

DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

- una visión desde el Senado de la República

EVALUATION OF COLOMBIAN FOREIGN POLICY

- A View from the Colombian Senate

Juan Manuel Galán P.*

recibido 30/04/07, aprobado 30/05/07

Resumen

En ejercicio del control político en la Comisión II del Senado se realizó a mediados de 2006 un debate a la política exterior del Gobierno Nacional. En él se identificó que los problemas diagnosticados por expertos en 2002 no han sido corregidos y más aún se han perpetuado como lo refleja el análisis realizado.

Palabras clave: Política internacional colombiana, política de Estado, política de gobierno, Asia, cuenca del Pacífico, conflicto armado, servicio exterior, carrera diplomática, sociedad civil.

Abstract

A debate of the Second Commission of the Colombian Senate took place in 2006 about the governmental foreign policy. In that debate was realized that problems identified by experts in 2002 haven't been corrected and they still happening.

Key words: Respice polum; respice similia, Colombian international policy, long-term policy, Asia and Pacific Basin, armed conflict, foreign service, citizen reed.

Introducción

El rol del legislador ha venido cambiando drásticamente con la expansión del fenómeno de la globalización, buena parte de los temas que se tratan hoy en foros internacionales y que culminan con la celebración de tratados, eran hace unos años competencia exclusiva de los legisladores nacionales. La iniciativa legislativa se ha visto así limitada, pero paralelamente se ha generado una mayor conciencia sobre la importancia del ejercicio del control

político y se ha abierto el camino para que esta facultad sea utilizada para efectos de la política exterior, algo poco frecuente en nuestro medio.

En ese marco, a finales del año 2006, realicé un debate de control político al Gobierno Nacional sobre la política exterior en los últimos cuatro años. Esperamos haber contribuido a que la política exterior colombiana sea una política de Estado, como tal de largo plazo, que recoja ampliamente consensos sobre los intereses nacionales y sea eficaz en la

* Senador de la República de Colombia por el Partido Liberal Colombiano. Miembro de la Comisión II del Senado, miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Politólogo del Instituto de Estudios Político de París, Francia. Maestría en Política Internacional de la Escuela de Altos Estudios Internacionales de París, Francia. Correo Electrónico: juan.galan.pacho@senado.gov.co. El autor agradece a Angélica Barón, Angélica Beltrán, Julián Guerrero, Camilo Mendoza y Olga Ramírez la colaboración para la preparación del debate y elaboración de este documento.

consecución de sus objetivos¹. Este documento refleja las principales conclusiones de dicho debate.

1. Punto de partida.

Los estudios sobre la política exterior colombiana muestran que existe una serie de características, que han sido criticadas reiteradamente por los analistas. Un diagnóstico señalaba las siguientes en octubre de 2002 (Ardila 2002:29), recién iniciado el primer periodo del Presidente Álvaro Uribe V.:

1. La política internacional en su mayor parte es de Gobierno, no de Estado².
2. Baja profesionalización y especialización del servicio exterior³ colombiano.
3. Se desconocen actores diferentes a los estatales, como la sociedad civil, en la formulación y evaluación de la política exterior.
4. Diplomacia personalizada que depende más del funcionario de turno que de la respuesta institucional.
5. Falta de coordinación.
6. La tendencia al *respece polum*.

Con base en este diagnóstico, se desarrolló el análisis tanto de la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, como la obtenida en la investigación y en las entrevistas. Los resultados no son

halagadores: el diagnóstico no ha cambiado, no se ha avanzado en la solución de los problemas y éstos se han agravado durante los últimos 4 años. A continuación se presenta el análisis relacionado con algunos de estos puntos.

2. La política exterior es principalmente política de Gobierno

Es innegable que es deber del Gobierno construir una política de Estado en materia de relaciones internacionales y nuevamente no se ha hecho. Lo confirmaron los expertos en estos temas que reiteradamente llaman la atención sobre el punto, quienes lo dejaron en claro en el diagnóstico del año 2002 ya mencionado y lo reiteraron en las entrevistas que se llevaron a cabo para el debate.

Algunos aspectos en los que hemos identificado que esta situación se manifiesta son:

a. Falta de consenso sobre los intereses nacionales

La política exterior, ha sido ligada y subordinada, especialmente en los últimos años, a la solución del problema de violencia interna que padecemos. Este Gobierno no es la excepción como se puede apreciar en el documento de política exterior (MRE 2004).

1 Para efectos del debate se acudió a documentos oficiales, y a la opinión de expertos nacionales en temas de política exterior y relaciones internacionales. Es menester nuevamente, agradecer la colaboración de estos académicos y profesionales del servicio exterior colombiano, cuyos artículos o entrevistas enriquecieron nuestro análisis.

2 El mismo diagnóstico reconoce que en materia de delimitación de fronteras y en algunos temas multilaterales (sin precisar) se podría afirmar que hay una política de Estado.

3 Servicio exterior no es igual a carrera diplomática. El Servicio exterior está conformado por los funcionarios de libre nombramiento y remoción, provisionales, de carrera diplomática y de carrera administrativa que cumplen funciones en las misiones diplomáticas y consulares en el extranjero.

Sobre este punto, es claro que el país no ha construido amplios consensos que le permitan orientar su acción de largo plazo y así su política exterior.

Lo demuestran hechos de público conocimiento: cada Gobierno ha propuesto una alternativa para terminar con el conflicto atada a su periodo; el consenso que la sostiene se basa casi exclusivamente en el respaldo electoral que ha obtenido en las elecciones que lo llevaron al poder. Esta visión de corto plazo se hace evidente cuando ante el “fracaso” de la opción, se genera un cambio de rumbo casi diametral para el siguiente periodo, nuevamente soportado en el respaldo electoral.

Se podría decir que la reelección del actual gobierno, hace un giro en este sentido, sin embargo, las permanentes discusiones sobre las condiciones para una negociación, la ley de justicia y paz, el intercambio humanitario, la naturaleza del conflicto, así como el rol de la comunidad internacional, no son sino la muestra de que el consenso es aún muy bajo.

Esta falta de consenso sobre el interés nacional, se traduce en una política exterior coyuntural, que asume el riesgo de cometer errores significativos de largo plazo. Por ejemplo, veamos las implicaciones de considerar que en Colombia existe una amenaza terrorista:

- Se cierra o dificulta gravemente la posibilidad a un eventual proceso de negociación con estos actores, a pesar de que el Presidente de la República afirma que el Gobierno está dispuesto a negociar siempre y

cuando haya un cese de hostilidades, pues existe una tendencia en la comunidad internacional a no favorecer la negociación con grupos terroristas.

- A pesar de que puede traer beneficios en materia de ayuda militar y económica la estrategia tiene implicaciones nocivas de corto y largo plazo. A corto plazo, la más importante de las implicaciones jurídicas de calificar la situación de orden público como “amenaza terrorista” es que de no existir conflicto armado, se torna dudosa la aplicación del Derecho Internacional Humanitario – DIH, pues dicho reconocimiento es condición para su aplicación. Esto que podría ser considerado un debate jurídico – teórico, tiene graves implicaciones en la práctica, en este sentido el 17 de junio de 2005 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), manifestó que si el Gobierno niega la existencia del conflicto, ellos se van del país.
- La calificación de estos grupos como terroristas envía un mensaje ambiguo a la sociedad internacional más aún cuando se abren procesos de negociación con éstos. De allí los cuestionamientos de algunos actores de la comunidad internacional y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), hacia el proceso de negociación con las autodefensas ilegales. Cuando el Gobierno los cataloga como terroristas se deslegitima al negociar con ellos.
- En este sentido, a largo plazo se va en detrimento del mejoramiento

de la comprensión de la realidad del país en el exterior, objetivo mismo de la política exterior colombiana del actual Gobierno (MRE 2004).

b. Desatención sistemática

“Por 20 años los gobiernos colombianos han expresado el interés de vincular en forma consiente al país al despliegue industrial de Asia Oriental” asegura el equipo de investigadores sobre Asia y el Pacífico, que soportan el proyecto Colombia Internacional (Colombia Internacional 2006). Los hechos muestran que no se ha avanzado significativamente. La situación colombiana frente a otros países de América Latina, como México, Chile y Perú, es de un claro rezago: México es miembro de la APEC (el foro de cooperación más importante de la región) desde 1993, Chile desde 1994 y Perú desde 1997.

Colombia solicitó su ingreso en 1995 y quedó cubierta por la moratoria establecida en 1997 para la ampliación del foro.

Tras dos décadas de discursos sobre la inserción de Colombia en el Pacífico, las relaciones económicas del país con Asia y el Pacífico (uno de los tres grandes ejes de la economía mundial) no superan el 10% del total, arrojando una balanza comercial negativa (Colombia Internacional 2006).

Este ejemplo refleja que en la práctica no hay política exterior de Estado y el Gobierno no está avanzando en ese proceso como se podrá apreciar:

- Colombia, por consideraciones de orden fiscal tuvo un retroceso en su representación diplomática en el Pacífico cerrando las embajadas en Australia, Indonesia y Singapur. Una respuesta de coyuntura que

4 Según se desprende de las actividades previstas en el plan estratégico de la Cancillería, entregado con la respuesta al cuestionario, para efectos del debate en la Comisión II del Senado:

2003: Promover la participación colombiana en las actividades nacionales e internacionales de PECC, APEC (*Asia – Pacific Economic Cooperation*) y PBEC (*Pacific Basin Economic Council*); estimular la coordinación interinstitucional que facilite y fortalezca la inserción de Colombia en el sistema de cooperación económica del Pacífico, compuesto por los organismos mencionados antes.

2004: Impulsar las gestiones administrativas que permitan el pago de cuotas al PECC, que permitan recuperar nuestra posición de miembro activo del organismo.

2005: No se presentó el plan con las respuestas, sin embargo entre los resultados para el año 2005 se mencionan: Reactivación del Comité Colombiano del PECC (COLPECC); revisión de la estructura y composición de COLPECC; fortalecimiento de los vínculos con el sector privado y académico en COLPECC; Mantenimiento de una estrecha comunicación con los IAG de Colombia en cada Foro del PECC, para la coordinación de programas y actividades que se llevan a cabo en el organismo.

2006: Promover el trámite interno del Decreto que modifica la conformación de COLPECC; continuar con la participación de Colombia en las actividades de los diferentes grupos PECC.

5 Ídem. **2003:** Promover la participación colombiana en las actividades nacionales e internacionales de PECC, APEC (*Asia – Pacific Economic Cooperation*); presentar iniciativas que faciliten el ingreso de Colombia a APEC como miembro pleno.

2004: APEC Seguimiento a las actividades de este Organismo, en el cual Colombia participa en calidad de país invitado.

2005: No se presentó el plan con las respuestas, sin embargo entre los resultados para el año 2005 se mencionan: Participación de Colombia en las actividades de los grupos de trabajo en los cuales participa como invitado. (Energía y Promoción Comercial); seguimiento a las actividades y discusiones sobre las condiciones de acceso a APEC, así como su rol y dinámica en el escenario internacional; Definición de la forma cómo se va a desarrollar el Plan de Acción Individual.

2006: Continuar las gestiones tendientes al ingreso de Colombia al APEC (*Asia - Pacific Economic Cooperation*) cuando termine la moratoria en el 2007; Definición de la forma cómo se va a desarrollar el Plan de Acción Individual una vez se ingrese a APEC.

afecta la realización de una política de Estado.

En especial llama la atención el cierre de esta última, pues Singapur es la sede de las secretarías de PECC (*Pacific Economic Cooperation Council*) del cual Colombia es parte y busca reactivar su participación⁴ y de APEC, foro al cual aspira a ingresar⁵.

Sobre este punto no sobra advertir que en entrevista la ex – embajadora María Ángela Holguín, quien diseñó la estrategia para el cierre de las embajadas y consulados, afirmó que aquella había sido mal ejecutada (Lecturas de Fin de Semana 2006:6).

- El Gobierno no se quedó quieto, pero no formuló ni desarrolló en la práctica una política que permita

avanzar rápidamente y recuperar el tiempo perdido.

De acuerdo con los indicadores de gestión suministrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la evaluación del cumplimiento del objetivo estratégico “consolidar las relaciones bilaterales estratégicas” se hace a partir del indicador: Número de encuentros bilaterales ejecutados en relación con los programados.

Sin entrar a discutir sobre la pertinencia de un indicador como el mencionado, se observa que del año 2004 a 2006, las metas propuestas de reuniones con todas las zonas geográficas disminuyeron, lo que va en contravía del objetivo de afianzar e intensificar las relaciones bilaterales, así:

Tabla 1. MRE - Meta de visitas por año⁶

Región	Meta 2004	Meta 2005	Meta 2006
América	22	15	22
Europa	47	17	25
Asia, África y Oceanía	6	4	3

Fuente: Respuesta suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para efectos del debate en la Comisión II del Senado.

6 Los resultados fueron superiores a las metas propuestas. No obstante se observa una falta de coherencia en la definición del indicador, pues al reducir las metas y sobrepasarlas da la sensación de que se hizo más que en el año anterior. El caso de Europa es quizá el más diciente:

Región	Resultado 2004	Resultado 2005
América	31/22 = 141%	78/15 = 520%
Europa	39/47 = 83%	26/17 = 152%
Asia, África y Oceanía	6/8 = 75%	13/4 = 312%

Fuente: Elaborado a partir de la información de la respuesta suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para efectos del debate en la Comisión II del Senado.

Para el caso de la región en mención más África se tienen previstas 3 visitas. La proporción de reuniones frente a las otras regiones muestra una visión de “sostenimiento de las relaciones”, de corto plazo y no de profundización, pues no se percibe un esfuerzo por corregir el desbalance permanente.

Revisados los planes de acción de las embajadas colombianas en la zona, se encuentra que la visitas programadas se refieren a China (1), a la cual asistirá el Vicepresidente para suscribir algunos convenios y Malasia (2). No obstante éstas no están claramente definidas en el plan de la Dirección para Asia, África y Oceanía, en donde aparecen otras dos para Japón.

En este contexto, si bien no se puede negar que se han realizado acciones hacia el Pacífico y la visita del Presidente de la República acompañado de empresarios y universidades es una acción a destacar, los indicadores y las diferencias en los datos suministrados ponen en evidencia que esta gestión tiende a ser esporádica y su eficacia cuestionable.

- La APEC nuestra salvación. Visión de corto plazo / descoordinación. La búsqueda del ingreso de Colombia a la APEC parece ser un objetivo central de la actividad de la Cancillería, como se deduce del Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo a pesar de ser un foro cuya visión es llegar a una zona de libre comercio e inversión (Colombia Internacio-

nal 2006), no aparece en la política de comercio exterior suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁷.

Los expertos en la materia consideran que APEC es una opción de mediano y largo plazo, por lo que no sirve para resolver la debilidad de la política exterior en el área (Colombia Internacional 2006).

Así mismo, conscientes de esta realidad, extraña que en la búsqueda de acuerdos comerciales bilaterales no se haya avanzado en Asia y el Pacífico, tanto para buscar alternativas de inserción en la región de más rápida consecución como para allanar el camino al ingreso a la APEC y sobre todo para no estar al margen de grandes economías como la india, china, japonesa y coreana.

Finalmente es sorprendente lo afirmado en la evaluación del plan formulado por la Dirección General para Asia, África y Oceanía 2006: “A pesar que se envió (sic) la información oportunamente, (sic) lo ministerios y entidades interesadas en los temas de los grupos de trabajo de APEC (Ministerio de Comercio, Proexport, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comunicaciones) no asistieron a las reuniones.”

- Adicionalmente a las consideraciones anteriores tenemos una sistemática debilidad institucional en las embajadas colombianas en la zona, como se observa en la siguiente tabla:

7 Documento anexo a la respuesta suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para efectos del debate en la Comisión II del Senado.

Tabla 2. Perfil de los funcionarios de las embajadas en China, Corea del Sur, India, Japón y Malasia

Pais	No. Funcionarios de Carrera Diplomática	No. Total de Funcionarios	Perfil del embajador
Corea del Sur	1	2	General ®
India	1	5	n.d.
Japón	2	12	Comerciante.
Malasia	1	4	Político
República Popular China	1	4	Ex funcionario Proexport

n.d.: No disponible.

Fuente: Funcionarios de carrera diplomática y No. de funcionarios: Anexos 3, 4 y 5 de la respuesta suministrada por el MRE / Perfil del embajador: Consulta a través de www.google.com

La magnitud de la planta de personal (con excepción del Japón) la proporción de funcionarios de carrera diplomática, y el perfil de los embajadores son una muestra de que la región no ha sido atendida como lo merece.

- No se rompen dinámicas nocivas. La situación fiscal colombiana, no sólo afectó a las misiones diplomáticas, sino que se tradujo, combinada con la búsqueda de la eficiencia estatal, en una paranoia de reestructuraciones que ha llevado entre ellos al Ministerio de Relaciones Exteriores a ver su organigrama modificado al menos 4 veces en los últimos 14 años: Decreto 2126 de 1992, Decreto 1676 de 1997, Decreto 2105 de 2001, Decreto 110 de 2004. Cada modificación de las normas de estructura trae consigo la necesidad de expedir nuevos manuales de funciones y procedimientos, afectan los desarrollos informáticos, y en el caso colombiano, los funcionarios siempre deben supe-

rar un duelo institucional pues estas reformas normalmente están acompañadas de la reducción de la planta de personal.

No es difícil presumir que con una duración promedio de 3 años y medio por reorganización, ninguna haya resuelto eficazmente los problemas administrativos y misionales, ni se haya consolidado. La propia paranoia reformista hacia eco de la enfermedad como solución pues cada reforma se sustenta en la ineficiencia del modelo.

Este Gobierno no fue la excepción. Con criterios como el mencionado, la agenda de reducción del gasto público y en sus prioridades (como se observa en la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI con la Red de Solidaridad Social y la Consejería para el Plan Colombia) se hizo un nuevo cambio, cuyos resultados como lo muestra el diagnóstico que estamos realizando aún están por verse.

Nuevamente se podría decir que la reelección del actual gobierno, hace un cambio en esta tendencia, sin embargo, el informe del Programa de Renovación de la Administración Pública muestra que las metas que se han propuesto en materia de reducción de costos de personal aún no se han cumplido por lo que es esperable que continúen las reestructuraciones, sin descartar que algunas de las entidades ya reestructuradas lo sean de nuevo (DNP 2006).

3. El servicio exterior⁸ tiene poca profesionalización, baja especialización y padece el clientelismo.

Las relaciones internacionales nunca han sido un tema fácil de abordar, pues siempre se han caracterizado por su complejidad, y dinamismo. Hoy en día estas características se han hecho más intensas en virtud de la globalización, los reordenamientos regionales, el surgimiento de nuevos

actores internacionales no estatales y la ampliación de los temas de la agenda internacional en aspectos que van más allá de la soberanía o el equilibrio de poder. En este entorno, un servicio exterior técnico en la materia, es una necesidad, es un factor de supervivencia del Estado.

Evaluada la información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, encontramos las siguientes cifras significativas:

Los datos del Ministerio son reveladores, el servicio exterior colombiano no está en manos de los funcionarios preparados por el Estado para ello a través de la carrera diplomática. Estas cifras comparten la tendencia con un estudio reciente de la Universidad de los Andes (Tickner et al. 2006) sobre el tema.

Asimismo, la ley establece que en la planta externa de dicha entidad se mantendrá “un 20% del total de cargos de embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la carrera diplomática y

Tabla 3. Proporción de funcionarios de carrera diplomática en la Planta Externa del MRE

Tipo de Misión	Funcionarios de Carrera Diplomática	%	No. Total de Funcionarios
Embajadas	84	28%	300
Consulados	47	22.7%	207
Delegaciones	12	36.36%	33
Total	143	26.48%	540

Fuente: Elaborado a partir de los Anexos 3, 4 y 5 de la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores para el debate en la Comisión II.

8 Servicio exterior no es igual a carrera diplomática. El Servicio exterior está conformado por los funcionarios de libre nombramiento y remoción, provisionales, de carrera diplomática y de carrera administrativa que cumplen funciones en las misiones diplomáticas y consulares en el extranjero.

consular, a medida que se presenten las vacantes”.Esta situación muestra que la carrera diplomática no es la regla sino la excepción, cuando lo natural es que fuera lo contrario conforme lo prevé la Constitución Política en el artículo 125⁹ y la práctica internacional¹⁰.

¿Quién es el 73% mencionado en la tabla 3 que es responsable de la

ejecución de la política exterior colombiana? Este porcentaje corresponde fundamentalmente a los funcionarios de libre nombramiento y remoción y los funcionarios provisionales. Al respecto vale la pena recordar los requisitos mínimos que requiere acreditar una persona para acceder a dichos “cargos provisionales” y su comparación con los de la carrera diplomática:

Tabla 4. Comparación requisitos cargos provisionales y de carrera diplomática

Cargos Provisionales	Cargos Carrera Diplomática
Art. 61 Decreto-ley 274 de 2000 Art. 2 Decreto 337 de 2000	Art. 20 Decreto-ley 274 de 2000
Ser nacional Colombiano	Ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad.
Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.	Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior.
--	Tener definida su situación militar.
Hablar y escribir, además del español, el idioma inglés o cualquier otro de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.	Hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.
Para incorporarse a un cargo provisional se requiere la siguiente experiencia:	Para ascender dentro de la carrera diplomática se requiere presentar exámenes y acreditar el siguiente tiempo de servicio:
Para acceder a Tercer Secretario: 3 años.	--

9 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 (...)

10 Son dicentes los resultados de la comparación con los servicios exteriores de Brasil, Ecuador, Francia, México y Colombia que se presentan en la investigación mencionada: **Brasil:** La ley no permite el nombramiento de personas ajenas al servicio exterior, salvo el caso de embajador; actualmente sólo hay 3 de 97 que no son de carrera (La Habana, Lisboa, Roma). **Ecuador:** La ley permite que el Ministro de Relaciones Exteriores disponga de un 25% de los cargos de nivel diplomático para nombramiento de personas ajenas al servicio exterior. **Francia:** Casi el 100% son funcionarios de carrera. **México:** La ley no establece porcentajes, en la práctica el 60% de los embajadores son de carrera y el 90% de los demás funcionarios están a cargo de personal de carrera diplomática (Tickner et al. 2006).

Cargos Provisionales	Cargos Carrera Diplomática
Para acceder a Segundo Secretario: 4 años.	Para ascender a Segundo Secretario Tres años, después de aprobado el periodo de prueba en el grado anterior.
Para acceder a Primer Secretario: 5 años.	Para ascender a Primer Secretario: Cuatro años en el grado anterior.
Para acceder a Consejero: 6 años.	Para ascender a Consejero: Cuatro años en el grado anterior.
Para acceder a Ministro Consejero: 6 años.	Para ascender a Ministro Consejero: Cuatro años en el grado anterior.
Para acceder a Ministro Plenipotenciario: 7 años de experiencia.	Para ascender a Ministro Plenipotenciario: Cuatro años en el grado anterior.
--	Para ascender a Embajador: Cinco años en el grado anterior.

Fuente: Elaboración UTL

De acuerdo con lo anterior, una persona que optó por la carrera diplomática requiere, más allá del periodo de prueba, 15 años de experiencia en la misma para llegar a ser Ministro Consejero, paralelamente una persona en provisionalidad para optar por el mismo cargo requiere 6 años de experiencia no específica.

En consecuencia la segunda conclusión a la que se puede llegar es que la mayoría de los funcionarios que tienen a cargo la ejecución de la política, accedieron al cargo cumpliendo con requisitos menos estrictos de los que se tienen previstos para la carrera diplomática, lo cual pone en riesgo la idoneidad del servicio exterior.

Requisitos flexibles y discrecionalidad en la decisión de nombramiento son una combinación peligrosa que ha favorecido tradicionalmente nombramientos por motivos políticos internos, hecho que ha sido ampliamente debatido en los medios de comunicación y reiterado

por el grupo de investigadores de la Universidad de los Andes.

Ante esta realidad se consultaron el Plan Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores y el documento de política exterior (MRE 2004). Si bien en ellos se plantea como objetivo el fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, ninguna de las estrategias previstas atiende el problema planteado.

4. Se desconocen otros actores en los procesos de toma de decisión, tanto estatales como de la sociedad civil.

Considerando que la principal decisión en materia de política exterior es la adopción de la misma, se preguntó para efectos del debate en la Comisión II sobre el procedimiento empleado para la definición de los objetivos de la política exterior, y qué personas, entidades públicas o privadas participaron en la formulación de dichos objetivos.

La pregunta no fue respondida. A nuestro juicio se eludió mencionando que

“... un documento inicial fue consultado con un amplio número de expertos en política exterior. Los comentarios y observaciones resultado de este ejercicio fueron tenidos en cuenta e incluidos, de considerarse pertinente, en el documento final...” y

“Fue sometido (el documento inicial) a consideración de un amplio número de personas e instituciones, por ejemplo, los integrantes de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, CARE, las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes”.

Con dicha respuesta fue imposible verificar las apreciaciones sobre el diagnóstico realizado en el documento de política exterior, así como conocer de primera mano las razones que condujeron a definir los diferentes objetivos

No obstante, se trató de localizar en las Memorias de la Comisión II del Senado de la República¹¹ alguna sesión en la cual el Gobierno Nacional haya puesto en consideración de los miembros de la Comisión el documento mencionado. Fuera de las normales sesiones de control político, en su mayoría posteriores al documento mencionado, no existe constancia de que efectivamente haya sido

presentado a los miembros de la Comisión para su estudio y contribución al mismo.

Esta situación refleja dos aspectos interesantes, el primero es que el Gobierno reconoce como actor principal y casi único para el diseño de la política exterior a las entidades de la rama ejecutiva, la participación del Congreso es, según lo que hemos visto, marginal en la formulación.

Frente al control y seguimiento de la misma, el Congreso ha podido tener un rol más activo a través del control político ejercido por las comisiones 2ª del Senado y la Cámara de Representantes.

La ciudadanía ve aún más limitada su participación en la formulación de la política exterior. Ante las preguntas: ¿Qué personas, entidades públicas o privadas participaron en la formulación de los objetivos de la política exterior? y ¿se emplearon mecanismos de participación ciudadana?, ¿cuáles, cuándo y quiénes participaron?, la Cancillería no indicó ni qué personas, ni si hubo mecanismos de participación ciudadana, de lo que se colige que consistente con la visión estatista mencionada anteriormente, no se reconoce en las organizaciones civiles un actor relevante para estos temas.

Frente al control y seguimiento de la gestión pública por los particulares, los resultados son igualmente desfavorables. Sobre el punto vale la pena destacar que en la evaluación 2003 – 2004 de las entidades públicas realizada por la organización Transparencia por Colombia, el Ministerio obtuvo

¹¹ Se revisaron las actas comprendidas entre el 20 de Julio de 2002 y el 31 de diciembre de 2003. CD: Memorias de la Comisión II Constitucional – Política exterior, comercio, seguridad y defensa nacional 1994 – 2006.

36.36 puntos sobre 100 en materia rendición de cuentas de la entidad a la ciudadanía (Transparencia 2004).

En este escenario afirmaciones como la realizada en el estudio de la Universidad de los Andes, en la cual se quejan por el no suministro de información completa en particular a gastos de funcionamiento del servicio exterior y la nómina de cargos provisionales (Tickner et. Al. 2006:7), dejan una sombra de duda sobre la actitud institucional al control ciudadano y del Congreso.

5. Tendencia al *respice polum*

No por ser la última es la menos importante de las características de la política exterior colombiana. La realidad de este fenómeno frente a los Estados Unidos no la discute ningún autor en nuestro medio (Ardila 2002; Pardo 2004), algunos consideran que ha habido épocas de *respice similia*, sin embargo estos momentos son tan fugaces que sólo demuestran qué tan cerca o qué tan lejos se está de los Estados Unidos, pero siempre gravitando en su influencia.

Hoy se reconoce que gracias a la acción gubernamental la participación de los Estados Unidos en materia de cooperación militar y económica ha crecido significativamente, siendo el principal apoyo para las políticas del Gobierno. Sin embargo, el alineamiento no sólo ha traído estos beneficios. Ha traído costos políticos cuyas consecuencias apenas comenzamos a percibir.

a. *El primer costo es el aislamiento*

- Aislados frente a EE.UU. en el mediano plazo.

Es un hecho de público conocimiento la división de la sociedad norteamericana frente a la administración Bush, en particular ante la guerra en Irak. En su momento se advirtió sobre la probable recomposición de las cámaras legislativas donde el partido Demócrata aumentaría su representación, y cómo en el mediano plazo no parece previsible que al término del periodo presidencial actual los republicanos continúen en el poder. En este escenario, la “securitizada” agenda colombiana, íntimamente relacionada con las políticas del Presidente Bush comenzará a perder fuerza en la política exterior de los Estados Unidos y con ello tambalearán los programas de cooperación económica y militar en los que ha puesto toda su esperanza el Gobierno Nacional.

- Aislados frente a dos de las prioridades geográficas colombianas: Unión Europea, América Latina y el Caribe. Estudios recientes (Colombia Internacional 2005 y otros) indican que una de las dificultades que existe hoy en la relación Colombia Unión Europea es la percepción de que Colombia renunció al multilateralismo en las relaciones exteriores dada su posición frente a la guerra en Irak.

Paralelamente, países latinoamericanos ven en las políticas de los Estados Unidos formas de dominación inaceptables, lo cual dificulta el proceso de integración económica, en particular de la CAN (cuyo fortalecimiento ha sido planteado como requisito necesario para profundizar las relaciones económicas con la UE)

h. Error de percepción sobre Colombia

Un segundo aspecto relevante, es que para obtener el apoyo norteamericano en el marco de la lucha antiterrorista se ha creado la imagen de Colombia como amenaza regional.

Este concepto no sólo relativiza la soberanía sino que es un retroceso en la aceptación por la comunidad internacional de la corresponsabilidad en materia de lucha contra las drogas ilícitas y el mismo terrorismo: Colombia ya no es víctima sino agente “contaminante”.

Este aspecto va en contra de la misma política formulada por el Gobierno de “mejorar la comprensión de la realidad del país en el exterior”.

c. ¿Cuándo se vayan qué?

La relación de los EE.UU. y Colombia es de naturaleza asimétrica (abismétrica para ser exactos) agravada por el diferente nivel de la agenda de cada país: para los EE.UU. su relación con Colombia está definida por sus intereses de política exterior, para Colombia, está centrada en la viabilidad de la agenda interna. En consecuencia lo que para los Estados Unidos es una relación pragmática y no vital, para el Estado colombiano se ha convertido en requisito de supervivencia interna (grandes recursos en cooperación económica y militar) y externa (garantizan nuestra visibilidad internacional).

En las declaraciones del Gobierno y su actitud frente a los EE.UU. se percibe que aquel considera que ha afianzado las relaciones con EE.UU. de tal forma que se tiene una “relación cercana”.

Sin embargo la asimetría agravada y la “confianza” del Gobierno se

tornan dramáticas al repasar la historia y ver el comportamiento de los EE.UU. en situaciones críticas frente a sus “amigos cercanos” o sus “aliados”, cuando entran en conflicto con sus intereses de política exterior o con su agenda interna, recordemos algunos ejemplos:

- Vietnam.

Es bien conocido el retiro de los Estados Unidos de la guerra en Vietnam, luego de los acuerdos de París con Vietnam del Norte. El paulatino retiro implicaba el concepto de una “vietnamización del conflicto” (devolvérselo a los vietnamitas) y el respaldo económico y militar (eventual) para garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

Los EE.UU. más preocupados por su agenda interna retiraron todo apoyo incluso el económico a Vietnam del Sur, y los acuerdos de París no se cumplieron hasta que el gobierno del Sur cayó.

- Argentina.

Durante el gobierno del Presidente Menem, Argentina se alineó con los Estados Unidos, hasta el punto de retirarse el Movimiento de los No Alineados, participar en la primera guerra del Golfo (1991), ser designada como aliada principal de la OTAN y favorecer la Cumbre de las Américas y el ALCA.

No obstante este estrecho respaldo a la política norteamericana, al desatarse la crisis económica del 2001, el apoyo directo para sortearla fue nulo.

Conclusión

Como se pudo observar a lo largo del documento, la política exterior colombiana padece de varias

debilidades estructurales, las cuales no fueron atendidas por el Gobierno Nacional en los últimos 4 años. Se perpetúa y se agrava así el diagnóstico dado en el año 2002 ya mencionado.

No obstante lo anterior, no parece que se vayan a hacer los cambios estructurales requeridos, pues en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que se discute al momento de escribir este documento no hay estrategias concretas para superar los problemas aquí descritos.

Bibliografía

Ardila Martha, Diego Cardona y Arlene B. Tickner. 2002. *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

_____. *Colombia Internacional*. Policy Paper No. 11 octubre de 2004. "Las Relaciones Colombia - Unión Europea: De la Incertidumbre al Estancamiento". www.colombiainternacional.org.

_____. Policy Paper No.15 mayo de 2005. "La Ampliación de la Unión Europea: ¿Nuevas Oportunidades y Amenazas para Colombia?" www.colombiainternacional.org.

_____. Policy Paper No. 17. Octubre de 2006. "¿Es deseable el ingreso de Colombia a APEC?". <http://www.colombiainternacional.org>

_____. Policy Paper No. 19 enero de 2006. "Las Relaciones Colombia - Unión Europea: Entre Luces y Sombras". www.colombiainternacional.org

Corporación Transparencia por Colombia. 2006. <http://www.transparencia-colombia.org.co/new//download/fichastecnica-sindicanacional20032004/MinRelaciones.pdf> Consultado el 27 de septiembre de 2006.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2006. http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/PRAP_Verticales_Presentaciones/PRAP_corte_31mar06.Pdf. Consultado el 27 de septiembre de 2006.

El Tiempo. 2006. "La Minis-tra que no Fue". Entrevista a María Ángela Holguín por Cecilia Orozco Tascón. Lecturas de Fin de Semana, 26 de agosto.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2004. 2ª edición. "Política Exterior de Colombia 2002-2006. Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad". Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Pardo, Rodrigo. 2004. "La Política Exterior" en *Fortalezas de Colombia*, ed. Fernando Cepeda Ulloa. Bogotá: Editorial Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo.

Partido Liberal Colombiano. *El Liberalismo y la política exterior de Colombia*. www.partidoliberal.org.co

Tickner, Arlene B, Oscar Pardo y Diego Beltrán. 2006. *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Ediciones Unian-des, CESO.