



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 abandonarían 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.*