

## Una Diplomacia para administrar el Futuro

Por Fabio Ocazonez Jiménez

Registramos con satisfacción la celebración en noviembre y diciembre de 1995 del **Curso Anual sobre el Futuro de las Relaciones Internacionales**, evento organizado por la Academia Diplomática de San Carlos con el propósito de ofrecer a los funcionarios diplomáticos de la Cancillería una visión de la política internacional en los albores del siglo XXI.

El curso fue dictado por el Profesor Pierre Gilhodes, persona ampliamente conocida entre los estudiosos de la realidad internacional, como quiera que ha sido director del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, es miembro honorario vitalicio de la Asociación Diplomática y Consular y se desempeña en la actualidad como profesor de relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Las conferencias de Pierre Gilhodes, dictadas con ese estilo claro y fluido que le es propio, indujeron a los participantes a trasponer los marcos conceptuales de su propia formación en ciencias jurídicas, económicas y administrativas, etc., para situarlos en aquella esfera en donde las naciones debaten a diario los asuntos mundiales: la **política internacional**. Allí compiten diversas visiones sobre el orden mundial y las naciones actúan guiadas por su propia agenda de política exterior, dentro del espacio siempre precario delimitado por el derecho internacional.

En el presente artículo deseo llamar la atención sobre ciertas tendencias internacionales que, a mi juicio, habrán de condicionar el ejercicio de la diplomacia en el futuro, por lo mismo, exigirán mayor atención sobre la formación de recursos humanos para la gestión internacional de Colombia.

Para estos fines he presente la definición que nos ofrece un investigador de profesión y antiguo miembro del servicio exterior portugués que la diplomacia es un instrumento de política exterior con el que los Estados cultivan las relaciones internacionales a través de intermediarios mutuamente reconocidos por las partes. Esos instrumentos son los agentes diplomáticos. La diplomacia es uno de los instrumentos que coadyuvan a la política externa de un país.

A comienzos de la década de los años 80, el distinguido Canciller, Sr. Carlos Lora, en la Cancillería luego de una reestructuración política, se extrañó de no encontrar en el Ministerio una oficina de planificación. ¿Planeación? Para eso se le había servido. Desde entonces se han dado algunos avances en la planificación del futuro al interior del Ministerio pero todavía queda mucho por hacer para que nuestro Ministerio tenga su observatorio propio de la política internacional.

Muchos cambios en la vida internacional notados por sorpresa: los diplomáticos, comunicadores, ciudadanos informados,

1. José Calvet De Magalhães, *Diplomacy*, Greenwood, 1988, pág. 59

Para estos fines he tenido muy presente la definición de diplomacia que nos ofrece un investigador de la profesión y antiguo miembro del servicio exterior portugués, cuando dice que la diplomacia es un instrumento de política exterior con el cual los Estados cultivan las relaciones pacíficas, a través de intermediarios que han sido mutuamente reconocidos y aceptados por las partes. Esos intermediarios son los agentes diplomáticos.<sup>1</sup> En suma, la diplomacia es uno de varios instrumentos que coadyuvan en la gestión externa de un país.

A comienzos de los años 80 un distinguido Canciller, recién llegado a la Cancillería luego de una ardua lucha política, se extrañó de encontrar en el Ministerio una oficina de planeación. «¿Planeación? Para eso estoy yo»- observó. Desde entonces se han registrado algunos avances en la prospección del futuro al interior de la Cancillería, pero todavía queda mucho por hacer para que nuestro Ministerio cuente con su observatorio propio de la realidad internacional.

Muchos cambios recientes en la vida internacional nos han tomado a todos por sorpresa: líderes políticos, diplomáticos, comunicadores, analistas, ciudadanos informados, incluso a

los académicos, quienes suelen ocuparse de proyectar hacia el futuro las tendencias dominantes en una determinada época. ¿Cuántos de ellos previeron, por ejemplo, la rápida integración de Colombia con Venezuela, el deterioro de nuestras relaciones con Estados Unidos por efecto del narcotráfico y la intensificación de los reclamos de Nicaragua en el mar Caribe, para no hablar sino del caso colombiano?

La mirada al futuro que nos ofreció el Curso sobre el Futuro de las Relaciones Internacionales, nos permitió identificar al menos **cinco tendencias de política internacional** que influirán en la conformación del orden futuro. Son tendencias que nos exigen revisar las formas habituales en las que los diplomáticos solemos interactuar con el resto del mundo. Cito a continuación:

- La aparición de nuevos actores internacionales
- El peso de los asuntos económicos en la política exterior
- La inclusión de los temas sociales en la agenda internacional
- Las pretensiones del llamado «derecho de injerencia», y
- La incertidumbre que marca las relaciones internacionales

1. José Calvet De Magalhaes, *The Pure Concept of Diplomacy*, Greenwood Press, Nueva York, 1988, pág. 59

## 1. Aparición de nuevos actores internacionales

El tema hace referencia no sólo a la aparición de nuevos Estados escindidos de unidades mayores, lo cual es evidente en el caso de la ex-URSS y la ex-Yugoslavia, sino al papel que vienen ejerciendo en los asuntos mundiales otras unidades de poder e influencia de carácter no estatal que actúan en la esfera internacional.

Estos nuevos actores son muy diferentes de los grandes organismos políticos y económicos de la posguerra, como la ONU, el FMI, el Gatt, ya que son independientes de los gobiernos. Se trata de empresas multinacionales con la racionalidad del lucro; organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en muchos campos sociales; grandes medios de comunicación (CNN por ejemplo) capaces de moldear la opinión pública; sindicatos internacionales del crimen con influencia sobre los mercados de capital. Así mismo, es indiscutible el efecto político de grandes personalidades de nuestro tiempo como el Pontífice romano, el financista George Soros, el expresidente Jimmy Carter y, en nuestro medio, el escritor García Márquez.

La existencia de estos actores se explica por la dinámica de las sociedades nacionales de nuestro tiempo,

construídas sobre la tecnoestructura informática e industrial que tanto ha condicionado la vida de los habitantes del siglo XX. Gracias a ella, los Estados han ampliado también su esfera de acción, con el efecto de que las Cancillerías dejaron de ser hace tiempo las únicas agencias negociadoras del Estado en el campo internacional.

En el futuro, por lo tanto, **los agentes diplomáticos y consulares** nos veremos obligados a interactuar con un mayor número y diversidad de agentes internacionales, muchos de los cuales no estatales: burócratas de los Estados, ejecutivos de empresas, representantes de ONG, comunicadores sociales, fiscales, científicos y eminentes personalidades de nuestro tiempo.

Con los nuevos actores vendrán también nuevas modalidades de conducir las relaciones externas, a través de instancias todavía por crear. Un ejemplo de ello son las Comisiones de Vecindad, en donde se vienen estableciendo lazos más sólidos con países vecinos con la participación de las comunidades fronterizas, los empresarios privados y los representantes regionales comprometidos en la relación bilateral. También, resulta viable pensar hoy día en privatizar algunas funciones de relaciones públicas, promoción del comercio y de la cultura, que suele desempeñar el Estado.

## 2. El peso de los actores económicos en la política

La presencia de actores económicos en la agenda política anterior ha venido aumentando el peso del petróleo en la política en los años de desarrollo reclamando una redistribución de la riqueza. Entonces, temas como la deuda externa de América Latina y los derechos de propiedad de los recursos naturales en los acuerdos para garantizar el desarrollo sostenido han pasado a la política de los países.

Esta tendencia a la estrecha vinculación entre economía y política, hecho entre economías nacionales, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, es una función de la seguridad y la disputa de mercados nacionales y de aprovisionamiento de materias primas para la inserción en el mercado mundial y la transferencia de tecnologías.

La conformación del mercado mundial de nuevos actores económicos es la obra tanto de los países desarrollados como de esos otros grandes actores económicos que son las **empresas multinacionales**. Comenzados en los Estados Unidos en los años sesenta, las japonesas, europeas y las multinacionales

## 2. El peso de los temas económicos en la política exterior

La presencia de los temas económicos en la agenda de política exterior ha venido aumentando desde cuando el petróleo se convirtió en arma política en los años 70 y los países en desarrollo reclamaron una mejor distribución de la riqueza mundial. Desde entonces, temas económicos como la deuda externa de América Latina, los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos para garantía de inversiones y el desarrollo sostenible, se han incorporado a la política externa de los países.

Esta tendencia tiene su origen en la estrecha vinculación que se ha hecho entre economía y seguridad nacional, tanto en los países desarrollados como en vía en desarrollo. En función de la seguridad nacional se disputan mercados nacionales, fuentes de aprovisionamiento de petróleo, la inserción en el mercado financiero mundial y la transferencia de nuevas tecnologías.

La conformación del gran mercado mundial de nuestra época ha sido la obra tanto de los Estados como de esos otros grandes actores internacionales que son las **empresas multinacionales**. Comenzado con las de Estados Unidos en los años 60 y luego, las japonesas, europeas y coreanas, las multinacionales han construido su

propio mapa del mundo en donde aparecen los mercados maduros, emergentes, deprimidos, etc. que son su referencia para sus operaciones globales. Las diez compañías más grandes del mundo transan negocios en cuantía superior al PBI de Colombia y se ha estimado que por lo menos una cuarta parte del comercio mundial de los años 80 se dio entre filiales de las empresas multinacionales mismas, en vez de formas convencionales de comercio.<sup>2</sup>

Como respuesta a esta realidad, los países en desarrollo, desde la China hasta las islas del Caribe, se ofrecen como plataformas exportadoras al resto del mundo y compiten entre sí por atraer las tecnologías de punta que aportan las multinacionales. El funcionamiento las 24 horas del día del mercado de valores del mundo puede poner en riesgo la estabilidad de los países, del norte y del sur, como lo vimos durante la crisis financiera de diciembre 1994 en México.

La lógica de esta tendencia es que los diplomáticos estaremos llamados a articular en el exterior intereses económicos considerados de importancia estratégica para la nación, ya sea en materia de comercio exterior,

2. Brian Hocking y Michael Smith, *World Politics, An Introduction to International Relations*, Harvester Wheatsheaf Press, Hertfordshire (Reino Unido), 1990, pág. 87

captación de inversiones o promoción de la cooperación. Los representantes diplomáticos podrían ser llamados a influir para que una determinada multinacional ubique su planta ensambladora de vehículos en el país, se logre un contrato de aprovisionamiento de carbón a largo plazo o se obtenga su participación en la privatización de ciertas empresas públicas.

### 3. La inclusión de los temas sociales en la agenda internacional

Ciertos temas sociales de nuestro tiempo con factores potenciales de perturbación internacional también han ingresado a la agenda internacional vinculados al concepto de seguridad: la pobreza crónica, el tráfico de drogas, la violación de los derechos humanos, las migraciones, el terrorismo, la propagación del sida, la protección ambiental, entre otros.

Por esta vía, los temas de carácter social, que antes eran de bajo perfil, han adquirido figuración política. Su presencia en la agenda internacional revela el grado de interdependencia que se está dando en las sociedades modernas por la mayor aproximación entre los pueblos de la tierra, lo cual explica en parte la visibilidad que tienen las organizaciones no gubernamentales - ONG - y la celebración de las megaconferencias mundiales patrocinadas por las Naciones Unidas

sobre el papel de la mujer, la lucha contra el crimen, la protección del ambiente, etc.

El debate internacional sobre estos y muchos otros temas ya no está orientado solamente por los Estados, sino que en él participan especialistas de todo tipo vinculados a comisiones de alto nivel (Brundtland, Brand), círculos mundiales de estudio (el Club de Roma), "think-tanks" privados (World Resources Institute, etc.) o las ONG (Amnistía Internacional), la mayoría de las veces ajenos a los que transcurren en las Cancillerías de sus países. Cabe preguntarse por tanto la relevancia que aún conservan las Cancillerías para contribuir a los grandes debates de nuestra época.

La nueva agenda internacional exige la conciliación de los intereses divergentes de los Estados, por lo cual las negociaciones seguirán recayendo en los representantes del Estado. Para darle fuerza a las actuaciones nacionales debería cultivarse una relación armónica entre los agentes diplomáticos y los asesores técnicos al servicio del Estado, en particular al interior de las Cancillerías, con respeto por los roles de unos y otros profesionales y sin pretensión a sustituirse mutuamente. Si bien los diplomáticos deberíamos adquirir algunas aptitudes técnicas, los técnicos, a su vez, podrían beneficiarse de una mayor circunspección en los asuntos de Estado.

### 4. Las pretensiones de «derecho de

La necesidad de acciones favorables para la misión por excelencia de Naciones Unidas y de foros multilaterales modernos, recientes como la gobernabilidad mundial, los foros internacionales de importancia a esas instituciones nazan dos principios cardinales de las relaciones internacionales: la soberanía de los Estados y la no injerencia». <sup>3</sup>

Se pretende legitimar la intervención armada para la gobernabilidad mundial, los criminales y el respeto a los patrones mínimos de conducta por parte de las naciones. Se han sido los escenarios de estas acciones, pero cuando en África o América Latina Colombia, podría serlo en el futuro. Se tiene en la mira a países que imponer el orden internacional, garantizar los derechos humanos, limitar las acciones del criminal o dentro de los cuales se agotan los recursos de la naturaleza.

3. Sobre el tema véase el artículo de Socorro Ramírez Vargas, "El derecho de injerencia en la posguerra fría" en *Análisis de la Universidad Nacional*, enero de 1998, pp. 49-68.

#### 4. Las pretensiones del llamado «derecho de injerencia»

La necesidad de asegurar condiciones favorables para la paz mundial es la misión por excelencia del sistema de Naciones Unidas y de las instituciones multilaterales modernas. Sin embargo, recientes conceptos de gobernabilidad mundial expuestos en los foros internacionales, han restado importancia a esas instituciones y amenazan dos principios cardinales de las relaciones internacionales, la soberanía de los Estados y la no intervención, a la sombra de un pretendido «derecho de injerencia».<sup>3</sup>

Se pretende legitimar la intervención armada para asegurar la gobernabilidad mundial, el castigo a los criminales y el respeto de ciertos patrones mínimos de conducta por parte de las naciones. Somalia y Haití han sido los escenarios recientes para estas acciones, pero cualquier país de Africa o América Latina, incluida Colombia, podría serlo en el futuro. Se tiene en la mira a países incapaces de imponer el orden interno, de garantizar los derechos humanos, de controlar las acciones del crimen internacional o dentro de los cuales se depredan los recursos de la naturaleza. La "cer-

tificación" de ciertas conductas daría pie para eventuales acciones de fuerza.

Es un escenario que hace aflorar en los países más avanzados un crudo neodarwinismo, las fuerzas del nacionalismo y los prejuicios raciales y culturales latentes, además de acentuar las líneas divisorias entre el Norte y el Sur. Las conquistas del derecho internacional pierden espacio ante el ejercicio de la fuerza y las naciones débiles encuentran mayores razones para cohesionarse, ya sea en torno a una cultura compartida (la hispanoamericana), una religión común (el islam) o una actitud política definida (no alineados).

De echar raíces profundas esta tendencia a la injerencia, naciones como la nuestra verían reducir su margen de maniobra en política externa y sería preciso apelar a diversos tipos de coaliciones en foros internacionales para contrarrestar sus efectos adversos. Se requiere por tanto desplegar las mayores habilidades diplomáticas del país en estos foros, prescindir de agentes diplomáticos improvisados y más bien, formar un cuerpo técnico de negociadores al servicio del Estado.

#### 5. La incertidumbre de las relaciones internacionales

El mundo de las reacciones previsibles de la era bipolar ha pasado a la

3. Sobre el tema véase el interesante artículo de Socorro Ramírez Vargas, "El intervencionismo en la posguerra fría" en *Análisis Político* No. 21, Universidad Nacional, enero-abril de 1994, ps. 49-68

historia. Vivimos un mundo que se dice unipolar en lo político-diplomático, bipolar en lo militar y multipolar en lo económico-tecnológico.<sup>4</sup> Pierre Gilhodes ha hecho referencia a esta situación de falta de puntos de orientación para navegar en el mundo actual, citando el pensamiento de Raymond Aron, según el cual no puede haber teoría de las relaciones internacionales porque son demasiados los factores en juego, no se pueden establecer variables dependientes o independientes, los Estados no tienen metas únicas, hay una ausencia de parámetros cuantificables y mecanismos de restauración del equilibrio, que hacen imposible predecir la actuación.

La incertidumbre, nos dice Lord Morley, es una situación en donde debemos «responder sí o no con base en una información imperfecta». Ciertamente las líneas maestras del futuro están muy borrosas y si tenemos en cuenta que son muchos los actores internacionales y muchos los temas de debate, parece lógico concluir que las relaciones internacionales han entrado un periodo forzoso de incertidumbre y que, por lo tanto, deberíamos contentarnos con una aproximación intuitiva del futuro, en lo cual los propios diplomáticos tendrían mucho que aportar.

Por otra parte, 1996 es un año que nos va a dar las primeras respues-

tas a las actuales inquietudes, según analizaba hace poco una edición del semanario *The Economist*. Habrá elecciones tanto en Estados Unidos como en Rusia; una conferencia intergubernamental de la Unión Europea fijará el rumbo de la integración de ese continente y en China se tendrán el primer vislumbre de la era post-Deng Xiaoping.<sup>5</sup> En América Latina se perfilan las líneas de convergencia de los diversos esquemas de integración subregional.

No deberíamos por tanto renunciar a formarnos una imagen del mundo del mañana y los posibles escenarios para la acción externa del país. De todas maneras, parece razonable esperar que la Cancillería de San Carlos (digo la Cancillería, no su canciller) se forme su propia visión de la realidad internacional futura y que ojalá sea una visión con capacidad de orientar tanto a los diversos gobiernos que elijan los colombianos cada cuatro años como a los ciudadanos deseosos de asomarse al resto del mundo por razones de su oficio, sus negocios, sus viajes de turismo o su educación general.

4. Diego Cardona y Juan Tokatlian, «El Sistema Mundial en los noventa» en *Colombia Internacional*, No.13 Enero-Marzo 1991 Pág. 16-21

5. «Why 1996 matters» en *The Economist*, edición de enero 27-febrero 2, pág. 19

## 6. La gestión interna del futuro

Es evidente que toda la política exterior y toda la acción diplomática requieren de un cuerpo sólido de conocimientos sobre la realidad internacional, con suficiente capacidad de análisis y ojalá predictiva, que sustenten a la acción del Estado en el plano internacional. En este campo además de los análisis académicos hacen los centros de investigación nacionales como extranjeros tan valiosas las observaciones de terreno, aportadas en forma directa por representantes diplomáticos y académicamente entrenados para la acción exterior.

Los dos primeros objetivos de la política exterior de Colombia debería proponer proyectar una sólida gestión diplomática ahora y en el futuro. Ser: 1) identificar claramente las líneas maestras de la realidad internacional del futuro y, 2) fortalecer a través de la Cancillería la formación de cuadros profesionales para la acción diplomática.

La identificación clara de la realidad internacional, hecha a través de la propia Cancillería como parte de las funciones del Estado que se ocupan de los temas económicos y comerciales con el apoyo de centros de investigación de primer orden permitiendo alcanzar unos objetivos claros de p-

## 6. La gestión internacional del futuro

Es evidente que toda gestión de política exterior y toda Cancillería requieren de un cuerpo sólido de conocimientos sobre la realidad internacional, con suficiente capacidad explicativa y ojalá predictiva, capaz de dar sustento a la acción del Estado en el plano internacional. En este empeño, además de los análisis académicos que hacen los centros de investigación tanto nacionales como extranjeros, resultan valiosas las observaciones desde el terreno, aportadas en forma sistemática por representantes diplomáticos debidamente entrenados para servir en el exterior.

Los dos primeros objetivos que Colombia debería proponerse para proyectar una sólida gestión internacional ahora y en el futuro, deberían ser: 1) identificar claramente las líneas maestras de la realidad internacional del futuro y, 2) fortalecer al interior de la Cancillería la formación de los cuadros profesionales para la gestión diplomática.

La identificación clara de la realidad internacional, hecha tanto por la propia Cancillería como por las instituciones del Estado que se ocupan de los temas económicos y comerciales, y con el apoyo de centros académicos de primer orden permitiría formular unos objetivos claros de política exte-

rior y de interacción de Colombia con el resto del mundo.

Esta tarea exigiría además un equipo permanente de gestores internacionales - una carrera diplomática - que sustente la continuidad y permanencia de nuestros intereses nacionales en las cambiantes circunstancias del mundo.

«¿Cómo es que el país no ha entendido - se preguntaba un distinguido parlamentario en un foro sobre el servicio exterior organizado por la Universidad Javeriana el mes de marzo pasado - que una política exterior debe contar con el apoyo de una carrera diplomática muy sólida dentro de la propia Cancillería?»

Sería quizá más benéfico para el país que la política exterior se abriera al debate interno entre los diferentes actores nacionales, mientras que la representación y gestión ante los gobiernos extranjeros se confiara a administradores imparciales e idóneos con amplia experiencia en el trato con los demás Estados del mundo, escogidos mediante concurso de méritos y con dedicación permanente a servir a la nación.

En el ámbito de las relaciones internacionales del futuro va a presentarse una mayor interacción del Estado colombiano con los agentes no estatales - empresas multinacionales, ONGs,

mediadores de paz, etc. También habrán intensas negociaciones internacionales sobre aspectos técnicos del comercio, el medio ambiente, los derechos humanos, etc. que exigirán el concurso de expertos negociadores. Finalmente, seguirá siendo más importante nuestra presencia en los foros multilaterales para defender los principios del derecho internacional y fortalecer la cooperación entre los países.

¿Qué nos hace pensar que en tales condiciones la nación defenderá mejor sus intereses con agentes diplomáticos contratados temporalmente cuya experiencia adquirida en el exterior en el ejercicio de sus funciones no revierte a la Cancillería porque son obligados a renunciar cada vez que se produce un cambio en la conducción política del Estado y que una nueva administración ingresa a la Casa de Nariño?

La exitosa participación del país en el mundo futuro depende de las

decisiones que hoy día se adopten en materia de formación de **recursos humanos** en áreas estratégicas de las relaciones exteriores del país, tales como la diplomacia multilateral, las relaciones con los países vecinos, con los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, así como en los nuevos temas de la agenda internacional: derechos humanos, lucha antidrogas, medio ambiente, ciencia y tecnología y finalmente, migraciones (se afirma que el 10% de los colombianos viven en el exterior).

Por lo tanto, la nación entera debería hacer suyos estos objetivos para la gestión internacional del mañana. A la vez que formar hábiles negociadores y profundos conocedores del medio externo, debería contar al interior de la Cancillería con una unidad de prospectiva de la realidad internacional con poder de visualizar y hacer su propio análisis de las cambiantes circunstancias del futuro.

**Señor Alberto Montaña**  
**Embajador del Perú**

## **Don Juan García del Río** **de Relaciones Exteriores** **(1821) y de**

Señores y señoras, amigos

Con la realización de este acto, don Juan García del Río culmina un antiguo anhelo: un espacio adecuado y propicio de trabajo. El tercer óleo, ya que el primero en la sede de la biblioteca lleva su nombre, el vicepresidente del Perú lo descubrió ante el plebiscito, el segundo lo fue en el hito de la colombiana, y en presencia de la visita oficial de la Secretaría de Exteriores de mi país, etc.

El momento en que se fortalece la vinculación entre nuestros países, en una fraterna amistad. El caso de San Carlos, en el momento del Libertador, señaló el camino debido homenaje a quien es la historia de nuestra patria, más cabal y significativa de nuestra relación bilateral. La Secretaría de Estado pa