públicas que incentiven el desarrollo del segmento.

La pyme, como se ha visto en este proceso de negociación, es capaz de mover la balanza, de incidir en la opinión, es el caso de la desgravación arancelaria en los sectores de plástico, metalmecánica, artes gráficas. Toda esa lucha por desgravar las resinas petroquímicas en favor de la industria transformadora del plástico es en defensa de la pyme nacional, empresas que se ven seriamente afectadas con la falta de acceso a materias primas e insumos.



Para representar, proponer y fijar posición hemos emprendido un proceso de sensibilización dentro del gremio, el empresariado pyme no maneja información sobre comercio exterior ni sobre los temas relacionados con integración que le permitan identificar sus necesidades y expresarlas en un proceso de liberalización en términos de partidas, subpartidas, diferimientos arancelarios, condiciones de acceso y mecanismos de defensa comercial. Hoy se acerca y con la ayuda del gremio puede identificar plenamente sus intereses. Ese proceso de sensibilización fue necesario hacerlo también en otras instancias: Consejo Gremial

El Gobierno Nacional no contaba ni cuenta con información suficiente para conocer con precisión el nivel de afectación de un segmento pyme con la toma de decisiones en el proceso de negociación, el caso de remanufacturados es un ejemplo.

menos variables que afectan la competencia entre la oferta nacional y la oferta extranjera relacionadas con intensidad en mano de obra e

Nacional, sociedad civil en general, universidades.

Además del paradigma de la transversalidad, el Gobierno Nacional no contaba ni cuenta con información suficiente para conocer con precisión el nivel de afectación de un segmento pyme con la toma de decisiones en el proceso de negociación, el caso de remanufacturados es un ejemplo. Los negociadores al iniciar el proceso no tenían en sus cuentas las potencialidades de Colombia en la actividad remanufacturera, mucho

La experiencia de Acopi demuestra que se necesita crear más espacios de interlocución y de debate de la política exterior para que ésta llegue a considerar los intereses de todos los sectores nacionales.





intensidad en tecnología, incentivos a las actividades de reciclaje, repotenciación o remanufactura. La negociación en remanufactura afecta a 500 empresas de la industria metal-mecánica ubicada en los centros de Mamonal, Barrancabermeja y Medellín, empresas que prestan servicios eficientes, muchas veces en alianza con empresas norteamericanas.

Uno de los objetivos más importantes que estamos tratando de validar en el proceso, es el reconocimiento de la asociatividad empresarial como instrumento efectivo de internacionalización de la pyme. Tenemos más de cien ejemplos de empresas que en diferentes sectores se han asociado, se han constituido en empresas nuevas, en comercializadoras o Prodes, han generado economía de escala, volúmenes, calidades etc., con el fin de competir en el mercado regional o posicionarse en el mercado externo. Muchas de estas actividades han sido apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, por el SENA, por el Ministerio de Comercio Exterior y, obviamente, por Acopi.

Son estos tipos de iniciativas empresariales las que apoyamos y representamos en los procesos de internacionalización. Pymes con componentes tecnológicos, pymes exportadoras, pymes asociadas. Hoy contamos con seis mil pymes exportadoras y para el 2008 esperamos ampliar el número de empresas con mercado en el exterior a 8.000 unidades empresariales, para el efecto debemos garantizar la diversificación de la oferta productiva en el segmento, tarea que debe abordarse en el marco de la agenda interna.

Pymes y políticas públicas

Dentro de los intereses que son particulares, que nos diferencian de la gran industria, está el acceso a materias primas. Estamos pidiendo

do la desgravación de las materias primas en casi todas las cadenas productivas (fibra textil, confecciones; petroquímica y plástico; siderurgia y metalmeccánica; trigo y sus derivados, etc.), sin pretender desindustrializar al país. El objetivo es hacer eficiente la actividad productiva y transformadora en Colombia, facilitándole a la pyme acceder a insumos competitivos en precio y calidad, incluso proveniente de terceros países, en el caso en que la industria nacional no abastezca en forma eficiente las necesidades de la industria manufacturera colombiana.

Los aspectos relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, son sensibles para los agricultores e igualmente para la pyme transformadora. Las pymes no tenemos suficiente experiencia exportadora para vislumbrar o prever la serie de barreras no arancelarias con que se grava el ingreso de nuestros productos en los E.U., de otra parte no cuenta con recursos financieros y técnicos que les permitan sortear en el corto plazo las condiciones restrictivas impuestas. Son limitados los logros obtenidos por los negociadores en ese capítulo en particular.

El tema de políticas públicas y en concreto compras estatales para nosotros también es fundamental. Compras estatales para el Gobierno era el tema bandera de la pyme, efectivamente no lo fue, en lo que va corrido de la negociación muy poco conseguimos en ese capítulo, para Estados Unidos las compras estatales son el instrumento mediante el cual se dinamizan instrumentos de fomento a las pymes americanas, y esos instrumentos, obviamente, no se hacen extensivos a sus socios comerciales, en este caso a las pymes colombianas.

Luego en ese punto también diferimos de la gran industria, porque para la gran industria es indispensable el capítulo en el entendido

de facilitar la exportación de bienes y servicios sobre ciertos umbrales y para ciertos productos, ventaja con la que actualmente no contamos; para la pyme este sólo hecho no materializa el acceso de sus bienes y servicios a las empresas estatales norteamericanas. Los umbrales y las políticas públicas de fomento discriminatorias no nos permiten acceder.

La pyme, como les contaba, ha venido pidiendo una institucionalidad dentro del acuerdo [TLC], cosa difícil de conseguir porque la pyme no logró participar activamente en ninguno de los acuerdos suscritos por Estados Unidos con otros países. Hemos fijado un antecedente importante, hemos sido los andinos los únicos que hemos mantenido foros de diálogo permanentes durante todo el proceso de negociación, con miras a consolidar una institucionalidad para la pyme en el marco del Acuerdo.

En el tema de remanufacturados estamos construyendo una lista de casi 190 partidas concertando con el sector privado colombiano en todos los escenarios para impedir que lo que nosotros remanufacturamos sea prácticamente eliminado por una importación de remanufacturados de Estados Unidos. Bajo la condición de mantener el instrumento de licencia previa, para controlar la importación de bienes usados, que degradan los patrones de consumo, ponen en riesgo al consumidor además de minar la actividad productiva en el país.

Demandamos del sistema de comercio exterior colombiano, del cual también hace parte

Demandamos del sistema de comercio exterior colombiano, del cual también hace parte el servicio diplomático, un reconocimiento técnico sobre lo que es el segmento pyme en Colombia, además de servicios en el exterior que entiendan la lógica pyme, sus necesidades y las posibilidades con que cuentan en nichos de mercado.

el servicio diplomático, un reconocimiento técnico sobre lo que es el segmento pyme en Colombia, además de servicios en el exterior que entiendan la lógica pyme, sus necesidades y las posibilidades con que cuentan en nichos de mercado; les aseguro que muy pocos aquí conocen qué es una empresa pyme, cuál es la reglamentación de la empresa pyme; muy pocos saben que son exportadoras; muy pocos en el gobierno y en los sectores productivos colombianos saben que exportamos, que hacemos encadenamientos productivos, que nos asociamos, que tenemos un impacto social importante en las regiones, en las localidades en donde estamos.

La pyme demanda asistencia técnica y jurídica en los temas relacionados con el proceso de internacionalización. La pyme no ha incursionado en estos temas y necesita mucha orientación, un plan estratégico consular para lograr articulaciones empresariales e institucionales con otros, no conocemos las instituciones y acciones que se generan en torno a la pyme en Europa y en los estados de los Estados Unidos, instituciones con las cuales seguramente podemos generar dinámicas para favorecer este segmento. También necesitamos programas de sensibilización sobre los compromisos multilaterales en lo laboral, responsabilidad social y ambiental, mejor utilización de la cooperación técnica y acceso real a los mercados que nosotros consideramos son estratégicos. Éstas básicamente son las necesidades, y ésta la incursión de la pyme en los temas de comercio exterior. ●



Foro Nacional del Servicio Exterior

Asociación Diplomática y Consular de Colombia



Soraya Caro, Claudia Giraldo, Ricardo Ávila, la moderadora Dora Lucía González y Claudia García, participantes en el panel con empresarios dentro del Foro sobre el Servicio Exterior.

El servicio diplomático comienza en casa

Claudia Bedoya Madrid*

A propósito del Foro Nacional sobre el Servicio Exterior, organizado por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, vale recordar aquel partido de ping pong entre los equipos de Estados Unidos y China, durante la guerra fría, que dio origen a la llamada diplomacia del ping pong. España programó recientemente un gran concierto para atraer a otros europeos a esa tierra con la convicción de que espectáculos como esos contribuyen a la integración de los pueblos quizá en forma más eficaz que con el esfuerzo solitario de un agregado cultural.

En julio pasado, un periodista recibió en su casa de Medellín a un maestro de escuela de México, a quien conoció a través en un chat en internet. Cuatro años de contacto casi diario y un año de preparativos llevó el encuentro. Durante un mes y con una apretada agenda, el visitante hizo compras, sintió el aroma de las haciendas cafeteras, reconoció el valor histórico de las calles de Cartagena, se sumergió en las playas de El Rodadero, caminó seguro por las comunas de Medellín, disfrutó los parques de Bogotá y regresó a México enamorado de Colombia.

¿Tienen alguna relación con la Cancillería o con la Carrera Diplomática estos hechos triviales, individuales y ajenos al protocolo, al lenguaje de las relaciones internacionales y a los tratados de libre comercio? Aparentemente no; sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado y que a la vez reclama espacios para las expresiones locales en lo cultural, lo social, lo político y lo económico, todos los aspectos de la vida sirven para fortalecer o debilitar las relaciones y los procesos de integración, convivencia y entendimiento entre los pueblos. No en vano en el Foro quedó claro que la política exterior es "un asunto de todos".

La 'intermística', tema central en la ponencia de la profesora Rocío Pachón, deja así de ser un concepto de la moderna teoría de las relaciones internacionales, que reconoce la estrecha relación entre los procesos internos y externos, para convertirse en una herramienta útil para viabilizar procesos de integración y de apertura mental que no se dan por decreto.

Los procesos de inserción de los pueblos en las economías globalizadas deben ser, ante todo, integrales. Extraña, entonces, el excesivo bajo perfil que han tenido los funcionarios de relaciones exteriores vinculados a la Carrera Diplomática dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En más de un año de conversaciones y trece rondas han tenido una participación activa los negociadores liderados por Hernando José Gómez, los ministros de carteras como Comercio y Agricultura, los gremios de la producción, los congresistas y, por supuesto, los funcionarios del Ministerio de Comercio, en cambio, sólo en contadas ocasiones han participado activamente los funcionarios de la Cancillería.

Principios de la Carrera Diplomática como el compromiso con los intereses del Estado, la defensa de la soberanía y el respeto a otros pueblos, tan mencionados en el Foro, serían un gran apoyo para los técnicos que manejan los asuntos de comercio, porque los procesos de integración, al igual que la educación, comienzan por casa.☪

*Claudia Bedoya Madrid: Comunicadora Social de la Universidad de Antioquia con estudios de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, IAED y de la Academia Diplomática San Carlos.



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.

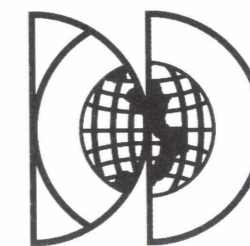
Prospectiva y perspectivas

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



Los profesores Germán Umaña, Jorge Uribe Roldán y Arlene Tickner coinciden en que la política exterior colombiana está demasiado condicionada por temas internos, lo que le impide articularse a las realidades de la globalización.

Los desafíos de la política exterior colombiana en un mundo globalizado

Arlene B. Tickner*



El texto de la profesora Arlene Tickner señala que la política exterior colombiana no ha considerado de manera sistemática los retos que implica la diplomacia en el mundo globalizado y sostiene que los intentos por tratar de ejecutar planes estratégicos se ve limitada por la falta de protagonismo de la Cancillería y la politización del servicio exterior.

- El servicio exterior ante los retos globales
- Diplomacia estratégica

Ante todo, quisiera agradecer a la Asociación Diplomática y Consular de Colombia por esta oportunidad de discutir el tema de la Carrera Diplomática y el servicio exterior del país. Creo que el tipo de debates que la Asociación está tratando de nutrir en foros como este es fundamental, ya que posibilitan un análisis crítico y propositivo sobre un aspecto de la vida política de Colombia que no ha recibido suficiente atención por la academia, los medios de comunicación, los actores políticos ni la opinión pública.

Entre las iniciativas que viene promoviendo la Asociación, quiero mencionar el diagnóstico sobre la Carrera Diplomática y el servicio exterior que ésta le contrató al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. El estudio terminó hace poco y sus resultados serán publicados en los próximos meses y difundidos en un evento público. Por ello no quisiera utilizar el poco tiempo que tengo aquí para discutir su contenido. Sin embargo, cabe señalar que la investigación nos permitió analizar de manera crítica y sistemática las debilidades y fortalezas del servicio exterior colombiano, de su



Carrera Diplomática y del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual, aspiramos, constituirá un adelanto significativo en términos de la construcción de conocimiento y la formulación de recomendaciones de mejoramiento sobre las prácticas diplomáticas del país.

A pesar de que generalmente la Carrera Diplomática y el servicio exterior de un país dado son casi equivalentes, en el caso colombiano la utilización histórica del servicio exterior para el pago de favores políticos ha creado una brecha entre estos dos cuerpos, al tiempo que ha generado una relación de retroalimentación negativa entre ellos. Nuestro estudio detalla esta situación y sugiere medidas para remediarla, ya que constituye en nuestra opinión uno de los principales obstáculos para el ejercicio acertado de la política exterior colombiana.

El servicio exterior ante los retos globales

Quisiera tratar de responder a las preguntas que nos formularon [para el Foro]. Para ello, voy a concentrarme en la primera y trataré de ofrecer unas breves reflexiones sobre la segunda. La primera pregunta tiene que ver con la optimización del papel del Ministerio de Relaciones Exteriores en la coordinación interinstitucional de la política exterior y la satisfacción de objetivos en esta materia ante los retos globales actuales. Esta pregunta tiene varios componentes que quisiera tratar de analizar, relacionados con las implicaciones

***Arlene B. Tickner:** Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

de la globalización para la diplomacia, sus efectos sobre la coordinación de la política exterior y la elaboración de estrategias orientadas al logro de objetivos concretos en el plano internacional.

En mi opinión, los retos globales actuales han sido considerados de manera insuficiente por parte de la Cancillería. Si tuviéramos que describir el mundo actual y su incidencia en la diplomacia, se podría afirmar que éste se caracteriza por la globalización, la cual implica, entre otros factores, la agilización de la comunicación entre países, la reducción de distancias geográficas, el aumento del volumen de interacciones mundiales, la existencia de múltiples canales de interconexión, no sólo entre los estados sino entre los actores no estatales, y el crecimiento del número de temas globales no tradicionales.

La globalización ha tenido varias implicaciones para el ejercicio de la diplomacia. Primero, la potestad tradicional de los Ministerios de Relaciones Exteriores sobre el tema diplomático se ha erosionado, si no por completo –sin duda las cancillerías siguen manejando muchos aspectos formales y procedimentales de la gestión diplomática– al menos parcialmente. Segundo, existen en la actualidad relaciones diplomáticas múltiples, tanto estatales como no estatales, que los ministerios de hoy tienen que tratar de coordinar de algún modo. En el contexto colombiano, la fragmentación de la política exterior se acentuó con la Constitución de 1991, la cual no solo creó dos ministerios nuevos, el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio del Medio Ambiente, encargados de temas internacionales de manera explícita, sino también creó oficinas de relaciones internacionales en casi todos los ministerios. Ello planteó un enorme reto a la Cancillería en términos de la coordinación de gestiones dispersas y distintas en el ámbito internacio-



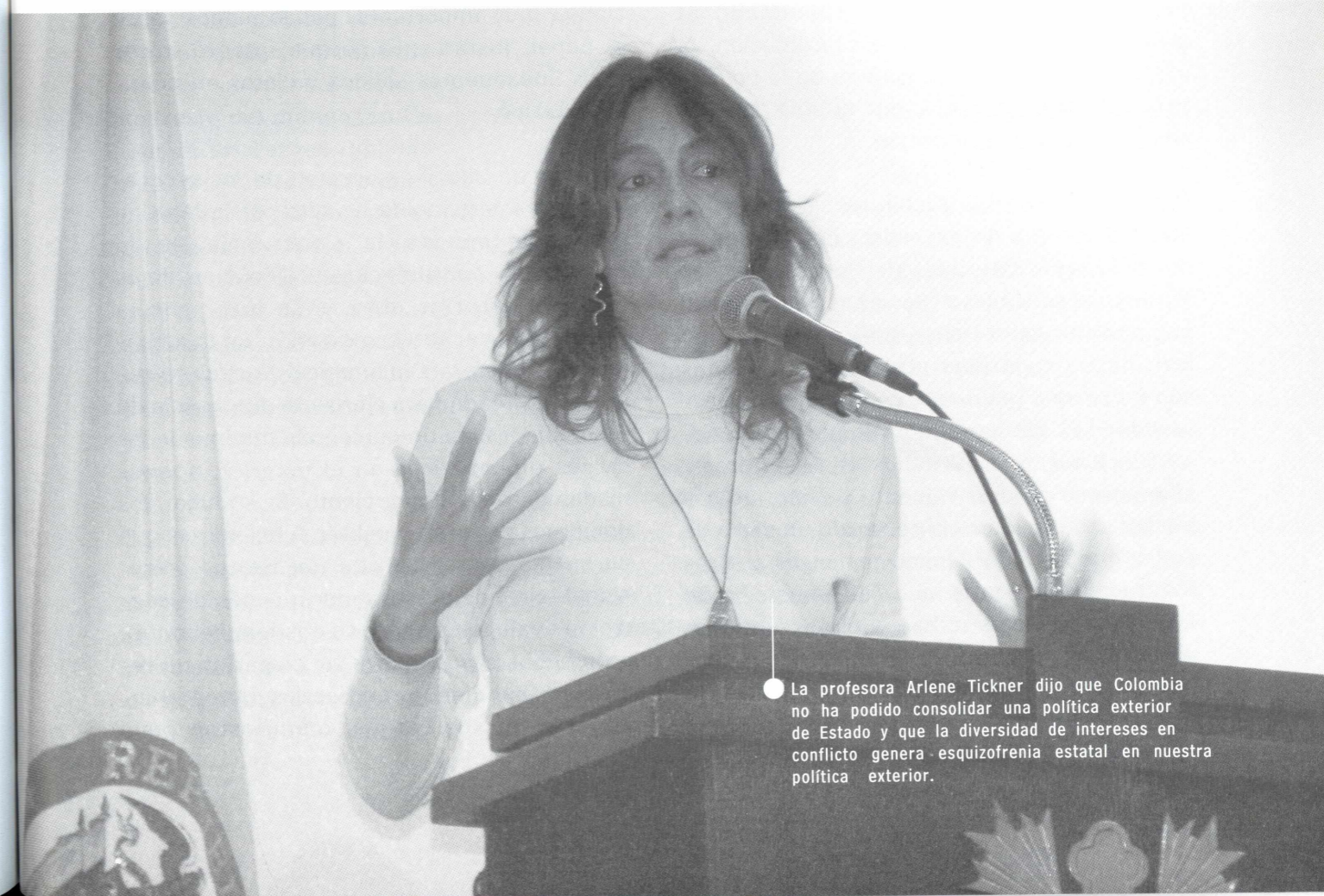
nal, las cuales no siempre han sido complementarias entre sí.

Tercero, los nuevos temas de la agenda global exigen nuevos tipos de relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros actores. Aquí no sólo me refiero a la coordinación interinstitucional sino al enorme reto que tienen las cancillerías de hoy de entablar relaciones más efectivas con actores no estatales de diversa índole, los cuales también llevan a cabo muchos actos diplomáticos en un mundo globalizado. En el caso colombiano, por ejemplo, es clara la influencia que ejercen algunas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la formulación de las políticas de estados e instituciones multilaterales como la ONU y la OEA hacia el país.

A partir de lo anterior, se pueden identificar varios retos que enfrenta cualquier cancille-

ría en la actualidad. Primero, cómo armonizar las políticas de estos múltiples actores internacionales, entre los cuales, reitero, no hay necesariamente concordancia ni consistencia, y en su lugar, a veces hay competencia. Así, pues, el reto consiste en conciliar esos múltiples intereses para construir estrategias negociadoras y políticas exteriores consistentes, que al menos no pongan en evidencia la "esquizofrenia" estatal, como en la práctica podría suceder con esta situación. Un buen ejemplo reciente de la esquizofrenia que puede producir la existencia de intereses en disputa que no logran conciliarse fue la división que se produjo al interior del equipo negociador de Colombia del TLC en torno al tema de los farmacéuticos.

Segundo, cómo armonizar las políticas de estado, ausentes en gran medida en el contexto colombiano, con políticas coyuntura-



La profesora Arlene Tickner dijo que Colombia no ha podido consolidar una política exterior de Estado y que la diversidad de intereses en conflicto genera esquizofrenia estatal en nuestra política exterior.



les de gobierno y, además, con intereses nacionales múltiples y diversos. No sólo se podría afirmar que en Colombia no ha habido una política de Estado, salvo en muy pocas excepciones, sino que tampoco los diversos gobiernos colombianos han gestionado la política exterior en función de la diversidad de intereses nacionales que tiene el país.

Tercero, hoy día, la coordinación de las oficinas estatales involucradas en las actividades internacionales es, tal vez, de los mayores retos que enfrenta una cancillería. Uno de los obstáculos más evidentes para la realización efectiva de esta función en el contexto colombiano es la falta de voluntad política para delegar en el Ministerio de Relaciones Exteriores la función de coordinación de la política exterior. En ese sentido, no me parece descabellado afirmar que por más interés y preparación que pudiera llegar a demostrar la Cancillería, sin la voluntad del presidente de turno de reconocer el protagonismo de ésta en la coordinación, la toma de decisiones y la gestión de la política exterior, la Cancillería, por sí sola, no desempeñará jamás ese papel.

Otro obstáculo más problemático tiene que ver con la falta de experticia del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en los temas más sensibles de la agenda externa del país, entre ellos el narcotráfico, el conflicto armado, la seguridad y el comercio. Todos son temas que realmente no maneja en la actualidad la Cancillería, no sólo porque no tiene funcionarios capacitados en estas áreas, sino porque progresivamente su falta de habilidad coordinadora ha generado un vacío de poder que ha sido llenado por otros actores institucionales, entre ellos el Ministerio de Defensa, los cuales se han vuelto más efectivos que la Cancillería en la colocación de sus intereses y sus repertorios de acción en la agenda externa colombiana y más

protagónicos en la ejecución de la política exterior del país.

Diplomacia estratégica

En cuanto a la elaboración de objetivos en política exterior y su satisfacción, es importante señalar que en el caso de Colombia, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con programas de acción relativamente extensos, éstos no se han articulado tradicionalmente con acciones políticas concretas ni con mecanismos explícitos y efectivos de evaluación de la gestión diplomática. Se me ocurre que el documento de la administración Gaviria, que se llamó *Actuar en el Mundo*, representó tal vez el esfuerzo más concienzudo y sistemático por elaborar un plan estratégico en materia internacional. La *Diplomacia por la Paz* de la administración Pastrana fue también una iniciativa muy importante, por lo menos sobre el papel, justamente porque intentó trazar unos lineamientos sólidos y claros en política exterior.

A pesar de ello, la ejecución de los programas se ve restringida no sólo por la falta de protagonismo de la Cancillería en la planeación, coordinación y ejecución de la política exterior sino, más aún, por la politización del servicio exterior. En la actualidad, la Carrera Diplomática, la cual se supone fue creada para ejercer la diplomacia de Colombia, ocupa un porcentaje mínimo de los cargos diplomáticos en el exterior, aproximadamente un 35 por ciento. En su lugar, los gobiernos de turno nombran funcionarios que en su mayoría gozan de un estatus provisional, sin que existan mecanismos de control ni evaluación sobre su gestión. Peor aún, en muchos casos dichos funcionarios no reúnen las habilidades necesarias para desempeñarse en sus cargos, manifiestan poco



compromiso con la labor diplomática y expresan más lealtad hacia sus jefes políticos inmediatos que hacia su empleador formal, la Cancillería. En estas condiciones es muy difícil pensar en la ejecución sistemática, constante y de largo alcance de una política exterior que pueda entrar a satisfacer los programas, los planes y los objetivos que han sido elaborados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el contexto colombiano, una de las grandes confusiones que se percibe entre la población en general es la diferencia que existe entre la Carrera Diplomática y el servicio exterior. Como indiqué al comienzo, en condiciones normales el servicio exterior debería ser equivalente a la Carrera Diplomática, es decir, son los funcionarios diplomáticos profesionales los que deberían surtir la mayoría de los cargos del servicio exterior. Sin embargo, y en contraste con los servicios exteriores del resto del mundo, en Colombia los cargos diplomáticos en el exterior son ocupados en un 65 por ciento por funcionarios provisionales. En el caso de los cargos administrativos la situación es aún peor, dado que la cifra de funcionarios provisionales sube a aproximadamente 85 por ciento del total de cargos, sin que la mayoría de las personas nombradas reúna una mínima preparación en funciones diplomáticas de tipo administrativo.

La situación descrita ha generado en el contexto colombiano una relación enfermiza y negativa entre la Carrera Diplomática y el servicio exterior. Si la mayoría de los cargos diplomáticos de Colombia en el exterior son ejercidos por personas que no están prepa-

radas para asumir esos retos o que ocupan sus puestos como resultado de las prácticas clientelistas que aún predominan en la política colombiana, no es sorprendente que los funcionarios de la Carrera Diplomática, los cuales en teoría han sido formados para ejercer la diplomacia del país, terminen asumiendo una defensa parroquial y gremial de sus intereses. Si bien es entendible dicha postura reactiva y defensiva, ello solamente impide la formulación de reflexiones autocríticas de carácter propositivo, lo que debería ser el foco principal de las actividades de los funcionarios de la Carrera Diplomática de Colombia. Solamente así podrá la Carrera Diplomática legitimarse ante los gobiernos de turno, los cuales difícilmente abandonarán del todo sus prácticas clientelistas, ante la academia y ante la opinión pública en general.

Aún existen enormes obstáculos que superar en cuanto a la profesionalización de la Carrera Diplomática de Colombia, la despolitización de su servicio exterior, y la generación de una cultura po-

lítica por medio de la cual los gobiernos de turno aprendan a delegar el manejo de la diplomacia en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, eventos como este representan un buen comienzo para la elaboración de una reflexión seria y sistemática sobre el tema que nos convoca. Además de los necesarios debates internos que el problema de la diplomacia debería tener, bien haría Colombia en mirar a su alrededor y examinar las prácticas diplomáticas de otros países, las cuales seguramente ofrecerán un norte para el caso colombiano en cuanto a la aplicación del principio del mérito, el profesionalismo y la generación de mecanismos idóneos de evaluación de la gestión internacional.®

Eventos como este representan un buen comienzo para la elaboración de una reflexión seria y sistemática sobre el tema que nos convoca.

Los cómo de la política exterior colombiana

Rocío Pachón Pinzón*

Frente a un escenario internacional cambiante en el que las barreras entre lo doméstico y lo externo tienden a desdibujarse dejando que los asuntos de uno y otro lado se afecten mutuamente, la política exterior de cualquier país requiere que se comprenda de manera integral. En efecto, esta debe abarcar una multiplicidad de temas y de instrumentos antes no considerados y exige una aproximación "intermística" a la realidad, desde la cual se comprendan las condiciones domésticas y externas en constante relación. De igual manera, debe priorizar la diversificación de las relaciones de todo tipo –político, diplomático, económico, social y de seguridad– con diversos actores internacionales entre los que se encuentran los países latinoamericanos y del resto del hemisferio, los europeos y los asiáticos.

A pesar de dichos anuncios, la política exterior colombiana carece de muchas de esas condiciones por cuanto: 1) el tema no se ha considerado como un asunto prioritario en el debate político nacional y, por tanto, no es tratado en las agendas internas de los partidos políticos, del legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil, 2) el actor que lo maneja, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores, no cuenta con una estructura institucional lo suficientemente consolidada para cumplir la función coordinadora de la acción internacional del país frente a la participación de múltiples actores, públicos y privados, que también asumen tareas de política exterior, 3) la tendencia que prima es la de seguir la orientación personalista en la figura del Presidente y del Canciller para desarrollar el rol que el país asume en la escena internacional, 4) el Ministerio presenta debilidades en la formación de algunos de sus funcionarios de Carrera, y 5) el servicio diplomático de Colombia se ha convertido en un espacio para el ejer-

cicio de la política doméstica, caracterizado por el juego de alianzas entre actores de poder, lo que conduce a la retribución de favores.

De acuerdo con ese limitado diagnóstico, el gran reto al analizar la política exterior colombiana es dar respuesta a dos grandes interrogantes: ¿cómo optimizar el rol de la Cancillería colombiana en su labor de coordinación institucional, orientada al logro de los objetivos de la política exterior frente a los retos del mundo actual?, y ¿cómo consolidar una política pública para el fortalecimiento institucional que priorice el principio del mérito en la ejecución del servicio exterior? Las respuestas a estos interrogantes permitirían acceder a una consideración aproximada de la estrategia que se requiere para alcanzar los propósitos del país y de su política exterior.

Aun cuando el documento institucional acerca de la visión de Colombia en el segundo centenario 2019 no revela de manera clara ese propósito, el primer paso, no el único, consiste en determinar qué es lo que quiere Colombia en el espacio doméstico y en el internacional. Sólo así se podrá trabajar en el diseño estratégico que permita articular y coordinar a las múltiples entidades y agentes que a varios niveles desarrollan la acción internacional del país.

En efecto, la política exterior de Colombia no puede continuar siendo una política exterior de gobiernos sino que debe ser una política exterior de estado, construida sobre la base de un propósito nacional.

***Rocío Pachón Pinzón:** Profesora e investigadora, coordinadora del Observatorio de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario.

Indicaciones para autores

- ▶ La Revista ORBIS publica artículos inéditos sobre temas referidos a las relaciones exteriores de Colombia y la política internacional. En casos excepcionales podrán incluirse artículos publicados en libros o en publicaciones extranjeras, en ningún caso en revistas nacionales.
- ▶ Los artículos pueden ser resultado de investigaciones, análisis y reflexiones en géneros académicos como el ensayo, la monografía, el tratado, el informe, el resumen de investigación, la conferencia y la ponencia, y géneros periodísticos como el reportaje, la crónica, el informe y la entrevista en profundidad.
- ▶ Los temas tratados deben ajustarse a las secciones de Política, Economía, Educación y Tecnología y Contexto Internacional, así como tener aportes conceptuales, informativos y/o formativos para el debate sobre la política exterior de Colombia y las relaciones internacionales.
- ▶ También se publican columnas de opinión sobre los mismos temas y reseñas sobre producciones literarias, artísticas y culturales de los funcionarios diplomáticos, así como reseñas de estos funcionarios sobre literatura, producción bibliográfica, cine y otras artes.
- ▶ Los artículos deben estar escritos en un lenguaje accesible a públicos de diferentes disciplinas, si bien de un nivel profesional alto.
- ▶ Los artículos deben presentarse en una copia en papel y una copia en disquete en formato Word, RTF o compatible. Los textos deben estar escritos en fuente Arial, 12 puntos, a espacio y medio, en tamaño carta.
- ▶ Los artículos deben tener una extensión de entre 15.000 y 30.000 caracteres. Las columnas editoriales deben tener una extensión de 2.600 caracteres.
- ▶ Los artículos deben contener los siguientes elementos, dentro de esa extensión:

- Título: lo más sintético posible.

- Autor: nombre completo del autor o autores.

- Reseña del autor: contiene los datos básicos sobre su perfil profesional y su vinculación laboral, profesional o institucional.

- Resumen: es un párrafo en el cual se resume el tema tratado en el artículo, muestra la hipótesis de trabajo, los principales aspectos tratados y las conclusiones más relevantes. Si es el caso, se pondrá el origen del artículo: ponencia, trabajo de investigación, tesis de grado, etc., así como los datos de investigación: estado, financiación, entre otros. Debe tener una extensión máxima de 450 caracteres.

- Frases claves: es un listado de los intertítulos utilizados en el artículo, a semejanza de un índice. Cada intertítulo debe tener en lo posible un máximo de cuatro palabras.

- Cuerpo del artículo: incluye la introducción, el cuerpo y la conclusión. Se debe utilizar un solo tipo y tamaño de letra y evitar en lo posible el uso de palabras subrayadas, en negrita o cursiva.

- Recuadros: son textos complementarios del texto principal, utilizados sobre todo en géneros periodísticos. Se procurará que tengan una extensión de 800 caracteres.

- Otros recursos escriturales: bibliografía, tablas, gráficos y otros.

- ▶ Las citas bibliográficas y notas al margen deben hacerse a pie de página. Para las citas bibliográficas se utiliza el siguiente modelo:

Libros:

APELLIDO, Nombre, *Título del libro. Subtítulo del libro*, Ciudad, Editorial, año, pp. 00-00.

Artículos en libros:

APELLIDO, Nombre, "Título del artículo", en: Nombre y Apellido. (Autor o Editor), *Título del libro*, Ciudad, Editorial, año, p. 000.

Artículos en publicaciones periódicas:

APELLIDO, Nombre, "Título del artículo", en *Nombre Revista*, ciudad, mes de año, p. 00.

APELLIDO, Nombre, "Título del artículo", en *Nombre Periódico*, ciudad, 00 de mes de año, p. 00.

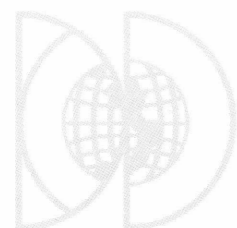
- ▶ Los artículos deben ser enviados en el formato indicado al correo electrónico articulos@diplomaticos-colombia.org o entregados en la sede de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia: Carrera 6 No. 9-46, Palacio de San Carlos – Patio de la Palma. Telefax: 336 2943, Bogotá, Colombia, Suramérica.
- ▶ El artículo y el material de apoyo que lo acompañe deberá entregarse con una carta de presentación en la que el autor o autores aceptan las normas y condiciones de publicación de la Revista ORBIS (incluida que no se devuelven originales), manifiestan que su artículo es inédito, hacen constar los créditos o reconocimientos que el trabajo deba resaltar, describe el material entregado y el orden de los autores. La carta debe ser firmada por todos los autores. Si hay material fotográfico o pictórico de apoyo debe anexarse una carta de autorización para su uso, firmada por el autor de las fotografías u obras gráficas.
- ▶ El autor recibirá confirmación de recibo vía correo electrónico. El artículo será evaluado por el Comité Editorial de la revista, si es necesario con la colaboración de un evaluador externo. El concepto favorable o desfavorable se enviará al autor vía correo electrónico.



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

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



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.

España: diplomacia de carrera y política exterior de Estado

Pablo Gómez de Olea Bustinza*

Fecha de ponencia: agosto 31 de 2005
Fecha de edición: noviembre 11 de 2005

Durante su intervención en el Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", el diplomático español reveló que el servicio exterior de España está exclusivamente a cargo de diplomáticos de carrera, con un riguroso proceso de selección y formación y un sistema de nombramientos en el que intervienen los mismos diplomáticos mediante una Junta de Carrera. Todas las acciones de política exterior de todos los ministerios y entidades públicas españolas pasan por la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

• Carrera diplomática: compromiso de Estado

• Cancillería: rector de las relaciones exteriores

Antes que nada, yo quiero felicitarles a los organizadores por esta iniciativa. Me parece muy interesante e incluso creo que deberíamos importarla en España. No hemos hecho una cosa así desde hace tiempo, y eso que ahora estamos inmersos en una discusión, incluso pública, sobre la reforma del servicio exterior español, en la que me detendré posteriormente. Quiero hacer un repaso de cuáles son los elementos prácticos de la Carrera Diplomática española y de qué manera de estos elementos prácticos ustedes pueden extraer respuestas a esas preguntas que planteaban como directrices de este Foro.

Carrera diplomática: compromiso de Estado

En primer lugar, yo quiero señalarles cuál es el sistema de ingreso en la Carrera Diplomática española. Es un sistema de oposición [postulación] en el cual los candidatos que se presenten –anualmente se presentan aproximadamente unos 400 candidatos, para cubrir unas 30 ó 35 plazas– necesariamente deben tener una titulación universitaria superior; no se especifica cuál pero evidentemente el con-

tenido de los exámenes de acceso a la Carrera Diplomática determina un poco también la formación de los opositores [postulantes]. Fundamentalmente consta de una serie de exámenes que van desde comentario de texto, exámenes de idiomas –el inglés y el francés son obligatorios– pasando posteriormente por un examen sobre unos 480 temas, en un temario dividido en cuatro grupos: historia, economía y dos temarios o dos grupos de temas de derecho, fundamentalmente derecho público y derecho privado. Una vez superado el examen de ingreso a la escuela diplomática se hace un curso académico de un año en el cual también se someten a una serie de exámenes en evaluación continua y tanto los exámenes de oposición [postulación] como las notas a lo largo de los cursos de la escuela diplomática son los que definen la nota final, que determina finalmente el puesto en el escalafón.

Una vez ingresado a la Carrera existen necesariamente unos pasos obligados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, al menos por dos años antes de poder salir al extranjero. Y aquellos secretarios de embajada recién salidos del Ministerio tras esos dos años tampoco podrán ocupar una segunda jefatura.

El sistema español es un poco complejo y es un sistema pragmático en ese sentido. Digamos que el despliegue diplomático español es bastante amplio para el número limitado de miembros de la Carrera Diplomática, aproximadamente somos 750 diplomáticos para un total de unas 180 unidades en el exterior, entre embajadas y consulados generales, aparte de la diplomacia multilateral y

La mayoría de los nombramientos en embajadas o de embajadores son miembros de la carrera diplomática. Actualmente hay dos embajadores que no son miembros de la carrera diplomática.

de representaciones permanentes. Y de esos 750 les quiero señalar que 60 están destinados actualmente en Bruselas, tanto en la embajada bilateral como en la representación permanente de la Unión Europea y en la OTAN. Por lo tanto, el número del que disponemos es escaso. Hay una tendencia de una exigencia de la Carrera para que el número aumente, pero al mismo tiempo hay un cierto recelo a aumentar el número, porque eso supone bajar la ca-

lidad de las pruebas de acceso. Ya les había señalado anteriormente que entran 35 personas por promoción lo cual es evidentemente muy escaso para cubrir la necesidad de diplomáticos. Les quiero señalar un ejemplo: Portugal, que tiene diez millones de habitantes comparados con los cuarenta o cuarenta y dos que tiene España, tiene aproximadamente unos 600 diplomáticos; la proporción respecto a Francia es de 4 a 1; y respecto a Alemania es de 7 u 8 a 1.

Lo novedoso de la Carrera española es el sistema de promoción de puestos en el exterior, una vez que el diplomático ingresado ha hecho sus prácticas en la Carrera Diplomática o ha pasado por la escuela diplomática y ha hecho sus años pertinentes en Madrid. Les quería señalar que realmente, y lo digo con orgullo, el sistema de provisión de puestos en el exterior del servicio diplomático español es la envidia de los servicios diplomáticos, al menos europeos, porque hemos con-

*Pablo Gómez de Olea Bustinza: Ministro Consejero Encargado de Negocios *ad interim* de la Embajada de España en Colombia.

seguido establecer un sistema de autogestión en el cual hay una Junta de la Carrera que está integrada por representantes de cada una de las categorías de los diplomáticos españoles, es decir, que los secretarios de tercera votan por sus representantes de secretarios de tercera y así los secretarios de segunda, los secretarios de primera, los ministros consejeros, los ministros consejeros de primera, los de segunda y los de tercera; cada categoría vota a sus representantes en la junta. Y es la Junta de la Carrera la que establece las peticiones voluntarias de cada uno de los que quieren participar en la provisión de puestos en el extranjero, es la que finalmente eleva una propuesta al Ministro sobre las prioridades de cada uno de los miembros de la Carrera. De las vacantes correspondientes a su categoría, cada uno de los miembros elige cinco puestos y entre esos cinco puestos, encajando las peticiones de cada uno de ellos y teniendo en cuenta la antigüedad y otros méritos, la Junta de la Carrera decide finalmente la propuesta final que se hace llegar al Ministro, que la respeta en un 98 por ciento, digo 98 por ciento porque hay una serie de puestos que están reservados a designación directa de los ministros, siempre entre miembros de la Carrera Diplomática.

En este sentido yo les quiero señalar que en España no hay por ley una reserva de puestos en el exterior, de nombramientos de embajadores, no hay reserva para diplomáticos; sin embargo, siempre se ha respetado, y la mayoría de los nombramientos en embajadas o de embajadores son miembros de la Carrera Diplomática. Actualmente hay dos embajadores que no son miembros de la Carrera Diplomática. En el momento que hubo más embajadores no diplomáticos fue un total de cuatro, por lo tanto, es un sistema que ha sido siempre respetado. En segundo lugar, les quiero indicar que ninguno de los nombramientos que se hagan de otros pue-

tos diplomáticos en las embajadas –y eso porque la ley lo impide, la ley de la función pública en España– pueden ser asignados a personas que no sean miembros de la Carrera Diplomática, pero cualquier persona que ocupe un cargo diplomático dentro de una embajada en el sistema español es siempre miembro de la Carrera Diplomática y la mayoría de los embajadores, insisto, normalmente el ciento por ciento de ellos, son miembros de la Carrera Diplomática.

El sistema de ascensos dentro de nuestra Carrera es un sistema automático, es un sistema que está puesto en entredicho. Se estableció hace unos años un sistema de evaluación permanente de los diplomáticos, que no ha tenido éxito, y se está intentando arbitrar un sistema que permita de alguna manera condicionar los ascensos a un sistema objetivo de evaluación de los méritos del funcionario; por lo tanto, ahora el escalafón se fija por el puesto de salida de la escuela diplomática, que lo determinan las notas, tanto de la oposición [postulación] como de la propia escuela y durante toda la carrera no hay apenas variaciones. Eso no indica nada, indica solamente el puesto en el escalafón porque realmente es por medio de la Junta de la Carrera Diplomática y este sistema de promoción por el cual se determinan los puestos [de las embajadas y los consulados] y no necesariamente tienen que estar acorde los puestos de las embajadas con los puestos que ocupan los funcionarios dentro del escalafón.

Cancillería: rector de las relaciones exteriores

Hay un principio que está consagrado por ley en España, que es el "principio de unidad de acción en el exterior"; el cual quiere decir que todo el servicio exterior, no sólo la Carrera Diplomática sino todas aquellas representaciones de todos los ministerios en el exte-

rior, necesariamente pasan a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y tienen un principio de coordinación y de unidad de acción a través del embajador, que normalmente es, evidentemente, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este principio de unidad en el exterior da al Ministerio de Relaciones Exteriores un papel evidente, pero no sólo de facto sino de coordinación de toda la acción en el exterior.

Como les he dicho anteriormente no sólo los nombramientos de embajadores corresponden en la inmensa mayoría de los casos a miembros de la Carrera Diplomática sino que el resto de las unidades dentro de las embajadas, consulados generales, segundas jefaturas, consejerías culturales y algunos puestos relativos a la cooperación también corresponden a diplomáticos. Evidentemente en las embajadas tenemos unidades de otros minis-

terios que están cubiertas por funcionarios de otros ministerios que no tienen cuerpos específicos en el exterior, es decir, que las consejerías de defensa las cubren militares, existen consejerías de interior, consejerías de agricultura, consejerías laborales; pero, insisto, los consejeros culturales sí pertenecen a la Carrera Diplomática. (...) En otros países normalmente las competencias comerciales están cubiertas por miembros de la Carrera Diplomática, en España no corresponden a miembros de la Carrera Diplomática sino a miembros de un cuerpo específico que es el cuerpo de economistas del Estado.

Antes de entrar en la reforma del servicio exterior que les he dicho que se está planteando en España, les quiero hacer una breve referencia a lo que es la provisión de puestos diplomáticos dentro de España, que se refiere fundamentalmente a los puestos en el Mi-



El servicio exterior español, presentado por el ministro consejero Pablo Gómez de Olea Bustinza, tiene aspectos ejemplarizantes, como la preeminencia de la carrera diplomática, la existencia de un sistema de autogestión y la unidad de acción de las relaciones exteriores en cabeza de la Cancillería.



nisterio de Asuntos Exteriores; pero a ese número escaso de diplomáticos que hay en España, tenemos un problema adicional, es una presencia en diferentes órganos de la administración pública española. Por ejemplo, tenemos diplomáticos destacados en un número relativamente grande en la Casa Real. Actualmente tanto el Jefe de la Casa Real como el Secretario General de la Casa Real son diplomáticos y tenemos un número sustantivo de miembros en los servicios de protocolo en la Casa Real, en la Presidencia de Gobierno, tanto como en el departamento internacional del gabinete del Presidente de Gobierno, que tiene aproximadamente un número de unos 14 diplomáticos, así como en los servicios de protocolo de la Presidencia de Gobierno, donde aproximadamente hay, yo no diría que en todos pero si en un 80 por ciento del gabinete de los ministros, un diplomático. Y tradicionalmente en el Ministerio de Defensa suele haber encargados de los temas internacionales, entre tres y cinco diplomáticos. Existen diplomáticos del poder judicial en el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano máximo de la Magistratura y, por último, tenemos diplomáticos en el poder legislativo, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Es decir, que el despliegue es enorme.

El sistema de provisión de puestos dentro de España tanto como en el Ministerio de Relaciones Exteriores como en otros departamentos es un sistema absolutamente arbitrario, hay que reconocerlo; es un sistema que se está intentando de alguna manera objetivar, pero es un sistema que depende nada más de la voluntad del jefe del órgano correspondiente y de la voluntad del diplomático que vuelve a España por su especialización o que por su in-

En España ahora mismo el servicio exterior está inmerso en una reforma que ha llegado incluso a crear una comisión interministerial.

terés desea trabajar en ese organismo. Por lo tanto, no existe un sistema tan objetivado y tan ecuánime como es el de la provisión de puestos en el exterior.

Por último, yo les decía que en España ahora mismo el servicio exterior está inmerso en una reforma que ha llegado incluso a crear una comisión interministerial presidida por la Vicepresidenta del Gobierno para presentar a finales de año un informe que permita hacer esta reforma. La reforma está dirigida fundamentalmente a todo el servicio exterior, no tanto a la Carrera Diplomática. Y se trata de varias cosas.

En primer lugar, de la modernización: modernización de medios, modernización de sistemas de acceso, información continua de los funcionarios y dotación de medios, evidentemente, puesto que ahora existe la necesidad de poner en práctica una serie de medios teniendo en cuenta los adelantos en materia de informática e internet, que tienen que ser aplicados necesariamente por consulados de España en el exterior. La política de visados de inmigración requiere una atención muchísimo mayor y una dotación de personal; la dotación de personal no significa simplemente aumentar ese número de 750 mil, incluso a crear un cuerpo de funcionarios intermedio que se dedique no solamente a temas de atención logística y contable sino incluso más políticos y que pudiese suponer un apoyo dentro de los servicios centrales, incluso tam-

bién en las grades embajadas para los funcionarios diplomáticos allí destinados.

Y con esto ya quiero agradecer de nuevo a la organización por haber contado conmigo para esta charla y, por su puesto, elogiar la iniciativa. Muchas gracias. ●



La carrera diplomática: retos y desafíos

Por: Augusto Ramírez Ocampo*

Gracias a la feliz iniciativa de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, se tuvo la oportunidad de debatir dentro del marco del Foro "El servicio exterior, un asunto de todos", acerca de la importancia que representa para los Estados un servicio exterior profesional y especializado. El ejercicio académico permitió, además, conocer las fortalezas de las carreras diplomáticas de naciones que se han distinguido por la seriedad y respetabilidad de su servicio exterior como España, Brasil, Japón y Perú.

El Foro hizo posible identificar algunos de los grandes desafíos del servicio exterior para que los diplomáticos sean capaces de interactuar con éxito en un mundo globalizado. Este desafío exige una política de Estado libre de los vaivenes de los gobiernos de turno, un pensamiento global pero con conocimiento profundo de los intereses propios y funcionarios altamente especializados y con especiales capacidades de negociación.

En Colombia, pese a las críticas que se hacen, no estamos asistiendo al nacimiento de la carrera diplomática. La historia de la profesionalización del servicio exterior, con sus aciertos y desaciertos, se remonta a los años 60 del siglo XX. Estamos próximos a celebrar cuarenta años de creación de la carrera. Es cierto sí que los nombramientos en el servicio exterior no han sido ajenos a las prácticas *clientelistas* y que en muchos casos se ha actuado con intereses distintos al estrictamente nacional. Pero esto no obsta para que se desconozcan sus avances, como tampoco para encubrir sus debilidades.

Hoy la carrera diplomática está sustentada en los principios comunes a cualquier carrera: ingreso por méritos, estabilidad y promoción, previa la superación de algunas pruebas. Como bien lo expone el Secretario Ejecutivo de la Asociación, Edwin Ostos, se ingresa mediante un concurso riguroso y exigente y se asciende en la carrera superando los cursos que realiza la propia Académica Diplomática. La designación en el exterior se basa en un sistema de alternación, en el cual hay periodos de tres años en planta interna por cuatro en el exterior.

En el mundo globalizado, el desafío del servicio exterior colombiano es común a la mayoría de los otros Estados, sin embargo difiere en sus retos. Hay que fortalecer la carrera diplomática, crear otras posibilidades de ingreso meritocrático que impidan que esta se

convierta en el único camino para el servicio exterior o establecer cuotas precisas y limitadas para los "embajadores políticos", tal como ocurre en otros países, de forma que no impidan la culminación de su ciclo profesional a los funcionarios de la Carrera.

Deberá ser una Carrera que sea el reflejo de toda la nacionalidad colombiana y no solamente de los que viven en la gran ciudad. Para ello, los colombianos de provincia o de minorías étnicas y de escasos recursos deberán disponer de becas que les permitan sostenerse mientras adelantan el curso de ingreso.

Es vital mantener y fortalecer el esfuerzo que adelanta la Academia Diplomática de San Carlos. En ella descansa, en gran parte, la responsabilidad de un servicio exterior especializado, conocedor de nuestra nacionalidad y con gran capacidad negociadora.

Resulta de elemental justicia reconocer el esfuerzo y la dedicación de la actual canciller doña Carolina Barco en su propósito de perfeccionar y enaltecer a los funcionarios de la Carrera y en contribuir a su capacitación continua.

Si bien, resultará necesario seguir influyendo sobre los distintos estamentos del Estado para conscientizarlos sobre la trascendencia que para la suerte futura de la Nación tiene su acción internacional de forma profesional y especializada.

Absurda resulta la inveterada y provinciana costumbre de medir la eficacia de la acción internacional por el insignificante costo que, en proporción al presupuesto, tiene el servicio exterior. En cambio, es prioritaria la necesidad de mantenerlo a la altura de un mundo cada vez más dependiente de todos y más interrelacionado en los campos político, económico y social, lo cual exige su presencia eficaz por lo menos en todas las capitales del continente y en buena parte de las europeas y unas delegaciones dignas en lugares estratégicos de Asia y África. ●

***Augusto Ramírez Ocampo:** Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, internacionalista, miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia y del Consejo Académico de la Academia Diplomática de San Carlos.

Memoria Diplomática

• Cumbre presidencial sobre Metas del Milenio

La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas –más conocida como la Cumbre Presidencial sobre las Metas del Milenio– reunió en Nueva York a más de 170 Jefes de Estado y de Gobierno entre los días 14 y 16 de septiembre de 2005.

Su origen y su utilidad están dados por una serie de propuestas presentadas por el Secretario General Kofi Annan, en su informe de marzo de 2005: "*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*", plasmada

en un documento final coordinado por el saliente presidente de la Asamblea General, Jean Ping de Gabón, quien, sin embargo, no ofreció mayor oportunidad a los Estados para discutir el texto, lo que generó controversia de conceptos.

• Reforma de las Naciones Unidas

Las tímidas reformas a la Carta de las Naciones Unidas se vieron reflejadas en aspectos como la eliminación del capítulo XIII en lo relativo al Consejo de Administración Fiduciaria y las referencias anacrónicas a "Estados enemigos" que figuraban en la Carta.

Un tema de tanta importancia como el de la reforma del Consejo de Seguridad fue diferido indefinidamente en el tiempo, lo cual probablemente servirá para que se presenten nuevas resoluciones de reforma a la membresía del mismo, como lo fueron los del G-4 (Japón, Alemania, Italia e India), el Grupo Africano y el Grupo "Unidos por el Consenso", cuyos principios apoya Colombia.

• Asuntos sociales

Mediante los principales elementos del documento mencionado (desarrollo, seguridad y derechos humanos) se trató de sintetizar la realidad del mundo actual y sus amenazas, diferentes a las existentes al momento de creación de las Naciones Unidas. Se intentó, con relativo éxito, reali-

zar un texto consensuado, con el cual se obtuvo el compromiso de los Gobiernos de adoptar planes nacionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y de desarrollar nuevas fuentes de financiación para luchar contra amenazas mundiales como las pandemias, el VIH/sida y el paludismo.

Asuntos como el ambiente y la salud también fueron objeto de evaluación en la Cumbre, en la cual se instó a tomar medidas con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y a crear un sistema mundial de alerta temprana para todas las catástrofes naturales.

En un tema relevante para Colombia, como es el de la asistencia humanitaria, se acordó el reconocimiento de los principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país como marco internacional para proteger a las personas desplazadas dentro de los Estados.

Asuntos de seguridad

Los Jefes de Estado expresaron una enérgica condena al terrorismo

"en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos", así como la voluntad política para concertar una convención amplia sobre el terrorismo en el plazo de un año. El apoyo a la pronta entrada en vigor de la *Convención para Suprimir los Actos de Terrorismo Nuclear* fue otro de los logros en esta materia.

Así mismo, se dio vía libre a la decisión de crear una nueva fuerza de policía permanente para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y de una *Comisión de Consolidación de la Paz* que ayude a los países en la transición a la paz.

Algunos aspectos sensibles fueron, por una parte, el compromiso de aceptación del concepto de "responsabilidad de proteger", lo cual genera recelos en muchos gobiernos por la relación que implica con principios como el de la No Intervención y el de la Soberanía de los Estados; y, por otra parte, la decisión de crear un Consejo de Derechos Humanos.

• Foro de Biarritz

El Foro de Biarritz –creado en el año 2000 a raíz de una iniciativa del alcalde de esa población francesa, Didier Borotra, con el objetivo de priorizar las relaciones entre Europa y América Latina– tuvo su sexta versión en Bogotá los pasados 29 y 30 de septiembre, con el tema central "Desarrollo Social y Democracia Local".

En el evento, al que asistieron el presidente de Colombia Álvaro



Intervención del Presidente de Colombia, Alvaro Uribe.

Uribe, el ex presidente de Colombia Ernesto Samper, más de 235 delegados internacionales, ex presidentes de varios países, representantes del gobierno de Francia, embajadores y alcaldes, se revisaron temas relativos a la realidad de las ciudades, encaminados a fortalecer las relaciones entre Europa y América Latina, y a avanzar en el análisis de la importancia de la regionalización y la descentralización como herramientas para el desarrollo.

• Audiencias públicas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

Durante el LXVIII período ordinario de sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –la cual tiene el objetivo de aplicar e interpretar la Convención Interamericana de Derechos Humanos y otros tratados sobre la materia– llevado a cabo en San José de Costa Rica del 7 al 24 de septiembre de 2005, la Corte conoció los siguientes casos contra Colombia: "Pueblo Be-

llo", "Ituango", "Gutiérrez Soler" y "Mapiripán".

Para los dos primeros casos, el Estado colombiano nombró entre sus agentes a profesionales con reconocida trayectoria nacional y a varios funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, algunos pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular. La Corte escuchó en

audiencia pública las declaraciones de los testigos ofrecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los representantes de las víctimas y sus familiares y al Estado, así como los alegatos de las partes; igualmente deliberó y dictó sentencia sobre el fondo del asunto y sobre las eventuales reparaciones y costas en los dos últimos casos mencionados.

• Colombia Nos Une en Nueva York

El programa del Ministerio de Relaciones Exteriores para los colombianos en el exterior apoyó la realización de la Feria Inmobiliaria *Dónde Vivir en Colombia*, organizada por Camacol para fomentar la compra de vivienda en el país desde el exterior.

El evento contó con la asistencia del Presidente de la República, la Señora Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Vivienda, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el Presidente de Camacol, el Di-

rector de Proexport y el Cónsul de Colombia en Nueva York. Durante el mismo, se proporcionó información sobre el programa, se promovió el registro consular y se invitó a la comunidad a iniciar un diálogo directo con el programa *Colombia Nos Une*.

Así mismo, *Colombia Nos Une* acompañó a la comitiva presidencial a la celebración de un consejo comunitario en Nueva Jersey, al cual asistieron más de tres mil personas. Finalmente, Colciencias y la señora Ministra participaron en una reunión



Dr. Rodolfo Llinás y la Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco.

con el doctor Rodolfo Llinás y más de 20 científicos colombianos radicados en los Estados Unidos, con el fin de establecer un diálogo que promueva el establecimiento de vínculos transnacionales entre profesionales altamente calificados.