Artículo: Girón Duarte, J. & Coy Granados, F. J. (2011). "La Cancillería y el servicio exterior colombiano: diagnóstico, análisis de las anteriores reformas y propuestas de reforma". EN: Sandra Borda, et.al (compiladores). Misión de Política Exterior 2009-2020. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales - CESO, Departamento de Ciencia Política, pp. 521-552

La Cancillería y el servicio exterior colombiano: diagnóstico, análisis de las anteriores reformas y propuestas de reforma*

Jaime GIRÓN DUARTE+
Francisco J. COY GRANADOS•

Introducción

El Ministerio de Relaciones Exteriores (la Cancillería) y el Servicio Exterior son los instrumentos principales para la ejecución de la política exterior de un país. La mayoría de los estudios sobre asuntos internacionales en Colombia han dejado de lado este aspecto institucional, salvo por esfuerzos recientes que lo han abordado parcialmente como respuesta a intentos de reforma del sector. Este documento, como parte de la Misión de Política Exterior convocada por el Gobierno, es, en consecuencia, una primera aproximación general a la forma como la Cancillería y el Servicio Exterior colombiano han funcionado en los últimos años.

De acuerdo con los términos de referencia sugeridos, se utilizan análisis históricos (en general un período de aproximadamente veinte años) y comparaciones con el fin de entender de qué manera la Cancillería y el Servicio Exterior se ubican en el contexto internacional. En cuanto a la Cancillería, se hace un análisis de los aspectos principales de su funcionamiento interno y un breve análisis de su estructura. Sobre el Servicio Exterior se decidió hacer un análisis más amplio del propuesto inicialmente (que se refería sólo a la carrera diplomática y consular) para incluir a la totalidad de las categorías que componen el recurso humano en

* Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen de manera alguna al Ministerio de Relaciones Exteriores o al Gobierno de Colombia.

+ Embajador de Colombia en Canadá.

• Ministro plenipotenciario y director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo.

la Cancillería y que, en su conjunto, constituyen un instrumento principal para ejecutar la política exterior.

El documento inicia con un análisis de la Cancillería en el contexto del Estado colombiano, los rasgos fundamentales de su funcionamiento interno y el de las representaciones en el exterior. El concepto que prevalece es, en un sentido amplio, que la Cancillería involucra tanto las oficinas en Bogotá como todas las dependencias en el exterior que dependen organizativa y presupuestalmente de ella. Enseguida se revisa el tema del recurso humano, bajo la noción amplia de servicio exterior arriba explicada. Al final de este capítulo se hacen varios ejercicios de comparación de la organización con instituciones similares de otros países relevantes, así como del régimen aplicable al servicio exterior, con énfasis en la carrera diplomática y consular.

A continuación, se hace una revisión de los principales esfuerzos de reforma que se han hecho en el curso de los últimos veinte años, período considerado consistente con la idea de tener una visión a largo plazo, y tomando como punto de partida las iniciativas tomadas desde el momento en que entra en vigor la Constitución de 1991, que coincide con una coyuntura importante en el sistema internacional.

De los análisis que se plantean a lo largo del documento, y a manera de conclusión, se presentan algunas propuestas de ajustes que, en nuestra opinión, podrían contribuir al fortalecimiento institucional y a la eficiencia de los instrumentos con que cuenta el Estado para la concepción, el diseño y la ejecución de su política exterior.

Diagnóstico sobre los principales instrumentos de la política exterior colombiana

Cancillería

La Cancillería en el ámbito del Estado colombiano

En términos puramente legales y definiéndolo según sus objetivos, "el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del sector de relaciones

exteriores y le corresponde, bajo la dirección del presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República".[1]

En su esfuerzo por hacer de la política exterior de Colombia un política de Estado, la Cancillería ha logrado acumular una importante capacidad para convocar, coordinar, proyectar y negociar los temas que interesan al país; preservar los principios que rigen su actuación internacional y ajustarlos a los cambios mundiales que se registran.

Sin embargo, la dinámica evolución de la situación internacional, en particular a partir de la conclusión de la guerra fría, y la realidad y los efectos de la globalización, plantearon la necesidad de adaptarse a un nuevo entorno internacional. En el caso colombiano, se apreció una falta de coordinación institucional para responder de manera unificada, oportuna y eficaz a los retos que planteaba la creciente internacionalización de las agendas de política pública, lo que resultó en cierto desorden institucional, en la medida en que la mayoría de las entidades del Estado —incluidos entes independientes como la Fiscalía General de la Nación— se abrogaron el derecho y desarrollaron capacidades propias para ejecutar de manera autónoma los componentes internacionales de su mandato.[2]

La internacionalización de las agendas de política pública fue mucho más una situación de hecho que una respuesta consciente de parte del Estado a la globalización.[3] Es decir, la aparición de instancias de gestión internacional en las entidades del Estado fue más una reacción que una respuesta institucional producto de una estrategia de internacionalización. Tal vez en algunos casos esa reacción pueda haberla inducido la misma Cancillería, por sus limitaciones en

[1] Texto que coincide en todas las normas recientes que han modificado la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 2º de los decretos 1295, 2105 del 2000 y 110 del 2004.

[2] Éste es un debate que se ha dado en muchos lugares del mundo. Para una discusión general, aunque centrada en el caso de Noruega, cf.: Moses y Knutsen (2001). Un ejemplo sobre las reflexiones a este respecto en la región, en Fuentes (2007).

[3] Éste no es un fenómeno exclusivamente colombiano. Respecto a él, desde principios de los años noventa se empezó a hablar del carácter "interméstico" de la agenda internacional. En cuanto a esta situación, Moses y Knutsen (2001) proponen la eliminación de los ministerios de Relaciones Exteriores en su forma actual y la creación, en cambio, de oficinas coordinadoras (*Bureaux*) de asuntos exteriores en la oficina del jefe del ejecutivo, en cuanto lo internacional ya no es privilegio de una sola agencia del Estado, sino que está presente en la mayoría de ellos.

materia presupuestal y de recursos humanos. En otros, encontró sustento en la experiencia y en los conocimientos técnicos especializados de otras entidades (por ejemplo, en áreas como medio ambiente o negociaciones comerciales), que no necesariamente son de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En un país en el que la opinión pública ofrece muy poca atención a la política exterior y en el que la discusión sobre los temas internacionales, por fuera del reducido círculo de los especialistas, es en general limitada, la respuesta a un fenómeno externo e inevitable, no fue la más indicada.

Esfuerzos recientes, como la creación del sistema administrativo nacional de política exterior con sus componentes —el Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales y el Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales— (decreto 2884 del 6 de agosto del 2008), intentan recuperar esa capacidad de coordinación, cuya necesidad es imperiosa.[4]

La relativa limitación según el tamaño y el presupuesto debilita el accionar de la Cancillería colombiana. Buena parte de las dificultades para ejercer una coordinación efectiva se deriva de una estructura limitada, resultante de una serie de reformas que se han emprendido sin un criterio orientador claro. Este análisis se expondrá más adelante.

En cuanto al aspecto presupuestal, basta señalar que la totalidad del sector de relaciones exteriores (que incluye al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Rotatorio y todas las representaciones en el exterior) cuenta con un presupuesto (2009) de aproximadamente $284.000 millones, que representa cerca del 0,20% del presupuesto general de la nación (avaluado en cerca de $140,5 billones).

A lo anterior hay que agregar, que de $284.000 millones, cerca de la mitad ($139.000 millones) corresponden al presupuesto de funcionamiento (esencialmente nómina) de la Cancillería misma, $130.000 millones al funcionamiento del Fondo Rotatorio y apenas $14.700 millones están destinados a inversión.

[4] Curiósamente la creación de estos organismos de coordinación generó críticas desfavorables de parte de algunos comentaristas, que consideraron que se intentaba suplantar la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), órgano constitucional de consulta, cuyo papel, histórico y actual, es completamente diferente.

La organización interna de la Cancillería

La estructura actual del Ministerio de Relaciones Exteriores la define el decreto 110/2004, y es fruto del proceso general de reforma de la administración del Estado. Por esa razón, su organigrama actual responde a un esfuerzo por adaptarlo a orientaciones generales y no necesariamente al carácter *sui géneris* ni a los objetivos de la misma entidad. En buena medida ello explica el alto grado de disfuncionalidad que registra actualmente y la distribución, casi que al azar, de algunas dependencias dentro del organigrama.

La estructura está encabezada por el despacho del ministro (DM), del que dependen directamente la Dirección del Protocolo, la Dirección de la Academia Diplomática, la Oficina Asesora Jurídica y la Oficina de Planeación. Por debajo del DM están tres pilares, dos encabezados por los viceministerios General (VMG) y de Asuntos Multilaterales (VMAM), así como por la Secretaría General (SG), que en este caso se equipararía al nivel de los viceministerios.

Hay en el organigrama algunas relaciones que llaman la atención: la Oficina de Control Interno como dependencia del viceministro general; las relaciones culturales y el grueso de la cooperación internacional, dependiendo del Viceministerio de Asuntos Multilaterales; y los asuntos consulares, de la Secretaría General.

Convendría revisar aspectos como los descritos para eliminar la percepción que transmite el organigrama de perseguir más un "equilibrio visual" que una racionalidad temática u organizacional. Además para evitar problemas internos de coordinación y, lo que es más importante, de interacción con las embajadas y representaciones de Colombia en el exterior.

Una dificultad adicional que se deriva tanto del organigrama, como de razones legales y una muy larga tradición hacia la no delegación, es que la mayoría de las decisiones, de todo orden, se concentran en los cuatro cargos superiores de la administración (ministro, viceministros y secretario general), lo que genera un altísimo grado de congestión en esos despachos

Una de las grandes deficiencias de la Cancillería es la ausencia de un módulo de gestión que establezca métodos de trabajo claros, sistemas de comunicación, reporte y retroalimentación eficientes. Si bien se ha avanzado de manera sustancial en herramientas de comunicación (prácticamente todos los funcionarios cuentan hoy con una dirección institucional de correo electrónico y con la extensión del

sistema IPX; lo que hace la conexión telefónica eficiente y económica) sobre la mayoría de labores regulares que deben llevar a cabo las distintas oficinas y las misiones en el exterior, no hay indicaciones claras.

Los esfuerzos por incorporar herramientas de planeación estratégica son valiosos, pero se pierden en la medida en que es un proceso diseñado desde una oficina de la Cancillería con poca participación de las misiones en el exterior o incluso de las dependencias internas. Al no existir una cultura institucional que favorezca su utilización dentro de la Cancillería y, mucho menos en las representaciones en el exterior, las labores de seguimiento y rendición de cuentas, lejos de aportar a la gestión de las misiones, se han convertido en cargas adicionales para ellas.

En alguna medida la insistencia que se ha hecho en términos de gestión (el énfasis en los indicadores numéricos) se hace a expensas de las labores de reflexión y análisis. No existe dentro de la estructura de la Cancillería una oficina dedicada a elaborar estudios o análisis con los cuales se pueda orientar la acción de las distintas dependencias y de las representaciones en el exterior. Esta labor, indispensable para alimentar el proceso permanente de estudio, análisis y recomendaciones para la toma de decisiones sobre política exterior, podría desarrollarla la academia diplomática, si se le dota de un mandato más amplio.

Buena parte de la gestión internacional depende de una comunicación institucional eficiente, aspecto que ha experimentado una mejora sustancial en el período reciente gracias a la clara división entre la comunicación externa de la Cancillería (comunicaciones del despacho del ministro) y la Oficina de Prensa. Sin embargo, las instrucciones que a menudo se emiten desde estas oficinas son generales y no necesariamente adaptadas a las necesidades específicas de cada embajada o misión. Esto se refiere, de manera particular, al tema de los derechos humanos y a otros relacionados con la política interna de Colombia, que requerirían un trabajo más detallado que involucre tanto a las áreas geográficas de la Cancillería como a las misiones que reciben el encargo de divulgación.

Misiones en el exterior

Colombia cuenta hoy con 44 embajadas, 4 misiones ante organismos multilaterales y 85 consulados (cerca de la mitad son oficinas que funcionan dentro de las embajadas), distribuidos a lo largo de los cinco continentes. La mayor

concentración de estas representaciones está en América, seguido de Europa, Asia, África y Oceanía.

El número de representaciones en el exterior ha pasado de períodos de expansión, cuando se anuncian ofensivas diplomáticas hacia determinadas regiones, a etapas de cierres, normalmente inducidas por políticas de austeridad. El resultado es que, en plena globalización, Colombia cuenta hoy con una menor presencia internacional de la que mantuvo durante el período de la guerra fría o a principios de los años noventa cuando se inició el proceso de reformas inducido por la nueva realidad internacional. El cierre de representaciones ha generado señales confusas sobre el propósito y alcance de la política exterior del país, ha interrumpido procesos y, finalmente, ha ahorrado muy pocos recursos.

Pero tal vez el principal problema de las misiones de Colombia en el exterior es que su organización interna no responde a criterios claros. No existe una categorización que defina el tamaño que debe tener una representación; el número de funcionarios diplomáticos, con funciones definidas; la cantidad y funciones del personal administrativo y de apoyo (técnicamente debe darse una relación numérica entre los funcionarios diplomáticos y los administrativos) y las condiciones logísticas mínimas.

La idea de las "embajadas regionales", propuesta en la última etapa de cierres como mecanismo para reducir el gasto, no ha resultado en nada distinto al deterioro del nivel de relacionamiento con varios países. Esto se sintió en áreas definidas como de "importancia estratégica" para la política exterior colombiana como el Caribe y el Asia-Pacífico, pero también en Europa del Este y, en menor medida (porque ya de por sí la representación era mínima), en África.

Finalmente, un aspecto que requiere una revisión a fondo es el de las "concurrencias" y el soporte administrativo para poder adelantar una gestión directa y eficaz por fuera de las sedes de las misiones. En muchos países, particularmente los europeos, los recursos de cooperación y las posibilidades para profundizar las relaciones se han ido desplazando de las capitales y los gobiernos nacionales hacia las administraciones regionales. Ello obliga a que, tanto el embajador como los funcionarios diplomáticos especializados, deban desplazarse con frecuencia y agilidad a las regiones para concretar y canalizar esa cooperación o para buscar formas novedosas de relacionamiento. Pero el procedimiento administrativo para la autorización de comisiones y viajes es tan centralizado y rígido que resulta

difícil y tortuoso atender estas obligaciones. Obviamente la representación ante los países con los que se tiene concurrencia se ha vuelto inexistente para efectos prácticos.

Personal: el asunto del Servicio Exterior (incluida la carrera diplomática)

El personal de la Cancillería está conformado por funcionarios de carrera diplomática, de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción (provisionales cuando ocupan cargos que por definición son de carrera). Existe también personal vinculado por contrato bajo la figura de asesores.

La carrera diplomática está conformada por 257 funcionarios, distribuidos aproximadamente por mitades entre el servicio exterior y la planta interna. Según la Asociación Diplomática corresponde al 24% del total del servicio exterior. A cargo de estos funcionarios están las labores de sustancia o misionales de la Cancillería. Sin embargo, no hay funcionarios de carrera en el primer nivel de dirección (ministro, viceministros, secretario general). Del total de 22 posiciones de dirección reconocidas en el organigrama, únicamente 7 están desempeñadas a la fecha por funcionarios de carrera diplomática.

La carrera diplomática es un régimen jerarquizado, al que se entra por concurso público abierto y se asciende con el lleno de requisitos, que incluyen evaluaciones periódicas, cumplimiento de tiempo y pruebas de ascenso. Los estudios adelantados al respecto por la Universidad de los Andes y la Universidad del Rosario han hecho una buena radiografía de la carrera diplomática, sus limitaciones y potencialidades. Como se verá más adelante, el régimen legal colombiano a este respecto corresponde en general a estándares internacionales. Uno de los aspectos más importantes dignos de destacar es que, por más de veinte años, ha sido el único sistema de carrera dentro del Estado que ha mantenido concursos de ingreso anuales sobre cuya transparencia y observancia de los méritos existen muy pocas dudas.

La composición de la carrera se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. **Composición de la carrera diplomática**

Categoría	*Planta interna*	*Planta externa*
Embajador	7	20
Ministro plenipotenciario	12	31
Ministro consejero	6	13
Consejero	15	26
Primer secretario	26	20
Segundo secretario	8	37
Tercer secretario	23	4
Período de prueba	9	-
Total	106	151

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección del Talento Humano (a 31 de julio del 2009)

Un problema estructural de la carrera, que ha llevado a discusiones sobre la supuesta congestión o exceso en algunas categorías, es la falta de correspondencia entre la planta de personal del ministerio con categoría diplomática (la mayoría de los cargos equivalentes a profesional 1 y superior) y la estructura de la carrera. Esto ha llevado a repetidas discusiones sobre la necesidad de alcanzar una "estructura piramidal", de manera que la carrera sea numerosa en las categorías inferiores y se vaya reduciendo a medida que se asciende en el escalafón. Sin embargo, el argumento pierde fuerza en la medida en que sólo cinco embajadores en planta interna ocupan actualmente cargos de dirección. El debate sobre el número de funcionarios de categoría superior (embajadores y ministros plenipotenciarios) se ha dado sin una referencia específica al número de cargos disponibles y desconociendo, además, otras opciones como la nominación de funcionarios escalafonados en las oficinas internacionales de otros organismos del Estado, lo que además contribuiría a una mejor coordinación interinstitucional.

El desajuste entre la cantidad de funcionarios y la planta de personal se evidencia en la persistente utilización de la figura de la Comisión, bajo la cual un funcionario de carrera ocupa un cargo distinto al que le corresponde en el escalafón, manteniendo el sueldo en su categoría, lo que termina generando costos adicionales para la Administración. Según la Asociación Diplomática y Consular (2009), a marzo del 2009, 63 funcionarios de carrera (de 257) estaban ocupando cargos por debajo de su categoría en el escalafón.

El régimen actual es el resultado de una mezcla de legislación y fallos judiciales que genera grandes inflexibilidades y "áreas pétreas" a la hora de proponer reformas. El estudio de la Universidad del Rosario explica con detalle cómo mediante fallos judiciales se ha limitado el crecimiento de la carrera o el ingreso a ella, imponiendo límites de edad, cupos por categorías o estableciendo la pérdida repetida de los exámenes como causal para ser excluido de la carrera (cf. Jaramillo et ál., 2005).

La crítica que a menudo se hace sobre la carencia de un adecuado perfil de los funcionarios de carrera es mucho más una crítica a las fallas de una política de desarrollo y administración del recurso humano que a la carrera. Las personas ingresan por la categoría mínima dentro del escalafón (tercer secretario) y son incorporadas a la planta interna después de un año de intensa formación académica especializada. Se trata, en su mayoría, de profesionales en diversas disciplinas (de forma creciente, en áreas relacionadas con asuntos internacionales) (Asociación Diplomática y Consular, 2009) que por medio de la formación adquieren las competencias que la Cancillería decide deben tener. Esto quiere decir que, en buena medida, el perfil de los funcionarios de carrera es aquel que la Cancillería les da.

Las evaluaciones de desempeño han cambiado a lo largo de la historia entre lo cualitativo y lo cuantitativo, pero todavía existen dudas sobre si reflejan de manera adecuada lo que se espera de ellas. Este tema requiere una revisión detallada para determinar si el sistema actualmente en uso sirve como herramienta para el desarrollo del recurso humano.

Acerca de los cursos de capacitación y exámenes de ascenso es necesario observar que son intensos, exigentes y costosos, tanto para la institución como para el funcionario. En efecto, marginar a funcionarios de su trabajo por un período de un mes (incluso para quienes están en el servicio exterior y deben viajar a Colombia por cuenta propia) resulta oneroso, aparte de los vacíos que su ausencia prolongada del cargo puede generar.

Acerca del personal administrativo es necesario observar que, en este aspecto, es donde más se revela la carencia de una política de desarrollo del recurso humano. Las personas pasan muchos años en los mismos cargos, sin oportunidades de crecimiento profesional ni de mejoramiento de sus condiciones laborales o salariales. Son muy pocos los cargos profesionales administrativos, pues la mayoría son considerados, dentro de la nomenclatura, de carrera diplomática.

Existe una aspiración razonable y legítima de los funcionarios administrativos de la planta interna del ministerio por trabajar en el servicio exterior, frente a lo cual ha habido una respuesta parcial positiva de parte de la administración. Pero falta una política clara que convierta lo que hasta ahora es excepcional en un elemento permanente del desarrollo del recurso humano. Para hacer efectiva su aspiración los funcionarios administrativos deben adquirir unas competencias y habilidades que la mayoría de ellos no tienen (particularmente en lo relacionado con los idiomas), y la Cancillería no cuenta con programas para ese fin. A largo plazo, la integración plena del personal administrativo en una noción global de servicio exterior deberá contar con programas de desarrollo y capacitación del recurso humano que no existen hasta el momento.

El servicio exterior en su conjunto (el personal en el exterior)

En general, la representación de Colombia en el exterior está conformada por un cuerpo heterogéneo de personas que mezcla profesionales especializados, formados en el ejercicio diplomático y en temas internacionales, con funcionarios vinculados sin una clara evaluación de su perfil o su capacidad de aportar significativamente a la gestión exterior del país. No existe una noción de *servicio exterior*, en un concepto integral, y la Dirección de Talento Humano realiza labores fundamentalmente de gestión de nómina pero muy poco en cuanto a desarrollo profesional. La función de capacitación prácticamente no existe, y la academia diplomática restringe su labor (por razones legales) al personal de carrera diplomática, es decir, a menos de una cuarta parte del personal de la Cancillería.

La vinculación de personas ajenas a la Cancillería al servicio exterior colombiano es una práctica bien conocida, pero, en la medida en que el país se inserta en los grandes procesos de internacionalización y globalización y se propone una presencia más amplia y más asertiva, la extremada politización de la carrera ofrece muchas más desventajas que beneficios.

La norma actual (decreto 337/2000) que establece los requisitos para el nombramiento de personal provisional señala un enorme desbalance frente a los requisitos para el ingreso a la carrera diplomática y deja tal cantidad de vacíos que, en la práctica, se ha convertido en la ausencia de exigencias mínimas. Por ejemplo, para desempeñar el cargo de ministro plenipotenciario a una persona por fuera

del servicio le basta con acreditar siete años de experiencia en cualquier campo, tiempo que a un funcionario de carrera le daría apenas para alcanzar el rango de segundo secretario, y requeriría veinte años para llegar al mencionado rango (decreto 337/2000, art. 2°). Si bien en algunas ocasiones el personal nombrado en provisionalidad es idóneo, los recursos que el Estado colombiano invierte en ellos terminan perdiéndose, pues no regresan al servicio del Estado y su experiencia simplemente desaparece.

Otro asunto importante que se debe examinar es el del llamado *personal local* de las embajadas y consulados. Por definición, ese personal debería ser contratado localmente, de acuerdo con el régimen laboral del país sede. Esto no se está haciendo en todos los casos, lo que significa que hacia el futuro el Estado colombiano podría verse abocado a una serie de acciones legales por parte de las personas que están recibiendo un tratamiento legal por debajo del que la ley de sus países les daría (éste es el caso de la mayoría de las naciones europeas). En aquellos países donde el régimen laboral o el nivel salarial están por debajo de los niveles que reconoce Colombia en su servicio exterior (buena parte de los Estados de América Latina), lo que se tiene es un personal sobrepagado, que genera una carga adicional para el Estado colombiano.[5]

La Cancillería en el contexto internacional

Los estudios que se han publicado hasta el momento han hecho análisis comparativos del servicio exterior colombiano, particularmente en lo relativo a la carrera diplomática. Igualmente, la Asociación Diplomática y Consular ha publicado información que puede resultar relevante para este análisis. A partir de la información contenida en esos estudios y de otros datos disponibles al público, se intentará ubicar a la Cancillería colombiana y su servicio exterior en el contexto internacional, particularmente en el de la región latinoamericana.

[5] El estudio del sindicato subraya mucho este tema, pero pierde de vista los problemas que se engendran en los casos en los que el régimen laboral es más favorable al trabajador que el colombiano. Cf. Sindicato de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores (Semplex, 2007).

Presencia en el mundo

Comparar la Cancillería colombiana con la de otros países de similar grado de desarrollo, sobre todo, en América Latina, es una tarea que entraña cierta dificultad, pues la organización y forma como los países definen su representación puede depender de factores diversos como la estructura del Estado, su posición geográfica, el tamaño y distribución de su diáspora, necesidades económicas y su proyección internacional, entendida esta última como el papel que se asigna en el mundo, es decir, si se concibe como un actor global, regional, o limita sus relaciones exteriores a necesidades puramente funcionales y en dirección limitada.

En América Latina existe un poco de cada una de estas situaciones y apenas recientemente empiezan a configurarse lo que podrían llamarse *actores con vocación global*. Tal sería el caso de Brasil; el que ha intentado jugar Venezuela en años recientes; o el que jugó Cuba durante la guerra fría. Igualmente países grandes, como México y Argentina, se han proyectado tradicionalmente de una manera amplia en el escenario internacional y sus cancillerías reflejan ese propósito. No es el objetivo acá el de analizar con detalle cada uno de esos casos, sino simplemente establecer puntos de referencia para mirar el caso colombiano en un contexto comparado.

Una primera mirada sobre la Cancillería y su despliegue en el mundo lleva a ratificar el comentario que en el primer estudio moderno sobre la política exterior colombiana hiciera el profesor Gerhard Drekonja en los años ochenta: "[C]abe observar que quien acometa la tarea de efectuar una sobria adición de los elementos de poderío potencial que encierra Colombia, tiene que llegar a la conclusión de que este país debería ser, indiscutiblemente, una potencia regional con un poder negociador de calidad comparable a la de México, Argentina y Venezuela" (Kornat, 1983, abril-junio). Pero evidentemente existe una brecha entre el potencial y la realidad de la proyección de Colombia en el mundo, lo que se hace más claro si se recuerda que es el quinto en extensión territorial de América Latina (después de Brasil, México, Argentina y Perú) y el tercero más poblado (superado sólo por Brasil y México), con una posición geográfica que lo sitúa al tiempo en el Caribe, el Pacífico, la Amazonía, los Andes y la Orinoquía.

Al margen de la efectividad de la presencia internacional, cuya medición requeriría estudios específicos, la cantidad de representaciones en el exterior es

un indicativo de la forma como un país aparece en el mundo. Como se mencionó en la primera parte de este documento, actualmente Colombia cuenta con 44 embajadas, 85 representaciones consulares (más de la mitad de las cuales están dentro de las embajadas y no operan como oficinas independientes) y 4 misiones multilaterales (otras 5 representaciones se llevan desde las respectivas embajadas bilaterales cuyas sedes coinciden con las del organismo internacional) (cf. Tickner, Pardo y Beltrán, 2005: 52).[6] Previsiblemente, estas representaciones están concentradas en América (20), seguidas de las ubicadas en Europa (14), Asia (5), Cercano Oriente (2) y África (3); a la fecha no hay representación diplomática en Oceanía, aunque existe un consulado general en Sidney, y la promesa de la reapertura de la embajada en Canberra.

Un análisis rápido muestra que la presencia colombiana en el mundo ha variado sin patrones fijos y que ha sido usual que la apertura y cierre de representaciones no impliquen una explicación clara de los motivos que los causaron. A principios de los años noventa, después de la reforma constitucional de 1991 y los subsiguientes ajustes en la estructura del Estado, incluida la Cancillería, varias razones llevaron a una expansión de la presencia internacional de Colombia: la creciente internacionalización de la agenda política (globalización), la ofensiva hacia los países del Caribe, que coincidió con el proceso que llevó a la elección de César Gaviria como secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA); la propuesta apertura hacia el Pacífico y la búsqueda de ingreso al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); y la presidencia de Colombia del Movimiento de Países No Alineados (1995). En este período se abrieron nuevas representaciones en el Caribe anglófono (Belice, Guyana, Barbados), en Asia Pacífica (Indonesia, Malasia, Tailandia) y en Oceanía (Australia, Nueva Zelanda), la mayoría de las cuales fueron cerradas años después, principalmente por razones presupuestales.

El cuadro que sigue muestra la distribución geográfica de la representación de los principales países de América Latina, en comparación con Colombia. A este efecto, se muestra únicamente el número de embajadas, pues lo que se

[6] En este conteo se incluye la embajada en Quito, a pesar de que las relaciones diplomáticas están suspendidas.

pretende es analizar el impacto del aspecto puramente político y diplomático de la presencia internacional.

Cuadro 2. **Embajadas de países latinoamericanos en el mundo**

País	*América*	*Europa*	*Cercano y Oriente Medio**	*Asia*	*África*	*Oceanía*
Argentina	23	26	8	10	8	2
Brasil	27	28	11	13	25	2
Chile	21	23	5	9	4	2
Colombia	20	14	2	5	3	0
Ecuador	20	12	3	5	1	1
México	26	24	5	11	7	2
Perú	21	18	2	8	3	2
Venezuela	33	24	10	7	8	1

* Se incluye en la región de Cercano y Medio Oriente (grupo regional reconocido como tal dentro del sistema de Naciones Unidas) a Egipto, a pesar de que geográficamente pertenece a África.

Fuente: Páginas en internet de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores. La información sobre Colombia proviene de un artículo en *Wikipedia* (http://es.wikipedia.org/wiki/Misiones_diplomáticas_de_Colombia), por cuanto el portal institucional de la Cancillería no la contiene

Esta información da una idea de cómo estos países se proyectan en el mundo, al tiempo que muestran intereses regionales. Por ejemplo, en los casos de México y Venezuela, que tienen un número superior de representaciones en América al estándar regional, la diferencia está explicada por las embajadas en el Caribe anglófono. Venezuela es el único país con representación en las pequeñas islas caribeñas, aun por encima de Brasil, el país latinoamericano con mayor proyección global.

El despliegue internacional de Colombia está por debajo del de Perú, país con similar tamaño, economía equiparable, pero con menos población (casi 20 millones de diferencia) y sólo es equiparable con Ecuador, país que, por todos los indicadores de medición, es más pequeño que Colombia.

Un asunto por discutir, pero no existe información suficiente para hacer la evaluación y posiblemente trasciende los términos de referencia de este documento, es si el mapa de la presencia en el exterior obedece a una política claramente enunciada o es simplemente el resultado accidental de decisiones tomadas al

margen de la Cancillería. Los pocos datos disponibles muestran que en cuanto los períodos de expansión de la representación internacional han obedecido a postulados de política exterior (presidencia del Movimiento de Países No Alineados [NOAL], proyección hacia el Pacífico, geopolítica en el Caribe), los de introspección o retiro han obedecido a razones puramente presupuestales. Lo que muestra esa situación es la enorme vulnerabilidad de la Cancillería en términos presupuestales y las implicaciones que ello tiene en la defensa y proyección de sus políticas y los intereses del Estado colombiano.

Sobre la estructura: algunos elementos de comparación

No existen unos claros estándares internacionales sobre la estructura ideal para una cancillería, aunque existen algunos rasgos comunes que facilitan la interlocución entre ellas y con los demás actores internacionales. Como se mencionará más adelante, algunos de los intentos de reforma institucional encontraron obstáculos al desconocerse unos patrones mínimos, pero aun así las diversas estructuras obedecen a las particularidades de cada Estado.

Hasta la reforma de 1992 (más adelante se hará un repaso de las reformas desde entonces), la Cancillería colombiana contaba con una estructura que correspondía a ciertos patrones internacionales o regionales, de los cuales algunos se preservan hoy. Bajo el despacho del ministro, rodeado por algunos asesores, la estructura giraba alrededor de la figura de un secretario general que, con figura de viceministro, coordinaba toda la gestión de la Cancillería.[7] Las áreas de gestión en lo diplomático (geográfica y temática) estaban a cargo de subsecretarios, rango muy usual aún en muchas cancillerías del mundo.

Ese es el caso de la Cancillería brasileña (Itamaraty), encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores, quien está rodeado por órganos asesores que incluyen un área de planeación y asesoría jurídica. Tras de él, todo el peso de la organización depende del secretario general de Relaciones Exteriores (nivel de viceministro), quien concentra tanto el poder organizativo como el funcional; está rodeado por el área de protocolo y la academia diplomática, y de su eficacia

[7] En Colombia la figura del viceministro de Relaciones Exteriores sólo aparece a finales de los años ochenta durante la Administración de Virgilio Barco.

se desprenden siete subsecretarias generales. La nomenclatura de algunas de las subsecretarías es numérica y presentan rasgos curiosos, pues mezclan lo temático y geográfico en algunos casos.

La Cancillería argentina incluye el área de relaciones exteriores como la de comercio exterior y de culto. Dependientes de la oficina del ministro existen cuatro secretarías (Relaciones Exteriores, Coordinación y Cooperación Internacional, Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Culto), de las cuales se derivan subsecretarías que gestionan tanto lo temático como lo administrativo.

En el caso de Chile se encuentra una estructura relativamente simple. Del despacho del ministro se desprende la figura del subsecretario de Relaciones Exteriores (curiosamente no hay un secretario general), rodeado de una estructura de apoyo fuerte, de la cual emanan los despachos de los directores generales, encargados de la gestión.

La Cancillería del Perú cuenta, además del despacho del ministro, con un viceministerio-secretaría general, de la cual se desprenden dos áreas claramente definidas: los órganos de línea (que en el caso colombiano corresponderían a los misionales) y los de apoyo; cada una de esas áreas está encabezada por una subsecretaría.

El único caso de los revisados donde la relación del despacho del canciller (en este caso secretario de Relaciones Exteriores) con la estructura de la organización no está mediada por una figura del nivel de un viceministro o secretario general es el de México, pues de él dependen directamente cuatro subsecretarios, una oficialía mayor, la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional y la Consultoría Jurídica. En el nivel inferior, con dependencia funcional de las subsecretarías, se encuentran las direcciones generales, encargadas de la gestión en las distintas áreas.

Una primera conclusión que se desprende de estos casos es que, con la excepción del caso mexicano (y en cierta medida del colombiano) las estructuras de la cancillerías tratan de hacer una clara distinción entre el nivel político, representado por el ministro, y la organización en sí misma, cuyo manejo corresponde usualmente a alguien "de casa", como lo demuestra el hecho de que, en los casos analizados, quienes ocupan estos cargos son funcionarios de carrera. Dicho tipo de estructura no es extraña a las cancillerías de los países desarrollados, donde

usualmente se establece el mismo tipo de diferenciación.[8] El mensaje implícito de este tipo de estructuras es el de que las cancillerías, al margen de quien sea el canciller, conservan usualmente la tradición en la política de sus países y manejan, principalmente, una política de Estado, independientemente de la orientación política de quien ocupe el cargo más alto en la organización.

La comparación respecto del servicio exterior

Un factor que distingue muy claramente el caso colombiano de los del resto del mundo y de los de América Latina tomados como referencia es el de que, en éstos, la presencia de funcionarios políticos (o por fuera de la carrera diplomática) por debajo del nivel de jefe de misión es prácticamente inexistente. Algunos países han dispuesto cupos (Ecuador, donde hasta un 25% de los funcionarios pueden ser nombrados por fuera del servicio) y en la mayoría existe una muy pequeña proporción de embajadores que no pertenecen al servicio. Tal es el caso de Brasil, donde del total de más de cien embajadas (sin contar con los consulados generales que tienen rango de embajador), únicamente tres tienen un carácter político y han sido designados directamente por el presidente (cf. Tickner, Pardo y Beltrán, 2005: 59).

En consecuencia, la comparación que sigue se hará fundamentalmente respecto al régimen de carrera diplomática y consular, por cuanto el resto del servicio exterior colombiano no cuenta con parámetros para compararlo con los de los otros países. Con tal fin, se revisarán los siguientes elementos dentro de los distintos regímenes: ingreso, escalafón, condiciones para ascenso y retiro. Para esto se utilizará la información contenida en los estudios de la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y una publicación reciente de la Asociación Diplomática y Consular (Asociación Diplomática y Consular de Colombia, 2009).

[8] Es un caso usual en los sistemas parlamentarios, donde la estructura de la organización, ocupada por funcionarios de carrera, llega hasta un nivel de director o un poco superior, y la cúspide (el canciller y eventualmente el segundo nivel) tiene un carácter político. Éste es, por ejemplo, el caso de Italia, donde bajo la figura del ministro existen uno o varios subsecretarios, o el de España, donde en el segundo nivel están los secretarios de Estado.

Ingreso

El ingreso a las carreras se hace por concurso público, abierto. Todos los casos examinados en los estudios referidos (Brasil, Ecuador, México, Francia, España, Alemania, Italia, Perú) coinciden en este punto. Algunos países examinados (Brasil, Francia) distinguen entre la carrera diplomática y consular y el funcionario general del servicio exterior. Para el caso específico de la carrera diplomática, los requisitos para aplicar incluyen el manejo adecuado de uno o dos idiomas adicionales al nativo (normalmente inglés y francés) y haber cursado estudios universitarios. En algunos casos (Brasil, Colombia) las personas que superan las pruebas de ingreso quedan inscritas en cursos de capacitación (academias diplomáticas) al final de los cuales se ingresa en el cargo más bajo del escalafón. La mayoría de los servicios exteriores establecen requisitos de edad para el ingreso, con excepción del peruano y el colombiano, en este último caso por un fallo de la Corte Constitucional (cf. Jaramillo et ál., 2005: 42).

Escalafón

En Colombia el escalafón diplomático empieza en el rango de tercer secretario y concluye en el de embajador (siete categorías en total), ya sea que la persona ejerza o no un cargo con esa dignidad. Esquemas similares ocurren en Ecuador, México, Perú, España e Italia, entre otros, donde la carrera termina específicamente en ese rango. En otros casos (Brasil, Francia, Chile), el nivel más alto es el de ministro de primera clase, en tanto que la categoría de embajador es una dignidad aprobada por la instancia más alta del Estado.

Ascensos

En todos los casos, el ascenso dentro del escalafón aparece como una mezcla de requisitos: se combina la evaluación del desempeño (no presente en todos los casos), tiempo de servicio en la categoría anterior, a lo que se puede sumar (como en el caso de Brasil) tiempo de servicio en el exterior y exámenes combinados con cursos de ascenso (cf. Jaramillo et ál., 2005: 43; Tickner, Pardo y Beltrán, 2005: 71). En buena parte de los casos examinados la posibilidad del ascenso está restringida

por la existencia de cargos en la categoría superior, lo que en el caso colombiano está limitado por la jurisprudencia (cf. Jaramillo et ál., 2005: 17).

Retiro del servicio

Entre los regímenes revisados en los diversos estudios solamente los estatutos de Brasil, México, Perú y Colombia disponen de normas específicas para el retiro de personas del servicio exterior, que usualmente son la renuncia, la pensión, o el retiro forzoso por edad. En general no se prevé retiro por razones de rendimiento (que sí impide el ascenso, pero no excluye del servicio). La exclusión del servicio por razones disciplinarias se equipara en todos los casos estudiados al régimen general de los funcionarios públicos. Como se había mencionado antes, en el caso colombiano esta posibilidad fue limitada por una sentencia de la Corte Constitucional (cf. sentencia 292/2001, citada en Jaramillo et ál., 2005: 19).

***

La comparación anterior se ha referido exclusivamente a las características principales de los regímenes de carrera diplomática. Con ligeras variaciones se puede afirmar que el régimen colombiano se encuentra dentro de los estándares internacionales, por lo menos en cuanto a las características enunciadas: proceso de ingreso, escalafón, ascenso y retiro del servicio. Un estudio más a fondo requeriría revisar otras características como el régimen salarial y prestacional, los criterios de rotación y criterios de asignación, entre otros.

Los estudios elaborados por las universidades de los Andes y el Rosario en el período 2004-2005 responden al contexto específico de un proceso de reforma que se había anunciado, aparentemente como respuesta a cierta alarma que existía por la aparente congestión que se presentaría en los años subsiguientes en las categorías superiores del escalafón, específicamente en las de ministro plenipotenciario y embajador. El estudio de la Universidad del Rosario (encargado por la Administración) elabora abundantemente este tema y hace referencia a un supuesto proyecto de reforma que ayudaría a aliviar ese problema.

El estudio de la Universidad de los Andes, contratado por la Asociación Diplomática analiza la carrera diplomática en un ámbito más amplio, al situarlo en el

contexto de la gestión pública y las nuevas escuelas de pensamiento al respecto. En cuanto al problema del congestionamiento plantea una serie de escenarios alternativos, entre los que se incluyen los años de servicio en cada categoría, los tiempos de alternación, el cambio en la edad de jubilación y el número de personas que ingresan anualmente al servicio. Como variable determinante para demostrar el impacto de las diversas alternativas se emplea el costo para el tesoro público.

En cualquier caso, ninguno de los estudios revisados plantean reformas sustanciales al régimen de carrera, salvo en el caso del estudio encargado por la Administración, que propone el aumento de un año en cada una de las categorías con el fin de aliviar la congestión. El estudio de la Universidad de los Andes propone ajustes en los sistemas de evaluación pero, sobre todo, un crecimiento y fortalecimiento progresivo de la carrera que apunte principalmente a disminuir los nombramientos en provisionalidad (o de libre nombramiento y remoción).

El tema del número de funcionarios mirado por fuera del contexto adecuado puede llevar a conclusiones por lo menos discutibles. El estudio de la Universidad del Rosario (cf. sentencia 292/2001, citada en Jaramillo et ál., 2005: 19) menciona el diagnóstico hecho por la Cancillería, según el cual a la tasa de crecimiento que se registraba en ese momento, en el 2012 habría 91 embajadores de carrera de un supuesto número de 86 requeridos. Esa proyección no contempla ningún cambio en el tamaño de las representaciones de Colombia en el exterior o de ajustes en la estructura de la Cancillería o en la forma en que se administre la carrera diplomática que permita absorber los supuestos excedentes. Por vía del régimen de transición en la ley de pensiones, un número importante de funcionarios en las categorías superiores fueron desvinculados del servicio después de cumplir 55 años, con lo cual buena parte de los motivos de preocupación desaparecieron.

Para incorporar elementos de comparación en cuanto al número de funcionarios diplomáticos basta comparar el caso colombiano con el de Perú, de acuerdo con la información que aparece en el portal de Internet de la Cancillería de ese país.[9] Al 1° de enero del 2008, el escalafón diplomático peruano estaba conformado por 649 funcionarios, de los cuales 223 estaban en las categorías directivas (embajador y ministro plenipotenciario), 298 en las intermedias (ministro consejero,

[9] Cf. http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf.

consejero y primer secretario) y 128 en las categorías iniciales (segundo secretario y primer secretario).

De manera que la discusión respecto a la carrera diplomática debe verse siempre dentro del ámbito mayor del servicio exterior y, sobre todo, de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien es evidente que pueden existir aspectos del régimen que merecen ajustes (por ejemplo, todo lo relacionado con la evaluación y los cursos de ascenso), reducir la discusión a una cuestión de número es por lo menos parcializado, en particular cuando, en el momento, menos de la mitad de los cargos diplomáticos en el exterior son ocupados por funcionarios de carrera y del total del personal de la Cancillería los diplomáticos de carrera son apenas una cuarta parte (cf. Semplex, 2005).

Revisión de los ajustes que se han hecho en el pasado

La Cancillería y el régimen de carrera diplomática y consular se han reformado en varias ocasiones en el curso de los últimos veinte años. Algunos de esos ajustes han sido significativos y permanecido, otros han sido menores y tenido más el carácter de correctivo a lo previamente hecho. En todo caso, y sobre todo en el caso de la carrera diplomática, la tendencia ha sido a una reforma por gobierno, lo que ha generado una permanente sensación de inestabilidad o interinidad en el régimen.

A continuación, se hace una breve reseña analítica de los ajustes que se han hecho tanto en el régimen de carrera diplomática como en la estructura de la Cancillería en los últimos veinte años, tomando como punto de partida los cambios introducidos tras la reforma constitucional de 1991, que en buena medida coincide con el fin de la guerra fría.

Es decir, el análisis toma como punto de partida una coyuntura significativa tanto en lo interno como en lo internacional.

En primer lugar, se presenta la evolución del régimen de carrera, y posteriormente se hace la presentación respecto a la estructura de la Cancillería.

Evolución del régimen de la carrera diplomática y consular

Si bien a lo largo del siglo XX hubo varios intentos de crear una carrera diplomática y consular en Colombia,[10] fue apenas en 1968 que se creó en su forma actual. El decreto ley 2016/1968, expedido en virtud de facultades extraordinarias, funcionó por cerca de diez años, hasta que en 1977 fue suspendida su aplicación en una curiosa invocación de las normas de estado de sitio; esta situación se prolongó por cerca de diez años. En 1987 el Congreso expidió la ley 61, reglamentada luego por el decreto 414/1988, que permitió que el ejecutivo (la administración Barco) reorganizara la carrera y estableciera un sistema de asimilación para permitir que funcionarios que habían ocupado cargos con categoría diplomática, pero que no habían podido ingresar a la carrera debido a su suspensión, pudieran ser escalafonados. Igualmente, se descongelaba el régimen para quienes habían ingresado a la carrera, de manera que se reconocieran los derechos que se habían suspendido.

El proceso de asimilación se llevó a cabo no exento de críticas. Aunque hubo aspirantes que no superaron los exámenes de ingreso, algunos estiman que se relajaron demasiado los requisitos de admisibilidad (por ejemplo, se aceptaron postulantes sin título profesional o con ejercicio sólo de cargos administrativos) y que el nivel de exigencia de las pruebas era mínimo. Todas esas críticas se condensan en el concepto que se acuñó alrededor del proceso que terminó siendo conocido como el de la "ley piñata".

Lo que esos comentarios a menudo pasan por alto es que el proceso consiguió lo que era su propósito principal: restaurar la carrera diplomática y hacerla parte de la realidad de la Cancillería, de manera que se pudiera generar un argumento para oponerse a las enormes presiones que, como es habitual todavía, venían de los sectores políticos para conseguir nombramientos en el servicio exterior. La carrera creció en el plazo de dos años, de cerca de treinta funcionarios a más de cien, lo que fue reforzado por el inicio de los concursos anuales de ingreso, que no se han interrumpido hasta ahora, y han llevado a la carrera a su estado actual.

Las normas de asimilación y la ejecución estricta del régimen de carrera durante los años siguientes consiguió además otro propósito: la democratización del

[10] Una reseña completa de toda la evolución legislativa aparece en Jaramillo et ál. (2005).

servicio exterior colombiano, que permitió el ingreso de profesionales provenientes de universidades públicas y privadas, distintas regiones del país y diferentes estratos sociales. Una proporción muy significativa de quienes hoy hacen parte de la carrera diplomática y consular no habrían tenido posibilidad alguna de acceder a un oficio que tradicionalmente había sido reservado para élites económicas y políticas. Los concursos de ingreso anuales, a pesar de su baja convocatoria (Tickner, Pardo y Beltrán, 2005: 49), siguen siendo un ejercicio abierto y transparente sobre el cual no se han hecho críticas significativas.

Con la Constitución de 1991 y el proceso general de reforma del Estado que vino aparejada con él, se hizo la primera reforma significativa del régimen original. Si bien el decreto 10/1992 esencialmente ratifica buena parte de las disposiciones del decreto 2016/1968 (ingresos anuales por concurso, escalafón diplomático de siete categorías, régimen de alternación), avanza en varios aspectos. Se hacen precisiones sobre los períodos de rotación: entra la planta interna y la planta externa (cuatro años en el exterior y dos años en planta interna, o en general una relación de dos a uno entre los dos, lo que dejaba cierta incertidumbre acerca del tiempo real de rotación); crea la obligación de que los funcionarios sean profesionales (el régimen anterior permitía que ingresaran no profesionales en la categoría de tercer secretario); y dispone que los admitidos en el concurso de ingreso deban pasar primero por un curso de capacitación de un año en la academia diplomática, antes de ser admitidos, en período de prueba, en la categoría más baja del escalafón. En cuanto al controvertido tema de los cupos, se dispuso que un 10% de los jefes de misión tendrían que ser de carrera, porcentaje que debería ajustarse cada cuatro años en un 10%, hasta llegar al 50% (cf. Tickner, Pardo y Beltrán, 2005: 45).

El decreto ley 10/1992 funcionó por cerca de ocho años hasta el año 2000, cuando otra vez mediante facultades extraordinarias el Gobierno expidió el decreto ley 274 que consagra el régimen actual. Algunas de las disposiciones nuevas estipuladas allí (cupos para el ascenso, exclusión del servicio) fueron posteriormente declaradas inconstitucionales, lo que en la práctica dejó el régimen esencialmente similar, con unos pocos ajustes significativos. Lo más importante fue fijar los períodos de rotación en cuatro años en el exterior (prorrogables por razones excepcionales a seis) y tres en la planta interna. La convocatoria a los exámenes de ascenso pasa a ser ya no una obligación de la administración, sino una opción para el funcionario, que es penalizado si no solicita el ascenso dentro del calendario establecido; los exámenes de ascenso son cambiados por cursos de capacitación anual en la Academia Diplomática. Para los funcionarios y para la misma administración tal vez lo más importante fue el establecimiento de fechas fijas de rotación, en mayo y noviembre de cada año, con lo cual la programación de la rotación ganó regularidad y previsibilidad.

***

A pesar de las repetidas críticas, las reformas que se han hecho al régimen de la carrera diplomática y consular han mantenido la misma idea básica que le dio origen en 1968. Se han modificado algunos detalles en torno a los requisitos de ingreso, el momento de vinculación definitiva de los aspirantes, los períodos de rotación y las condiciones necesarias para los ascensos. Como se observó en el aparte precedente, el régimen legal de la carrera diplomática y consular en Colombia está dentro del rango de lo que en general podría llamarse *estándares internacionales*. Esto claramente significa que, si existen problemas en el servicio exterior, no tienen que ver necesariamente con el régimen legal, aunque es posible hacer mejoras para facilitar el reclutamiento de profesionales mejores calificados y posibilitarles un mejor desarrollo dentro del servicio exterior colombiano. Las dificultades principales están en otros aspectos del servicio.

Una de las áreas críticas es que la vinculación del personal provisional está prácticamente sin regulación. Si bien se dice que las normas de personal dispuestas en el decreto ley 274/2000 son aplicables también a los funcionarios en provisionalidad, el nivel de exigencia para su vinculación es prácticamente inexistente. Ésta ha sido una tradición nunca atendida por las reformas que requiere urgente regulación.

Otro aspecto que merece reflexión es que la totalidad de las reformas se han hecho por vía de facultades extraordinarias. Éste es un mecanismo que favorece la iniciativa del ejecutivo, pero que deja ver el poco interés o conocimiento que el legislativo ha tomado en torno a un tema sobre el cual tiene competencias constitucionales y legales. Curiosamente, las dificultades que el ejecutivo ha tenido en el último período (desde el 2004) para obtener facultades extraordinarias derivan en parte de la actitud crítica que ha empezado a aparecer entre algunos miembros del legislativo (especialmente de las comisiones segundas) frente a lo

que equivale girar un cheque en blanco al ejecutivo para que produzca reformas que usualmente no se anuncian con claridad.

Reformas a la Cancillería

La primera reforma organizativa que se hizo a la Cancillería con posterioridad a la Constitución de 1991 fue mediante el decreto 2126/1992. Esta norma se produjo al final de un proceso de reflexión en el que se involucraron sectores académicos, gremios y otros sectores interesados, no sólo sobre la Cancillería. sino sobre la inserción internacional de Colombia. La publicación *Actuar en el mundo* recoge ese espíritu de consenso, del cual surgen tanto la reforma a la Cancillería como a la carrera diplomática, al igual que las líneas básicas de la política exterior para los años siguientes.

El aspecto principal de esta reforma fue la creación de tres viceministerios: dos encargados de las áreas geográficas (por debajo de ellos las direcciones de América, Europa, Asia, África y Oceanía, y soberanía territorial) y un tercero, de carácter general, a cargo del resto de temas misionales. La Secretaría General adquiere el estatus de un cuarto viceministerio (sin ser nombrada así), con supervisión de los asuntos administrativos y la Dirección de Asuntos Consulares (ésta es una relación funcional a menudo cuestionada, por cuanto no es técnicamente correcto tratar el tema consular y de atención a las comunidades colombianas en el exterior como un asunto de administración). En esta reforma se hace un intento de dar realce a los temas económicos internacionales, con la creación de una oficina asesora a los viceministerios territoriales. Tal estructura sufrió una variación en 1997, cuando mediante decreto 1676/1997 se eliminó la Oficina de Estudios Económicos Internacionales y se creó la Dirección de Planeación y Estudios, ahora como dependencia del Viceministerio general (de Relaciones Exteriores).

En los años 2000-2001 se introdujeron dos nuevos reformas que intentan consolidar una estructura más simple con sólo dos viceministerios (bilaterales o general y asuntos multilaterales), más la Secretaría General con su función supervisora de lo administrativo y lo consular. El problema más evidente que generó esta estructura consistió en que todos los asuntos bilaterales (lo que implicaba atender a todas las embajadas acreditadas en Bogotá y las de Colombia en el exterior) quedaba a cargo de una dirección de asuntos bilaterales y regionales, lo que en la práctica significaba que el nivel de interlocución de los embajadores quedaba en el rango de "coordinadores de grupos de trabajo" (a lo que eran reducidas las antiguas direcciones regionales), algo extraño frente a la práctica internacional. Todo el tema de la cooperación internacional quedó entonces a cargo de la recién creada Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), que nació como el primer establecimiento público adscrito a la Cancillería, en adición al Fondo Rotatorio. Los asuntos culturales fueron definidos como un asunto multilateral.

La última reforma tuvo lugar en el 2004 (véanse comentarios al respecto en el primer aparte de este documento). El decreto 110 de ese año lleva a la Dirección de Protocolo y de la Academia Diplomática al rango de oficinas asesoras del despacho del ministro, elimina la ACCI (la agencia pasa a ser parte de la estructura de la Presidencia de la República) y los asuntos de cooperación dentro de la Cancillería pasan a la dirección del Viceministerio de Asuntos Multilaterales.

***

A manera de conclusión, varias líneas comunes se desprenden del análisis de los distintos esfuerzos de reforma de la organización interna de la Cancillería. Se puede colegir:

Las sucesivas reformas a la estructura y a la carrera diplomática se han adelantado según las facultades que el legislativo le ha otorgado al ejecutivo. Ello ha implicado procesos cerrados o enmarcados en reformas generales del Estado que, por haber sido concebidos y liderados por expertos y asesores ajenos al Ministerio de Relaciones Exteriores, no tomaron debida cuenta del carácter *sui géneris* de la institución frente a las demás entidades del Estado, su obligada referencia al entorno internacional y la importancia de preservar los niveles de interlocución diplomática con el exterior.

Los sucesivos esquemas utilizados para definir la estructura en cada reforma respondieron a los objetivos políticos del momento, que en algunos casos coincidieron con cambios registrados en el escenario internacional. Sin embargo, el deseo de presentar organigramas y estructuras más simples no produjo modificaciones en la cultura laboral que se reflejaran en mayor eficacia o en una reasignación de funciones o responsabilidades.

La estructura organizacional adoptada en cada reforma no ha reflejado la sentida necesidad de, por ejemplo, contar con una oficina o con un esquema para el análisis permanente de situaciones internacionales que facilite la toma de decisiones/posiciones nacionales o la de reconocer la creciente importancia que adquiere la atención y el relacionamiento con las comunidades colombianas en el exterior con un viceministerio de asuntos consulares o con una línea de dependencia y responsabilidad distinta a la de la Secretaría General.

Las bases para las reformas hechas hasta el momento han reconocido la existencia de las dos carreras (diplomática y administrativa) y la del personal de libre nombramiento y remoción como un problema y no como un compuesto que, reglado con equidad desde sus requisitos para el ingreso, con la necesaria capacitación y con un régimen de evaluación equitativo, pueda contribuir a una mejor realización de los objetivos de la Cancillería.

Las metas de política y las estructuras organizacionales recomendadas no han estado acompañadas por los recursos financieros, humanos y técnicos que se requieren para su efectiva implementación.

La frecuencia con que se han sucedido las reformas no ha permitido conocer el alcance de sus bondades ni el de sus debilidades.

A manera de conclusión: recomendaciones

Es importante definir el criterio rector de una reforma. En el caso de la Cancillería y el servicio exterior, cualquier ejercicio de reforma debe responder a los objetivos de la política exterior y a la proyección y eficacia que les quiera dar.

En una reforma de la Cancillería la necesidad de observar la normatividad vigente para la organización del Estado debe ir acompañada de la consideración cuidadosa del carácter especial de la institución, en su condición de interlocutor de Colombia con la comunidad internacional, y del respeto de las normas que rigen esa interlocución contenidas en las convenciones internacionales sobre relaciones diplomáticas y consulares suscritas por el país.

La estructura organizacional de la Cancillería deberá recoger y reflejar, no solamente los niveles de jerarquía y responsabilidad de cada dependencia, sino

la relevancia que se otorga a cada tema y los esquemas de concertación y coordinación diseñados para el cumplimiento de sus funciones.

La estructura de las representaciones de Colombia en el exterior no debe ser ajena a los análisis y revisiones que son inherentes a todo proceso de reforma. Ninguna de ellas debe estar organizada sin una estructura clara y funciones definidas para cada uno de los cargos que la conforman. Es muy importante desarrollar una cultura institucional que lleve a que las representaciones en el exterior y la sede principal de la Cancillería actúen como una sola institución con criterio de unidad. Las necesidades del país por el entendimiento y la cooperación internacionales obligan a sus representantes a desarrollar múltiples tareas que, por limitaciones de tiempo y recursos, pierden eficacia y hasta se desdibujan. A ello se suma el sinnúmero de tareas administrativas que recaen en cada misión —independientemente de su tamaño— para reclamar una reforma de las representaciones diplomáticas de Colombia en el exterior que las fortalezca en su recurso humano, administrativo, técnico y financiero.

El organigrama resultante de la reforma debe ir acompañado de su correspondiente manual de funciones, si se quiere construir una cultura laboral que asegure el éxito de los cambios introducidos. Las experiencias anteriores se quedaron en la simple modificación de la denominación de los cargos. En la práctica, las funciones y métodos de trabajo de la Cancillería no registraron alteración alguna.

Los cambios permanentes en el escenario internacional y la importancia que adquieren algunos de sus actores obligan a mantener un análisis permanente de la manera como evoluciona cada situación y el escenario internacional en general. En este contexto, una reforma de la Cancillería debe asegurar la creación de un centro de pensamiento que, de manera ágil y profesional, contribuya a la adopción de posiciones o decisiones nacionales sobre tales acontecimientos.

En ese mismo contexto, una reforma debe contemplar la creciente importancia que han adquirido las comunidades colombianas en el exterior, la atención cada vez más especializada que reclaman y la importante contribución que, entre otras, hacen con sus remesas a la economía nacional. El tema de los asuntos consulares no puede ni debe seguir siendo considerado y, menos, verse reflejado en la estructura de la Cancillería como un apéndice de la Secretaría General.

En las consideraciones que se han incluido en el presente estudio se ha hecho referencia al *servicio exterior* por sus componentes esenciales: carrera diplomática

y consular, carrera administrativa y personal de libre nombramiento y remoción. En estos mismos términos se formulan las siguientes recomendaciones:

Cuando se acomete una reforma a la carrera diplomática y consular se ha vuelto costumbre hablar de la necesidad de profesionalización. La carrera diplomática y consular es, tal vez, el cuerpo más profesional con que cuenta la Administración del Estado. Además, es el núcleo de personal que, por ley, se mantiene en una dinámica permanente de aprendizaje y estudio, por medio de experiencias personales y laborales, dentro y fuera de Colombia y de los procesos de capacitación que deben seguir para ascender en la estructura de la carrera. Sin embargo, la Academia Diplomática debe estar abierta a sistemas novedosos de capacitación que, utilizando sistemas informáticos y de comunicación modernos, permitan una mejor utilización de los recursos y el tiempo de los funcionarios que reciben la capacitación.

Todo lo anterior sirve para recalcar que lo más adecuado es proponer la *profesionalización* del servicio exterior en su conjunto. Dicha profesionalización del servicio exterior, que significa principalmente un estándar más alto y más apropiado para los funcionarios que ingresan por fuera de los sistemas de carrera, permitirá al Gobierno nacional contar con funcionarios especializados en lo internacional, en lo administrativo y en disciplinas específicas que ejecuten y proyecten la imagen y los intereses nacionales en el exterior, contando para ello con los necesarios conocimientos, idiomas y calidades humanas, culturales e intelectuales que deben acompañar a un profesional de la diplomacia. Es aquí donde la Cancillería debe diseñar, programar y actualizar esquemas de capacitación, otra vez definidos por los objetivos de la política exterior y por la conveniencia de asegurar avenidas para el crecimiento personal y profesional de todos sus funcionarios.

Los requisitos para asegurar el crecimiento y movilidad laboral del *servicio exterior* implican el establecimiento claro de las condiciones que sus integrantes deben reunir tanto para su admisión en la Cancillería, como para sus ascensos y sus asignaciones. Obliga, igualmente, a la revisión y diseño de un mecanismo de evaluación del servicio que sea objetivo y transparente, ojalá incluyente y colectivo, a fin de eliminar los favoritismos y la tentación a hacer uso de las evaluaciones como una herramienta de coerción o de presión por parte del evaluador.

A largo plazo lo deseable es que el servicio exterior colombiano avance hacia el cumplimiento de estándares internacionales, en los cuales la mayoría de quienes

desempeñen cargos diplomáticos se vinculen mediante sistemas de concurso, en los que se privilegie el mérito. En los últimos veinte años se ha avanzado en forma significativa, pero las exigencias de una agenda internacional cada vez más compleja hacen necesario que se acelere ese proceso.

***

Bibliografía

Asociación Diplomática y Consular de Colombia (2009), *Diez temas que usted debe conocer sobre la carrera diplomática y consular de Colombia*. Bogotá, Gráfico 20.

Contraloría General de la República (2004), "Auditoría gubernamental con enfoque integral. Modalidad abreviada [informe de Ministerio de Relaciones Exteriores - Vigencia 2003]. Bogotá.

Gerhard Drekonja, K. (1983, abril-junio), "Colombia: en búsqueda de una política exterior", en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 2, pp. 259-280.

— (1983), *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Cerec, 1983.

Fuentes, C. (2007), "Adaptación organizacional sin modernización: el caso de la Cancillería chilena. Informe de Investigación FONDECYT, Santiago, mimeo.

Jaramillo Salazar, H. et ál. (2005), *Estudio sobre formulación de alternativas de optimización del servicio exterior*, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Economía.

Lindstrom, G. (2002), *Diplomats and Diplomacy for the 21st Century*, Santa Mónica, Rand Corporation-Graduate School.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1993), *Actuar en el mundo: la política exterior colombiana frente al siglo XXI*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Moses, J. W. y Knutsen, T. (2001), "Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries", en *Cooperation and Conflict*, vol. 36, núm. 4, pp. 355-380.

Sindicato de Empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores (Semrex) (2007), *Necesidad de una reforma integral*, Bogotá, Semrex.

Tickner, A.; Pardo, Ó. y Beltrán, D. (2005), *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Diagnóstico del servicio exterior y la carrera diplomática en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Páginas en Internet

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: http://www.mrecic.gov.ar/.

Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.mre.gov.br.

Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/edic/base/port/home.php.

Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración: http://www.mmrree.gov.ec/.

España, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: http://www.maec.es/es/home/Paginas/HomeEs.aspx.

Italia, Ministerio degli Affari Esteri: http://www.esteri.it/mae/IT.

Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores: http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf.

Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores: http://www.mre.gob.ve/metadot/index.pl.

Cooperación internacional: los países de renta media latinoamericanos y la inserción de Colombia*

Mónica HIRST*