



# Promoción comercial de Colombia: ¿coordinación o conflicto?

Álvaro Lara López



## 1. Introducción

**L**a gran variedad de temas que hoy son parte de la política exterior, desborda muchas veces el ámbito tradicionalmente asignado a la Cancillería. En efecto, la nueva agenda ha otorgado gran relevancia a diferentes temas, involucrando para su tratamiento diversas entidades nacionales, entre ellas, naturalmente, las encargadas del comercio exterior y la inversión extranjera.

Este hecho exige un gran esfuerzo articulador por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su condición de entidad encargada de coordinar y armonizar las actividades de los diferentes organismos del Estado que, de una u otra forma, se relacionan con el diseño, programación y ejecución de la política exterior.

En el campo económico, Colombia ha asumido el reto de profundizar sus relaciones con el resto del mundo, adoptando un nuevo perfil externo que ha

*Asesor de la  
Dirección General de  
Planeación y Estudios  
Ministerio de  
Relaciones Exteriores*

implicado transformaciones importantes al marco legal dentro del cual se ha inscrito el proceso de liberalización económica y comercial. El éxito de este nuevo modelo de desarrollo dependerá de numerosos factores de orden político, tecnológico y económico, en especial, de la capacidad del país para ampliar sus mercados y para consolidarse como receptor de flujos de capital extranjero. Pero también dependerá en gran medida de la capacidad de establecer mecanismos e instancias de concertación y coordinación adecuados, entre las diferentes instituciones del Estado y entre éstas y el sector privado, a fin de llevar a cabo una política exterior coherente, desarrollada con criterios

de eficiencia, que responda a las necesidades de nuestro desarrollo y a las nuevas condiciones de inserción del país en la esfera internacional.

En este sentido, la creación de agencias del Estado con responsabilidades en el campo exterior no exime a la Cancillería de su función coordinadora, función indelegable que lleva implícita la unidad de nuestra política exterior en general, y de la acción diplomática en particular. Por el contrario, la asignación de funciones especializadas y la participación de otras entidades tanto públicas como privadas en la programación y ejecución de la política exterior, exige un mayor esfuerzo de articulación por parte de la Cancillería, en cuyos hombros debe reposar la estrategia global para la coherencia de todas las actividades del país en el frente externo.

## **2. Antecedentes y situación actual**

La asignación de funciones económicas internacionales a otras entidades del Estado, principalmente al Ministerio de Comercio Exterior, sin establecer responsabilidades claras frente a la Cancillería, no hizo más que reforzar el criterio equivocado según el cual el sector de comercio exterior era prácticamente independiente en su gestión en el frente externo, y que la Cancillería no tenía la capacidad ni el peso institucional suficientes para ejercer su labor de articulación. Más aún, si se tiene en cuenta que la mayor parte de las labores externas de promoción comercial y de inversiones, se desarrollan necesariamente a través de funcionarios adscritos o vinculados de alguna manera al Servicio Exterior, una de las principales dependencias de la Cancillería y ente único que, por definición, no admite gestión paralela de ninguna naturaleza, independientemente de la procedencia y especialización de los funcionarios a quienes se confían dichas funciones.

Desde la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, hace más de 30 años, se ha venido generando una grave distorsión

acerca del concepto de unidad del Servicio Exterior en cuanto a su gestión comercial. En efecto, la asignación de funciones de política comercial al Incomex, así como las de promoción comercial a Proexpo desde esa época, fueron despojando en la práctica a la Cancillería de sus responsabilidades en materia económica y comercial, y afirmando la percepción según la cual la Cancillería ya no tenía participación en estos temas, ni siquiera desde el punto de vista de la indispensable labor de coordinación que ordenan la Constitución y la Ley. Lo anterior, hasta el punto que nuestras autoridades comerciales llegaron a plantear recientemente la posibilidad de expedir normas que asignaran funciones comerciales a nuestras Misiones en el exterior, desconociendo la función esencial de las Misiones Diplomáticas en el sentido de promover, entre otras, las relaciones económicas y comerciales con el resto del mundo.

Esta separación artificial de funciones no sólo fue produciendo un perfil del Servicio Exterior -incluida la propia Carrera Diplomática y Consular- cada vez más alejado de los temas económicos y comerciales, sino que distorsionó el concepto y la misma operación de nuestro servicio diplomático, al desdibujar la natu-

raleza unificada de su gestión y su representación en el exterior, y al hacer figurar a las llamadas Oficinas de Proexport en el exterior (Oficinas Comerciales de Colombia) como representaciones aisladas de otras agencias del Estado, diferentes del propio Servicio Exterior.

Este error conceptual y funcional, en el cual hemos involucrado también a la Federación Nacional de Cafeteros y, en su momento, a la Flota Mercante Grancolombiana, se agravó con la creación de la Planta Externa del Ministerio de Comercio Exterior, a cuyos funcionarios la Ley les asigna la calidad de "representantes" de dicho Ministerio en el exterior, colocándolo en el escenario internacional en un nivel paralelo al de la Cancillería, y transmitiendo nuestra confusión interna al plano de la representatividad diplomática de nuestros funcionarios en el exterior. De hecho, la independencia legal y funcional que equivocadamente se les ha atribuido a los Funcionarios Especializados del Servicio Exterior a los que se refiere la Ley 10 de 1992, Orgánica del

Desde la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, hace más de 30 años, se ha venido generando una grave distorsión acerca del concepto de unidad del Servicio Exterior en cuanto a su gestión comercial.

Servicio Exterior (hoy Decreto 274 de 2000), ha sido en gran parte el origen de los repetidos problemas presentados tanto en la designación y vinculación de dichos funcionarios al Servicio Exterior por parte de las autoridades colombianas, como de su acreditación y aceptación por parte de las autoridades de los países receptores, llegando a afectar incluso su carácter de agente diplomático y, por lo tanto, el reconocimiento de los fueros, inmunidades y privilegios correspondientes.

La situación actual en esta materia no difiere mucho de la que se ha venido



presentando en todos estos años. Por el contrario, las inconsistencias y confusiones mencionadas, plasmadas en diversas normas expedidas sin participación o con deficiente intervención de la Cancillería, han hecho carrera, y han llegado incluso a reflejarse en el actual Plan de Desarrollo Exportador, en el que se menciona expresamente la necesidad de suscribir convenios con la Cancillería para desarrollar actividades conjuntas en el exterior. Lo que esto demuestra es una mal entendida independencia de las entidades competentes en relación con la Cancillería y su Servicio Exterior. Si bien es conveniente concretar algunos arreglos interinstitucionales para ejecutar labores específicas, el asunto de fondo consiste en comprender que hay organismos que proveen o seleccionan funcionarios especializados, sean públicos o privados, de libre nombramiento o de planta, para prestar sus servicios dentro del único mecanismo con que cuenta el país para adelantar formalmente su gestión externa, es decir, el Servicio Exterior de la República, dependencia y responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Más aún, la confusión a éste respecto ha sido tal, que inexplicablemente fue abriéndose paso la creencia de que la Cancillería contaba con **Agregados Comerciales propios**, lo cual, a pesar de numerosas aclaraciones al respecto durante los últimos años, terminó también reflejándose en el actual Plan de Exportaciones.

Conviene, por lo tanto, hacer mayor claridad conceptual en cuanto a las funciones del Servicio Exterior y a la responsabilidad que le compete a la Cancillería, y difundirla entre las entidades involucradas, con criterio constructivo y pragmático, a través de un esfuerzo especial de coordinación al más alto nivel del Estado, que resulte finalmente en una acción más articulada de todos los funcionarios de Colombia en el exterior y, por ende, en una mejor imagen de nuestro país y una mayor eficiencia de nuestro servicio diplomático.

No obstante lo dispuesto en un buen número de normas, directivas presidenciales e instrucciones específicas expedidas en el transcurso de los últimos diez años, y, a pesar de considerables avances en las relaciones interinstitucionales con las entidades encargadas del comercio exterior, no ha sido posible llevar realmente a la práctica esta función articuladora de la Cancillería, al

menos en lo que respecta a la inserción de los llamados funcionarios especializados dentro del funcionamiento del Servicio Exterior.

Posiblemente, esto ha obedecido a que los esfuerzos, aunque bien intencionados, se han realizado en forma aislada al interior de cada entidad, pero sin que hubiera un elemento político suficientemente aglutinante que permitiera hacer realidad la armonización de este cúmulo de normas. Las decisiones a nivel ministerial generalmente se han traducido en ejercicios de coordinación adelantados por funcionarios subalternos sin mayor capacidad decisoria. Además, la realidad es que ninguna entidad está en principio dispuesta a apartarse de sus propias normas orgánicas -muchas de ellas expedidas precisamente en contravía de las de la Cancillería- en aras de la coordinación con esta institución que, de haber aplicado oportunamente sus normas, probablemente no hubiera dado oportunidad a la creación de nuevas entidades, al menos con la estructura y funciones que hoy tienen.

## 2.1. Los Agregados Comerciales y su vinculación a la Cancillería

En primer lugar, es preciso aclarar que, en la práctica, actualmente existen dos tipos de funcionarios en nuestro Servicio

Exterior a cargo de los temas de comercio: los Agregados Comerciales escogidos por la Junta de Proexport en los términos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y los funcionarios de la Planta Externa del Ministerio de Comercio Exterior, seleccionados por el Ministro de Comercio Exterior en los términos del Decreto 2350 de 1991 (hoy Decreto 2553 de 1999, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Comercio Exterior).

En líneas generales, los primeros cumplen labores de promoción comercial, mientras que los segundos tienen funciones más orientadas hacia la política comercial y están designados en las sedes de los organismos de comercio mundial y de integración económica y comercial, aunque también cumplen funciones de promoción y defensa de nuestros intereses comerciales cuando están acreditados ante un gobierno y no ante un organismo, como es el caso de los funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior acreditados en Washington.

Ahora bien, independientemente de sus funciones específicas de acuerdo con el sitio al que fueran destinados, y en la medida en que los dos deben ser considerados como Funcionarios Especializados del Servicio Exterior en materia co-

mercial, sería conveniente proceder a unificar tanto la denominación de sus cargos como el procedimiento para su designación y vinculación al Ministerio de Relaciones Exteriores, así como sus funciones generales.

La ley establece que, a través del Servicio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe desarrollar en forma sistemática y coordinada todas las actividades relativas a la ejecución de la política exterior de Colombia, la representación de los intereses del Estado y la protección y asistencia a sus nacionales en el exterior. Sobre el Jefe de Misión, dice la ley que el Embajador acreditado ante un gobierno u organismo internacional es la más alta autoridad de la Misión y que de él dependen los demás funcionarios acreditados ante el respectivo gobierno u organismo, tengan éstos el carácter de permanente u ocasionales o presten **servicios especializados**.

Por otra parte, de acuerdo con el Decreto 2505 de 1991, que transformó a Proexpo en Bancoldex y, posteriormente, con el Decreto-Ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), el Ministerio de Relaciones Exteriores debe vincular como **funcionarios**

**públicos de libre nombramiento y remoción** a las personas que escoja la Junta de Proexport como Agregados Comerciales, y les expedirá el pasaporte diplomático correspondiente. El mismo Decreto establece que "los agregados comerciales dependen de la Embajada de Colombia en el país donde actúen o de aquella que se encuentre en la capital más próxima a la ciudad en la cual cumplen sus funciones". Adicionalmente, estipula que con la aceptación del nombramiento -producido por Decreto del Ministerio de Relaciones por tratarse de un funcionario del Servicio Exterior- "cesa cualquier vinculación laboral con la sociedad fiduciaria, con el fideicomiso o con el Banco de Comercio Exterior". Igualmente, los funcionarios especializados, incluidos naturalmente los agregados comerciales, están subordinados -al menos formalmente- al Jefe de la Misión respectiva, a quien corresponde de manera exclusiva la representación oficial de

la República. Ésto, claro está, sin perjuicio de la relativa autonomía derivada del ejercicio de una actividad específica como la del Agregado Comercial, desarrollada bajo la guía, metodología y procedimientos establecidos por entidades especiali-



zadas  
como  
Proexport  
o el Ministe-  
rio de Comercio  
Exterior.

Es claro entonces que, no obstante la particularidad de sus funciones y el procedimiento para su selección, los Agregados Comerciales de Proexport y los llamados "representantes" del Ministerio de Comercio Exterior, quedan vinculados al Servicio Exterior de la República desde el momento de su nombramiento y, por tanto, deberían quedar sujetos a la reglamentación general que cubre a todos los funcionarios diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan sus servicios en el exterior, a pesar de que las erogaciones que ocasiona el cumplimiento del decreto de designación, se pagan con cargo a los recursos de la entidad que los selecciona. En realidad, el procedimiento para la selección de estos funcionarios, la categoría diplomática que se les asigne, e incluso la misma denominación de los cargos (siempre y cuando corresponda a las categorías diplomáticas reconocidas universalmente), son problemas internos que en nada deben afectar su adecuada acreditación como funcionarios del Servicio Exterior, en su calidad de miembros del personal diplomático de una Misión.

Vale la pena aclarar que las normas relativas a los Agregados Comerciales son extensivas a los llamados Directores de Oficinas Comerciales, denominación ésta que se utiliza en la práctica pero que no implica ninguna diferenciación legal entre unos y otros. La independencia física y presupuestal de las Oficinas Comerciales en relación con las Misiones Diplomáticas, es meramente circunstancial. Esto es importante para disipar la percepción equivocada según la cual el director de una Oficina Comercial que funciona en locales separados de la Embajada es prácticamente independiente del Embajador, mientras que otro Agregado Comercial que labore dentro de los locales de la Embajada sí depende de la respectiva Misión. Una cosa es la organización interna de una Embajada en el exterior y el grado de subordinación de los diferentes funcionarios frente al jefe de la Misión, y otra muy distinta es la representación del funcionario como agente diplomático frente al país receptor, la cual es producto de la adecuada acreditación para desempeñar funciones diplomáticas, independientemente del edificio en el que cumpla dichas funciones y de la entidad colombiana que pague sus asignaciones.

Este tipo de confusiones ha sido materia prima de varias normas legales y de numerosos docu-

mentos oficiales, en algunos de los cuales se recogen imprecisiones como aquella según la cual la Oficina Comercial "...actúa independiente de las Embajadas, pero en coordinación con ellas". Estos documentos son generalmente redactados sin participación de la Cancillería, precisamente por la falta de claridad sobre el tipo de vinculación legal y funcional que las entidades encargadas del comercio exterior deben tener con el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Servicio Exterior, **vinculación que por su misma naturaleza traspasa incluso los límites del derecho interno para pasar al terreno del derecho internacional.**

Esta es la consecuencia lógica de cualquier nombramiento en el Servicio Exterior: el carácter diplomático (o consular) tanto de su designación como de la acreditación y reconocimiento por parte del país receptor, tiene repercusiones prácticas y legales que **todo** funcionario del Servicio Exterior -especializado o no, de Carrera o no- debe conocer al menos en sus aspectos básicos, no sólo por simple conveniencia para nuestros funcionarios, sino en razón de la seriedad y profesionalismo que nuestras representaciones diplomáticas y consulares deben proyectar en el exterior. Baste aquí con mencionar, por ejemplo, que las sedes de las

llamadas Oficinas Comerciales, a cargo de Agregados Comerciales con categoría de agentes diplomáticos, deben ser consideradas como "locales de la Misión" en términos de la Convención de Viena, con todo lo que ello representa en cuanto a responsabilidades, obligaciones, derechos, fueros e inmunidades, tanto de los locales en sí, como de los funcionarios que trabajan en ellos.

Dentro de este claro criterio, es el Servicio Exterior de la República el que requiere de funcionarios especializados en materia económica y comercial, naturalmente con rango diplomático, como corresponde a sus funciones, guiados y orientados por entidades especializadas. Estos funcionarios especializados no deben recurrir al Ministerio tan sólo para obtener pasaporte diplomático en aras de facilitar el cumplimiento de sus funciones, entre otras razones, porque el pasaporte diplomático, en sí mismo, no otorga a su portador el carácter de agente diplomático en los términos de la Convención de Viena. Para ello se requiere que el funcionario cumpla funciones diplomáticas y esté debidamente acreditado y reconocido como miembro del personal diplomático de la Misión. Como se sabe, los privilegios e inmunidades no se conceden en beneficio de las personas, "sino con el fin de

garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas, en calidad de representantes de los Estados".

Como se dijo atrás, el Servicio Exterior debe ser **uno solo** y la responsabilidad de su organización y funcionamiento recae exclusivamente en la Cancillería. Dicha responsabilidad no puede limitarse a la simple formalización de los nombramientos, sino que debe implicar el efectivo control de una de sus principales dependencias, con las repercusiones jurídicas y administrativas correspondientes.

A este respecto, vale la pena destacar que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha venido promoviendo el establecimiento de directrices que permitan la clarificación de todos estos aspectos institucionales y diplomáticos, así como la puesta en marcha de mecanismos ágiles de coordinación con las entidades de comercio exterior, a fin de que la vinculación de los Agregados Comerciales al Servicio Exterior sea el resultado de la aplicación de criterios más uniformes por parte de la administración, y responda a la necesidad apremiante de mejorar la eficiencia de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior en temas tan impor-

tantes como la economía y el comercio. **La imagen institucional de Colombia en el exterior comienza con la presencia coordinada, coherente y eficiente de nuestro servicio exterior.**

### 3. Conclusión

La experiencia nos indica, entonces, que es indispensable la participación del más alto nivel de la Administración, a fin de lograr un adecuado nivel de claridad conceptual y de articulación constructiva entre las entidades competentes, que trascienda los intereses puramente institucionales y se refleje en una clara representación y efectiva colaboración de todos los funcionarios de nuestro Servicio Exterior, mejorando así la capacidad de gestión económica y comercial de nuestro país en el frente externo. El objetivo es lograr la gestión unificada de dicho Servicio, atendiendo a la obligación constitucional y legal de la Cancillería en el sentido de articular y coordinar las actividades que el país realiza en el frente externo, principalmente aquellas que por su naturaleza se ejecutan a través de una de sus principales dependencias, como es el Servicio Exterior de la República. •

