

**La carrera y los políticos. Profesionalización del servicio exterior y política exterior en Suramérica: los casos de Venezuela, Colombia y Perú**

**Pontificia Universidad Javeriana**

**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

**Carrera de Relaciones Internacionales**

**Bogotá D.C.**

**Julio 1, 2021**

**La carrera y los políticos. Profesionalización del servicio exterior y política exterior en Suramérica: los casos de Venezuela, Colombia y Perú**

**David Greiffenstein Palacios**

**Pontificia Universidad Javeriana**

**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

**Carrera de Relaciones Internacionales**

**Bogotá D.C.**

**Julio 1, 2021**

## Tabla de contenidos

Introducción.....	1
Pregunta de investigación.....	3
Objetivo general.....	4
Objetivos específicos.....	4
Marco conceptual.....	4
Propuesta metodológica.....	12
Capítulo 1: la profesionalización del servicio exterior.....	16
Venezuela: la profesionalización baja.....	17
Colombia: la profesionalización media.....	24
Perú: la profesionalización alta.....	30
Balance general.....	35
Capítulo 2: el desempeño de la política exterior.....	38
Capítulo 3: los impactos.....	42
Conclusiones.....	47
Anexos.....	49
Bibliografía.....	53

## Introducción

El servicio exterior de determinado Estado puede ser ocupado por funcionarios de carrera o por aquellos de libre nombramiento y remoción. Esta división ha derivado en una problemática de debate en la mayoría de países del orbe, y diversos Estados han pasado por el dilema de definir cuál servicio exterior es más beneficioso para sus intereses en materia internacional. Austria, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Suiza o Tailandia son algunos países que poseen un cuerpo diplomático completamente profesionalizado, mientras que otros países como los Estados Unidos optan por un sistema mixto (Guerrero, 2018). En Suramérica este debate ha tomado real acogida<sup>1</sup>.

A pesar de ello, hay países que aún están en este proceso de deliberación en cuanto a la profesionalización de su servicio exterior, sin haber institucionalizado una proporción concreta<sup>2</sup>. Esta situación permite hacer una clasificación a primera vista. En la región suramericana hay una diversidad de políticas en esta materia, y se encuentran países con profesionalización baja, media y alta. Esta heterogeneidad es un indicio del debate sobre el servicio exterior y es un fenómeno que invita a ser estudiado.

Ahora bien, cabe resaltar que este debate no se ha limitado a las altas esferas del gobierno. Múltiples académicos y periodistas han tomado posición a favor de diplomáticos de carrera o de libre nombramiento y remoción. Quienes defienden la carrera diplomática afirman que la meritocracia y el personal calificado se traducen en políticas exteriores exitosas, las cuales están libres del pago de favores políticos y generan políticas de Estado firmes. Aquellos que defienden los nombramientos políticos afirman que no hay pruebas para

---

<sup>1</sup> A mediados del siglo XX la región vio surgir sus primeras academias diplomáticas, destinadas a generar un servicio exterior profesionalizado. Los países pioneros en esta materia fueron Brasil, Chile y Perú, los cuales fundaron sus academias diplomáticas en 1945, 1954 y 1955, respectivamente. Este proceso estuvo acompañado del surgimiento de sociedades de diplomáticos de carrera que se oponían a los nombramientos políticos, entre las cuales destaca especialmente la chilena.

<sup>2</sup> Un ejemplo de ello es Colombia. En 2001 su Corte Constitucional promulgó la sentencia C-292-01, la cual establece que al menos el 20% de los funcionarios deben ser de carrera. Esto contrasta con algunos gobiernos que no han alcanzado la cifra, o administraciones como las del presidente Iván Duque que pretenden que esta sea del 50% (Cancillería de Colombia, 2019).

demostrar la mejor gestión de los diplomáticos de carrera, que estos no tienen suficiente control externo, que dentro de la carrera también hay favoritismo y alianzas políticas, y que ésta no trae diversidad al diseño y ejecución de la política exterior (Larraín, 2019). En este orden de ideas, ambos bandos afirman que la profesionalización del servicio exterior puede impactar en el desempeño de la política exterior, sea de manera positiva o negativa.

De este modo, si se observan las definiciones de *servicio exterior* y *política exterior*<sup>3</sup>, es posible reconocer la importancia de esta función en dicha política pública, y por ende la necesidad de estudiar esta relación. No se trata de un debate sin importancia, puesto que desde las Relaciones Internacionales se ha estudiado a profundidad la política exterior de los países suramericanos, pero pocos se han preocupado por analizar el rol de quienes diseñan e implementan dicha política en el día a día. Desde una perspectiva académica y ciudadana, es menester el no ignorar la pregunta sobre quiénes representan a los países y ejecutan la política exterior. Esto no solo ofrece nuevas herramientas analíticas, sino que además pone el lente en quienes representan a todos los ciudadanos de la región<sup>4</sup>.

Esta investigación y su importancia parten de razones tanto teóricas como prácticas. A nivel de la academia, el investigar este tema supone un aporte al análisis de política exterior por el uso de variables relativamente nuevas, como el grado de profesionalización del servicio exterior. Además, implica una contribución a los estudios comparados de la región. Por otro lado, la investigación es útil porque plantea un interrogante en dimensiones prácticas que acompañan el proceso de profesionalización del servicio exterior. Una de ellas tiene que ver con el gasto público, pues los Estados destinan considerables sumas de dinero a la capacitación y el fortalecimiento de funcionarios de carrera, sin saber precisamente como el proceso de profesionalización beneficia su política exterior<sup>5</sup>. A esta dimensión se añade que, para ocupar el cargo de embajador en la carrera diplomática, se debe tener una trayectoria de

---

<sup>3</sup> Ver marco conceptual, página 4.

<sup>4</sup> Debe reconocerse que la representación de un país por parte de un tecnócrata de carrera como Camilo Reyes Rodríguez no produce los mismos impactos en la política exterior que cuando se da a través de alguien nombrado libremente por el presidente, que es cercano a él y que conoce sus objetivos más que nadie, como Francisco Santos. Estos son dos casos emblemáticos del caso colombiano.

<sup>5</sup> Ver capítulo 1: presupuesto de las academias diplomáticas.

más de 30 años y dominar el uso de varias lenguas extranjeras. Es por ello que vale preguntarse si es necesario gastar parte del presupuesto público y toda una vida de trayectoria laboral en una carrera diplomática, esperando que esto genere impactos positivos en la política exterior.

Por otro lado, es importante recalcar la naturaleza comparativa de este estudio. Para analizar los impactos de los diferentes grados de profesionalización del servicio exterior en las políticas exteriores de los Estados suramericanos, se ha dividido a la región en tres categorías: países con profesionalización baja, es decir, su proporción de diplomáticos de carrera es del 0 al 30% (Bolivia y Venezuela); profesionalización media del 30 al 60% (Ecuador, Paraguay y Colombia); y profesionalización alta de más del 60% (Chile, Perú, Uruguay, Argentina y Brasil). Para objetos de este trabajo se estudiará un país por cada una de estas categorías, y una opción tentativa es el abordaje de la muestra de potencias regionales secundarias, concepto desarrollado por Flandes (2011). Esto quiere decir que se tomarán como casos de estudio tres naciones que han jugado un papel considerable, más no protagónico, en el escenario regional e internacional. Estos serán Venezuela, Colombia y Perú, que además comparten cercanía geográfica y han participado en organismos intergubernamentales y procesos de integración comunes. Otra categoría útil que reúne a estos tres países es la de Estados periféricos emergentes de Morales, Rocha y Durán (2016).

En síntesis, es importante y relevante realizar esta investigación y abordar este problema por la vigencia del debate en la región, la inclusión de una nueva variable de análisis en política exterior poco utilizada, y por la utilidad práctica de las conclusiones a alcanzar.

### **Pregunta de investigación**

¿Cuáles son los impactos de los diferentes grados de profesionalización del servicio exterior en el desempeño de las políticas exteriores de los Estados suramericanos?

## **Objetivo general**

Identificar los impactos de los diferentes grados de profesionalización del servicio exterior en el desempeño de las políticas exteriores de los Estados suramericanos.

## **Objetivos específicos**

1. Describir el grado de la profesionalización del servicio exterior en los casos de estudio seleccionados.
2. Comparar el desempeño de las políticas exteriores de los casos de estudio en función de su presencia, reputación e impacto global.
3. Establecer cómo cierto grado de profesionalización del servicio exterior deriva en determinado desempeño de la política exterior.

## **Marco conceptual**

Antes de estudiar los impactos que produce la profesionalización del servicio exterior en la política exterior, es menester definir estas dos variables de estudio. Dada la ausencia de una definición útil y concreta de *servicio exterior* en la academia, resulta pertinente remitirse al ordenamiento político y jurídico de los tres países en cuestión para determinar qué entienden por esta función pública (ver anexo 1). Teniendo estas definiciones en cuenta, este trabajo entenderá al servicio exterior como la actividad dependiente funcionalmente de los Ministerios de Relaciones Exteriores, en proposición, coordinación, ejecución y desarrollo de la política exterior, llevada a cabo por funcionarios tanto dentro como fuera del territorio nacional, con el fin de representar los intereses del Estado y de asistir a sus nacionales en el exterior<sup>6</sup>.

Respecto a la *política exterior*, vale la pena recoger el trabajo de autores como Marcelo Lasagna, quien define este concepto como:

---

<sup>6</sup> La definición se ha construido a partir de los elementos más relevantes de las conceptualizaciones de dicha función en Venezuela, Colombia y Perú.

“Aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados en el sistema internacional. De aquí se podría concluir que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, no obstante por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso político doméstico en donde ella es elaborada” (Lasagna, 1995, citado en Tini y Picazo, 2007, p.3).

Una afirmación central en este trabajo es que la política exterior es un medio y no un fin en sí misma y, en ese sentido, existen numerosas maneras de valorarla de acuerdo a sus fines. ¿Qué se quiere decir con esto? Folarin (2017) permite explicar más esta idea: él define a la política exterior como la búsqueda racional de un conjunto de objetivos nacionales. La noción de “búsqueda” implica la existencia de acciones, pasos y roles que delinean la actitud o el comportamiento de un Estado en el contexto externo, el cual comprende sus ambiciones y deseos. Es por ello que la política exterior es un medio que los Estados tienen para alcanzar sus fines, sus ambiciones y deseos. La política exterior puede verse como un plan o programa de acciones que determina la suma total de los objetivos nacionales en el sistema internacional (Folarin, 2017); y entre ellos se encuentra la consecución de poder blando, la presencia, reputación e impacto global.

Ahora bien, vale la pena recordar que el grado de profesionalización del servicio exterior es una variable relativamente nueva en el análisis de política exterior, y por ende no existe una teoría que aborde esta relación. No obstante, vale la pena hacer un recorrido de algunos trabajos que han detenido su atención en esta temática. Max Weber (1919) abordó esta problemática, argumentando que hay dos formas de hacer de la política una profesión: vivir *para* la política y vivir *de* la política. Asimismo, la transformación de la política en una empresa determinó la división de los funcionarios públicos en dos categorías: los funcionarios profesionales y los funcionarios políticos<sup>7</sup>. En este orden de ideas, Weber da un

---

<sup>7</sup> Para Weber (1919), los funcionarios políticos son aquellos que pueden ser trasladados o destituidos a placer y a quienes está atribuido el cuidado de la administración interna en general. Se ve allí una semejanza con el debate entre los dos tipos de funcionarios en el servicio exterior



argumento contundente al afirmar que “el verdadero funcionario [...] no debe hacer política, justamente en virtud de su profesión, debe “administrar” y, ante todo, de modo imparcial” (Weber, 2012, pág. 91).

La relación entre las dos variables de estudio también puede rastrear sus orígenes a dos importantes autores en materia de política exterior. James Rosenau (1971) afirma que los analistas en la materia explican la conducta exterior de las sociedades en función de cinco conjuntos de variables, entre las cuales se encuentra el conjunto de variables de función, también llamadas papel, rol o conducta (Vargas-Alzate, 2010). El autor afirma que hacen referencia a “la conducta externa de los funcionarios, generada por los cargos que detentan y que, muy probablemente, podría darse independientemente de las idiosincrasias mismas de los ocupantes de los cargos” (Rosenau, 1971, p. 208); de este modo, puede afirmarse que Rosenau contemplaba un cuerpo diplomático altamente profesionalizado, ajeno a idiosincrasias particulares y apegado a una política exterior de Estado. Por otro lado, Graham Allison (1971) desarrolló tres modelos o lentes para entender la política exterior a partir de la crisis de los misiles en Cuba, de los cuales dos son útiles para aproximarse a la discusión del servicio exterior. El modelo dos, o proceso organizacional, plantea que cada organización del Estado actúa según sus propias lógicas procedimentales, y aborda desde su óptica particular el mismo problema a partir de su inherente racionalidad limitada. De este modo, cada actor u organización escogerá la solución que, de acuerdo con la información disponible y sus reglas procedimentales, sea la más adecuada (Allison, 1971, citado en Solanas, 2018). Por otro lado, el modelo tres, también llamado burocrático o gubernamental, entiende que los actores involucrados en la política exterior actúan calculando costos y beneficios de carácter político, de acuerdo a la posición que ocupen en el momento y a partir de una constante negociación. De este modo, y aplicando estos modelos a los dos tipos de funcionarios en el servicio exterior, “si el diplomático de carrera se encuentra mayormente obligado a seguir las normas y procedimientos preconcebidos para las circunstancias con las que le toca lidiar

en el exterior (modelo dos), el embajador político busca actuar políticamente de acuerdo al papel que tiene que jugar en ese momento (modelo tres)” (Solanas, 2018, p. 37).

Ahora bien, y como se mencionó anteriormente, no existe un cuerpo teórico que aborde al servicio exterior, menos aún su grado de profesionalización y su impacto en la política exterior. A pesar de ello, resulta importante repasar unos postulados académicos que pueden dar mayor claridad a la hora de aproximarse a esta discusión. Solanas (2018) afirma que los diplomáticos de carrera deben ser entendidos como un cuerpo profesional, y “la noción de cuerpo presupone que esta profesión controla su propia producción, así como los dispositivos de acceso” (Solanas, 2018, pág. 32). Asimismo, y según Kessler (2005), estos cuerpos poseen creencias colectivas e ideales comunes. En ellos existen patrimonios colectivos, culturales, intelectuales, técnicos y sentimentales, y que al sentirse amenazados responden en espíritu de autodefensa. Esto se ve materializado en las sociedades de diplomáticos de carrera que abogan, en diversos casos, por la abolición de los nombramientos políticos en el servicio exterior. Otro elemento importante es la noción de “carrera”, que “implica poner el acento sobre la configuración institucional de las diferentes fases de su trayectoria y la forma donde los individuos van negociando estas etapas, adaptando su perfil normativo” (Hughes, 1996, citado en Solanas, 2018, pág. 33). Otros conceptos ampliamente utilizados en esta discusión son los de “técnico” y “político”, y el anexo 2 ofrece una reflexión interesante al respecto.

En otro orden de ideas, Alberto van Klaveren es uno de los autores que aborda las nociones de institucionalización y profesionalización. Este académico plantea que los ministerios de relaciones exteriores tienden a ser burocracias altamente institucionalizadas que asumen la representación y la cultura de política exterior. Son estas cancillerías institucionalizadas las que se vuelven garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los Estados. En este orden de ideas, a mayor profesionalización en las cancillerías, mayor el grado de legitimidad con el que cuentan, poniendo como ejemplo los casos del Itamaraty brasileño y el Torre Tagle peruano (van Klaveren, 2013). Finalmente, para ver otros trabajos que abordan esta distinción, se sugiere remitirse al anexo 3.

Ahora bien, habiendo hecho esta modesta revisión de literatura para introducir el debate sobre la profesionalización del servicio exterior, es importante establecer las categorías a trabajar en los primeros dos objetivos específicos, así como las variables a tomar en cuenta. En primer lugar, se describirá el grado de profesionalización del servicio exterior en los tres casos de estudio, y para ello se parte de una variable inicial: cuál es la proporción de diplomáticos de carrera con respecto a diplomáticos de libre nombramiento y remoción en determinado país. La mayoría de autores se limitan a esta proporción para estudiar la profesionalización del servicio exterior en diferentes países, pero el objetivo de este trabajo es ir más allá y describir con mayor profundidad el estado de esta materia en los casos de estudio seleccionados. Para ello, resulta útil partir de lo que Rubén Rivadeneira entiende por profesionalización del servicio exterior: “la profesionalización supone fundamentalmente dos cosas: preparación académica (...) y carrera administrativa que asegure estabilidad y ascenso por méritos” (Rivadeneira, 1985, p. 3). Bajo esta definición, la labor de describir el grado de profesionalización del servicio exterior en un país debería poner el lente en dos dimensiones clave: la preparación académica y el ascenso meritocrático. Aunque dicha definición es útil, es posible que se quede corta para los objetivos de esta investigación. Por ello, se trabajará con la definición que plantea Harry W. Kopp acerca del concepto de profesión, al hablar del servicio exterior dentro de esta categoría. Siguiendo esta línea, una profesión es un conjunto de habilidades dominadas a través de aprendizaje y entrenamiento (1), con restricciones de ingreso (2), avance por mérito (3) y códigos de comportamiento (4) (Kopp, 2017). Estos son los cuatro elementos constitutivos de una profesión que servirán para analizar el estado del servicio exterior en este estudio. Por ende, al hablar del aprendizaje y entrenamiento se deberán analizar las diferentes academias diplomáticas, los contenidos que imparten y el presupuesto que poseen. El elemento de las restricciones de ingreso naturalmente hace referencia a la concursabilidad de entrada a la carrera diplomática, diferentes filtros y procedimientos que tienen los Ministerios de Relaciones Exteriores para definir quién puede entrar y quién no, usualmente basados en el mérito. El avance por mérito se refiere a los procedimientos internos de evaluación de los funcionarios y su posibilidad de ascender en la jerarquía de la carrera diplomática; analizar esta dimensión implica entonces

describir y comparar estos procedimientos internos así como los escalafones que tiene cada país dentro de esta función pública. Finalmente se encuentran los códigos de comportamiento, es decir, se debe observar qué conductas diferencian a los diplomáticos de carrera de los de libre nombramiento y remoción, cómo actúan, cómo se organizan y ante quién responden. En síntesis, si el objetivo es describir el grado de profesionalización del servicio exterior en los diferentes casos de estudio, es menester inicialmente conocer qué porcentaje representan los diplomáticos de carrera frente a los diplomáticos políticos y, en segundo lugar, partir de una definición que ofrezca los elementos constitutivos de una profesión para analizar el estado de este proceso de profesionalización. De este modo, se resume este modelo de descripción de la siguiente manera:

<b>Porcentaje que ocupan los diplomáticos de carrera.</b>		Ej. 45%
<b>Elemento constitutivo de la profesión.</b>	<b>Operacionalización.</b>	
Aprendizaje y entrenamiento.	Academias diplomáticas. Contenido que imparten y presupuesto que poseen.	
Restricciones de ingreso.	Concursabilidad de entrada. Filtros y procedimientos.	
Avance por mérito.	Procedimientos internos de evaluación y escalafón dentro de la carrera.	
Códigos de comportamiento.	Conductas diferenciadoras. Cómo actúan, cómo se organizan y ante quién responden.	

Elaboración propia a partir de la definición de profesión en el servicio exterior de Kopp (2017).

Por otro lado, vale la pena mencionar que a la hora de describir el grado de profesionalización del servicio exterior en un país, y posteriormente establecer cómo impacta en su política exterior, resulta importante detenerse en lo que puede ser una variable interviniente. En este caso se trata del modelo de profesionalización que sigue cada país. En otras palabras, no se puede describir el grado de profesionalización del servicio exterior y relacionar éste con la política exterior, sin detenerse a estudiar qué tipo de profesionalización se lleva a cabo en dicho Estado. Para ello se usará el trabajo de Claudio Fuentes (2007), quien identifica dos modelos o visiones polares de la profesionalización:

1. Profesionalización abierta: “una concepción que destaca la meritocracia como una condición fundamental para la gestión moderna y eficiente del Estado. En esta

concepción se destacan los incentivos o premios a los logros de objetivos y a la innovación como una parte esencial de la labor de los funcionarios” (Fuentes, 2007, p. 110). Esto implica que se generen mecanismos objetivos que evalúen el desempeño de los funcionarios y que se use la concursabilidad como instrumento de acceso a cargos de relevancia. Se trata de una organización horizontal en donde pueden existir vínculos políticos altos pero de carácter profesionalizante. “La noción de un político con altas capacidades técnicas (o un técnico con una alta visión política) en determinadas circunstancias es clave para el éxito en una gestión internacional” (Fuentes, 2007, p. 111).

2. Profesionalización cerrada: “una noción que privilegia la antigüedad por sobre el mérito bajo la concepción de que la experiencia diplomática es una condición crucial para el desenvolvimiento de un buen diplomático. El mérito es considerado dentro de una estructura de incentivos que pondera tanto las capacidades individuales como la antigüedad en la función. Esta noción tiende a privilegiar una concepción jerárquica o vertical de la organización. Los privilegios se darían por antigüedad y se aspira a una total insularidad o autonomía respecto de una potencial influencia política” (Fuentes, 2007, p. 111). Es decir, la profesionalización se logra excluyendo las designaciones políticas y premiando la antigüedad y el mérito. La diplomacia debe ser ejercida por diplomáticos, no por políticos.

Para mayor claridad, Fuentes ofrece el siguiente cuadro:

CUADRO IX. DOS VISIONES POLARES DE LA «PROFESIONALIZACIÓN»

	Profesionalización «abierta»	Profesionalización «cerrada»
Meritocracia	Incentivos al mérito Evaluación por desempeño Concursabilidad	Incentivos al mérito, respetando antigüedad
Organización	Horizontal	Jerárquica
Privilegios	Específicos y por especialización	Incentivos antigüedad
Vínculo político	Alto pero profesionalizante	Bajo (insularidad)

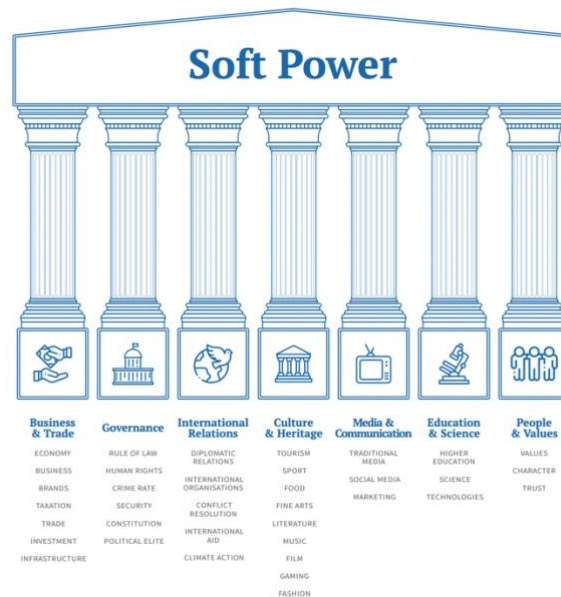
Fuentes, C. (2007). INTERNACIONALIZACIÓN SIN «MODERNIZACIÓN»: EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. *BIBLID*, 97-117.

Luego de haber enmarcado conceptualmente el primer objetivo específico, se procede con el objetivo específico número dos. Inicialmente, es necesario realizar una afirmación central para este trabajo: la política exterior es un medio y no un fin en sí misma. En este sentido, existen numerosas maneras de valorar la política exterior de acuerdo con sus fines.

Habiendo aclarado esto, el presente trabajo pretende comparar el desempeño de la política exterior de los tres casos de estudio. Por “desempeño” se hace referencia a la medida en que la política exterior, entendida como medio, alcanza determinado fin. Como se mencionó anteriormente, es posible evaluar y comparar esto de acuerdo con una inmensa variedad de fines, pero para objetos de esta investigación, se requiere un índice que trabaje con uno de ellos. Es por esta razón que se escoge el *Global Soft Power Index* desarrollado por Brand Finance, el cual incorpora un amplio rango de medidas que, al combinarse, ofrecen una aproximación holística y balanceada a la presencia, reputación e impacto en el escenario global de una nación (Brand Finance, sf.). De esta forma, se evalúa y compara el desempeño de la política exterior, entendiéndola como un mecanismo para alcanzar presencia y proyección exterior blanda. El uso de este índice obedece esencialmente a cuestiones prácticas y metodológicas, pues construir un modelo propio de evaluación del desempeño de la política exterior es una labor que excede las competencias y objetivos de este trabajo. Asimismo, se escoge concretamente este índice ya que es uno de los muy pocos que existen y que permiten evaluar a la política exterior como medio para determinado fin y, claramente, porque es el único índice de esta naturaleza que incluye a los países de Suramérica en todas sus dimensiones, región de la que se ocupa este escrito.

El *Global Soft Power Index* mide entonces el poder blando de 105 Estados en el mundo. Esta variable es definida como la habilidad de una nación para influenciar las preferencias y comportamientos de varios actores en la arena internacional por medio de la atracción o persuasión en vez de la coerción (Brand Finance, 2021). De este modo, el índice contempla 10 métricas de medición: familiaridad, reputación, influencia y un componente de

siete pilares: negocios y comercio, gobernanza, relaciones internacionales, cultura y herencia, medios y comunicaciones, educación y ciencia, y pueblo y valores; y para el 2020 se incluyó una evaluación sobre respuesta al Covid-19. A su vez, los pilares se distribuyen de esta manera:



*Ilustración 1 Global Soft Power Index (2020). Estructura. Obtenido de Brand Finance: <https://brandirectory.com/globalsoftpower/download/brand-finance-global-soft-power-index-2020.pdf>*

Para recolectar esta información, Brand Finance acude a entrevistas de alrededor de 75.000 personas en más de 100 países, así como a la opinión de 778 expertos en más de 47 Estados y territorios. El uso de este índice permitirá realizar una comparación del desempeño de las políticas exteriores de los casos de estudio, de acuerdo a la medida en que alcanzan el fin de la presencia, la reputación y el impacto global.

### **Propuesta metodológica**

El presente trabajo de investigación pretende identificar los impactos de los diferentes grados de profesionalización del servicio exterior en el desempeño de las políticas exteriores de los Estados suramericanos, esto desde una aproximación cualitativa. Debe recordarse que

se trata de un estudio comparativo, el cual busca acercarse a la realidad de los países de Sudamérica mediante el abordaje de tres de ellos: Venezuela, Colombia y Perú. Estos tres casos representan la opción más tentativa ya que evidencian similitudes (como un tradicional rol secundario en la región y posición parecida en el concierto global) y a la vez marcadas diferencias en la materia de investigación (evidencian los tres tipos de grado de profesionalización del servicio exterior en Suramérica: bajo, medio y alto). El método comparativo en política exterior es importante precisamente porque los Estados constantemente experimentan desafíos y transformaciones tanto a nivel interno como externo. El análisis de política exterior como área de investigación permite conectar el estudio de las relaciones internacionales con el de la política doméstica (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2002). Como observan estos tres autores, en la búsqueda de patrones regulares e identificables, el campo de la política exterior comparada rechaza la premisa de que cada evento es completamente único. Encontrar patrones es importante para alcanzar el fin de entendimiento general y una creciente capacidad de predicción (Kaarbo, Lantis y Beasley, 2002). Asimismo, estudiar la política exterior de manera comparada y sistemática tiene el potencial de producir conocimiento que es más útil que el mero uso de datos históricos: un entendimiento sistemático de la política exterior y sus eventos, sean similares o diferentes, puede ayudar a tomadores de decisión en la formulación de políticas en esta materia (Breuning, 2007). Es por estas razones que el estudio comparado de política exterior es la metodología adecuada para analizar el fenómeno de la profesionalización del servicio exterior.

En cuanto a modelos de comparación, esta investigación opta por el trabajo de James Rosenau (1968) titulado *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field*. Teniendo en cuenta la importancia y utilidad del método comparado expuesta anteriormente, el trabajo de Rosenau resulta pertinente ya que permite entender el proceso de política exterior de acuerdo con ciertas etapas lineales, y de este modo compararlo con el de otros países. Se trata de un método que permite realizar generalizaciones y teorías explicativas acerca del fenómeno de profesionalización del servicio exterior en Suramérica. En este sentido, Rosenau (1968) plantea que la política exterior cuenta con tres etapas:



1. Fase iniciativa: envuelve las actividades, condiciones e influencias que estimulan a los actores nacionales a emprender esfuerzos que modifiquen sus circunstancias en el ambiente externo. Representa la variable independiente.
2. Fase implementativa: consiste en actividades, condiciones e influencias a través de las cuales el estímulo de la primera fase se traduce en acciones determinadas. Representa la variable interviniente.
3. Fase sensitiva: denota actividades, condiciones e influencias que comprenden la reacción de los objetos a los que apunta la modificación en el ambiente exterior. Representa la variable dependiente.

A partir de este modelo, es posible tomar como fase iniciativa el proceso de profesionalización del servicio exterior en determinado país (variable independiente); como fase implementativa el tipo de modelo de profesionalización por el que se opta (variable interviniente); y como fase sensitiva el desempeño de la política exterior en términos de la presencia, reputación e impacto internacional (variable dependiente). De este modo, será viable realizar la comparación en estos tres estadios entre los diferentes casos de estudio.

El proceso de profesionalización es un conjunto de actividades que estimulan a los actores nacionales a modificar sus circunstancias en el ambiente externo, y esto se ha visto en un gran número de países del globo. Naturalmente esto representa un esfuerzo, en parte porque se deben destinar recursos públicos hacia la formación de personal de carrera. En otros países, estos estímulos no son significativos o los actores nacionales no se embarcan en dicho esfuerzo, lo que produce un grado de profesionalización bajo. Ahora bien, una vez existe un proceso de profesionalización, se debe traducir ese estímulo en acciones determinadas que, en este caso, implican la implementación de un tipo de profesionalización (abierta o cerrada). Finalmente, estas dos primeras fases generan una reacción a nivel internacional, entendida aquí como el desempeño de la política exterior o la evaluación de presencia, reputación e impacto (*Global Soft Power Index*). La relación entre estas variables permitirá entonces determinar los impactos de la profesionalización del servicio exterior en el desempeño de la política exterior, esto a través de un modelo de comparación de tres fases

que permite acercarse a, y comparar las experiencias de Colombia, Perú y Venezuela. La tabla 1 sintetiza la unión entre marco conceptual y propuesta metodológica. Esta tabla se divide en cuatro columnas: la primera presenta las tres fases propuestas por Rosenau, la segunda indica la variable respectiva, en la tercera se postula brevemente la manera de operacionalizarlas y, finalmente, la cuarta columna establece los criterios de valoración.

Fase	Variable	Operacionalización	Criterio de valoración
Iniciativa	Profesionalización del servicio exterior (variable independiente)	Porcentaje que ocupan los diplomáticos de carrera	Se asume que un mayor porcentaje de diplomáticos de carrera implica un mayor grado de profesionalización
		Aprendizaje y entrenamiento. Academias diplomáticas. Contenido que imparten y presupuesto que poseen	Se asume que academias diplomáticas fuertes, con contenidos integrales y alto presupuesto evidencian mayor grado de profesionalización
		Restricciones de ingreso. Concursabilidad de entrada. Filtros y procedimientos	Un país sin restricciones y concursabilidad en el que cualquiera pueda entrar al servicio exterior tendrá menor grado de profesionalización
		Avance por mérito. Procedimientos internos de evaluación y escalafón dentro de la carrera	Un país tiene mayor grado de profesionalización si posee un escalafón jerárquico definido en el que solo se puede escalar por medio de evaluación interna
		Códigos de comportamiento. Conductas diferenciadoras. Cómo actúan, cómo se organizan y ante quién responden los diplomáticos de carrera	Se asume que un país con servicio exterior profesionalizado es aquel en el que se pueden distinguir los diplomáticos de carrera de los de libre nombramiento y remoción
Implementativa	Tipo de modelo de profesionalización (variable interviniente)	Profesionalización abierta o cerrada	Se asume que los modelos abiertos o cerrados influyen de diferente manera en el impacto de la profesionalización del servicio exterior en el desempeño de la política exterior. Por ejemplo, un modelo cerrado tenderá a incluir menos contenidos políticos o de gobierno en el diseño de la política exterior
Sensitiva	Desempeño de la política exterior (variable dependiente)	Índice de Poder Blando. Presencia, reputación e impacto en el escenario global.	Se asume que una mayor puntuación en el Índice de Poder Blando implica mayor proyección exterior, influencia y posicionamiento internacional, lo que se traduce en mayor desempeño de la política exterior

*Tabla 1: elaboración propia*

Este trabajo se dividirá entonces en tres grandes secciones, una por cada objetivo específico. En primer lugar, se realizará una descripción del grado de profesionalización del servicio exterior en Venezuela, Colombia y Perú, habiendo categorizado a estos tres países de acuerdo con el porcentaje que representan los diplomáticos de carrera allí. Para realizar esta descripción, se trabajará con los cuatro elementos constitutivos de la profesión y su

respectiva operacionalización en el campo del servicio exterior. Esto permitirá entender cómo funciona el servicio exterior en estos tres países y en qué estado se encuentra su proceso de profesionalización, lo que será útil a lo largo del análisis. En segundo lugar, se comparará el desempeño de las políticas exteriores de los tres países en función de su presencia, reputación e impacto global. Para ello, se entenderá a la política exterior como un medio que apunta a ciertos fines, siendo uno de ellos la ejecución de poder blando. La herramienta a utilizar será el *Global Soft Power Index* (Índice de Poder Blando), explicado anteriormente en el marco conceptual. Finalmente, se establecerá cómo cierto grado de profesionalización del servicio exterior deriva en determinado desempeño de la política exterior. Este es el ejercicio analítico que conectará la variable independiente (grado de profesionalización del servicio exterior) con la variable dependiente (desempeño de la política exterior). Con esto se pretende concluir si una mayor profesionalización genera mayor o mejor desempeño, menor o peor desempeño, o no genera cambios significativos, esto mediante una conexión de los hallazgos hechos en las primeras dos secciones de la investigación.

## **Capítulo 1: la profesionalización del servicio exterior**

Hasta ahora, este trabajo ha expuesto indicios de la relación que existe entre la profesionalización del servicio exterior y el desempeño de la política exterior, haciendo énfasis en los posibles impactos que la variable independiente produce en la dependiente. En este sentido, distintos grados de profesionalización impactarán de manera diferente en el desempeño de esta política pública.

Una vez más, debe recordarse que el servicio exterior puede ser ejercido por diplomáticos de carrera o de libre nombramiento y remoción (también llamados diplomáticos políticos), y lo que determina esto es fundamentalmente el ordenamiento jurídico y la voluntad política dentro de un Estado. En efecto, los funcionarios de carrera son aquellos que, mediante un sistema basado en el mérito, ingresaron a la función pública y aprobaron una serie de cursos que certifican su conocimiento en relaciones internacionales, además de que han ascendido en un escalafón jerárquico para ocupar sus puestos. De otro modo, los

funcionarios políticos son aquellos que ocupan su puesto gracias a que el presidente los designó allí, lo que obedece a un sinnúmero de razones, desde el pago de favores políticos hasta los lazos familiares o la congruencia ideológica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es describir el grado de profesionalización del servicio exterior en tres países suramericanos, que tradicionalmente han compartido un rol similar en la región, han participado en iniciativas de integración similares y poseen importantes lazos culturales, pero a la vez muestran comportamientos diferentes en materia de servicio exterior; siendo estos Venezuela, Colombia y Perú. Una aproximación a esta temática permite categorizar a estos países a partir de una variable inicial y fundamental: el porcentaje que ocupan los diplomáticos de carrera dentro del servicio exterior. Por razones prácticas y metodológicas, el porcentaje a examinar será el de la categoría de embajadores y embajadoras, ya que es el puesto más significativo, visible y reconocido dentro del escalafón del servicio exterior. De esta manera, es posible hablar de grados de profesionalización bajos, medios y altos, que en este caso serán ilustrados respectivamente con los casos de Venezuela, Colombia y Perú. Sin embargo, no debe asumirse que esta variable es la única o es suficiente para el análisis, por lo que este capítulo partirá de la definición de profesión en el servicio exterior planteada por Kopp<sup>8</sup> para realizar una descripción más detallada de este proceso en los tres países. Esta definición aborda cuatro elementos constitutivos, los cuales serán los pilares de descripción y comparación en este capítulo. Asimismo, esta sección se enmarca en el modelo de comparación de Rosenau, siendo el grado de profesionalización del servicio exterior la variable iniciativa del estudio.

### 1.1 Venezuela: la profesionalización baja

Actualmente, estudiar a Venezuela representa una labor ardua debido fundamentalmente a la coyuntura económica, política y social por la que cursa el país; lo que dificulta el análisis en campos como el del servicio exterior y obstaculiza el acceso a su

---

<sup>8</sup> Una profesión es un conjunto de habilidades dominadas a través de aprendizaje y entrenamiento, con restricciones de ingreso, avance por mérito y códigos de comportamiento (Kopp, 2017).

información. Esta contextualización tiene como objetivo indicar que la información aquí presentada no proviene necesariamente de fuentes oficiales y, aunque es verídica, no posee la misma solidez con la que cuentan países más estables como Colombia y Perú. Asimismo, vale aclarar que al hablar de Venezuela, el presente trabajo hace referencia al gobierno oficialista actualmente liderado por Nicolás Maduro. Pues, aunque el presidente interino Juan Guaidó ha nombrado embajadores y demás personal diplomático para defender su causa en el extranjero, es el gobierno oficialista el que posee mayor control sobre el servicio exterior venezolano, la política exterior y organismos como la academia diplomática.

Ahora bien, las dificultades en el estudio de Venezuela surgen inmediatamente en la variable inicial, pues determinar el porcentaje que ocupan los diplomáticos de carrera ya representa un esfuerzo en el contraste de fuentes que en muchos casos están desactualizadas. Pues, aunque no existe una única cifra, algo sí es claro: Venezuela presenta un bajo grado de profesionalización en su servicio exterior<sup>9</sup>. Para 2014, solo 70 de los 800 venezolanos que trabajaban en el servicio exterior habían cursado la carrera diplomática, es decir, tan solo el 8.75% (Miro, 2014), y como afirma el exembajador de carrera venezolano Milos Alcalay, hay una desprofesionalización de la diplomacia venezolana, unida con ideologización, militarización y nepotismo (AFP Caracas, 2014). Adicionalmente, la alta proporción de diplomáticos políticos en Venezuela, que incluye militares, familiares de líderes chavistas, dirigentes partidarios y exministros, ha llevado a que el país implemente “cursos express de diplomático bolivariano”, que oscilan entre una semana y pocos meses e instruyen a estos funcionarios en nociones básicas de protocolo, asuntos consulares o historia de Venezuela; lo que contrasta con los seis años que, en promedio, deben estudiar los aspirantes a diplomático de carrera (Miro, 2014). A decir verdad, esta tendencia no cambió con los años, pues para 2018 (año del que se tiene la información más reciente), no había una sola embajada de este país que estuviera a cargo de un diplomático de carrera, todos los nombramientos de este rango eran políticos (Guerrero, 2018). Esto resulta más llamativo aún si se considera que

---

<sup>9</sup> En efecto, desde la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999, el régimen bolivariano cooptó un servicio exterior que ya presentaba bajos índices de profesionalización, con el fin de promover inicialmente un equilibrio internacional y un mundo multipolar, y años más tarde, un nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana que promoviera el socialismo del siglo XXI (González, 2006).

el encargado de designar estos puestos es el actual presidente Nicolás Maduro, quien a su vez ejerció como canciller desde 2006 hasta 2013 sin haber cursado la carrera diplomática.

Ante la escasez de información, algunas fuentes han afirmado que el servicio exterior venezolano es ocupado en un 50% por diplomáticos de carrera, basados más en el ordenamiento jurídico del país y no en la práctica. El artículo 88 de la Ley de Servicio Exterior determina que el presidente de la república puede designar a *personas que no pertenezcan al cuerpo diplomático* hasta en un 50% de los cargos. Sin embargo, en 2005 se decretó una ley de reforma parcial a dicha norma en la que el artículo 88 pasa a ser el 57 y establece que los funcionarios que no pertenezcan a la carrera diplomática serán considerados como *personal diplomático en comisión*. Al considerar a diplomáticos políticos o de libre nombramiento y remoción como “personal diplomático en comisión”, se elimina la restricción del 50%, lo que le brinda mayor control al presidente sobre el servicio exterior y más libertad para designar estos cargos (Peresutti y Jiménez, 2017). En este sentido, para 2014 el 8.75% de los diplomáticos venezolanos eran de carrera; para 2018 no habían embajadores de carrera a cargo de misiones diplomáticas venezolanas; y aunque no existe una proporción concreta pública para el año 2021, la situación del país en esta materia no ha tenido cambios significativos, por lo que se puede asumir que el porcentaje que ocupan los embajadores de carrera en el servicio exterior de Venezuela es menor al 10%.

Tras exponer el porcentaje de diplomáticos de carrera en el país, el siguiente paso para describir el grado de profesionalización del servicio exterior en Venezuela es aproximarse a los cuatro elementos constitutivos de la profesión propuestos por Kopp (2017). El primero de ellos es el de **aprendizaje y entrenamiento**, el cual hace referencia a las academias diplomáticas, los contenidos que imparten y el presupuesto que poseen. En Venezuela, las funciones de academia diplomática están a cargo del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, creado en 1991 en reemplazo de la Academia Diplomática Pedro Gual, la cual estaba en funciones desde 1984 (CEPAL, 1993). A partir de esta información inicial, ya se evidencia un importante retraso de Venezuela en materia de

profesionalización, pues su academia diplomática tardó bastante en aparecer si se le compara con otros países de la región<sup>10</sup>.

A pesar de ello, el Instituto Pedro Gual ocupa un rol importante dentro del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Se encarga de coordinar los estudios para la formación, actualización y especialización profesional del servicio exterior venezolano, y se destaca por tener la doble condición de academia diplomática e instituto de educación superior. Esta última condición lo distingue de la mayoría de academias diplomáticas de la región, incluidas la colombiana y peruana, en la medida en que no funciona a través de un curso único que todos los aspirantes a diplomáticos de carrera deben aprobar para ingresar a la función pública. Los contenidos que imparte el Instituto Pedro Gual se dividen en dos grupos: los de perfeccionamiento y los de postgrado. Los contenidos de perfeccionamiento se ofrecen tanto al público en general como a funcionarios del ministerio y consisten en cursos breves, principalmente sobre coyuntura venezolana. Los contenidos de postgrado cambian con el tiempo, pero actualmente consisten en una maestría en política exterior venezolana y una especialización en negociaciones económicas internacionales. A ello se le suman los “cursos express” de los que se habló anteriormente.

El presupuesto de la academia diplomática venezolana también cae en la problemática del acceso a la información y la coyuntura del país. En el 2017, el ejecutivo nacional no presentó el proyecto de Ley de Presupuesto para 2018 a la Asamblea Nacional, sino que lo entregó a la controvertida Asamblea Constituyente, la cual lo aprobó rápidamente (Transparencia Venezuela, 2018). La información presupuestal que se conoce ha sido filtrada y publicada por Transparencia Venezuela ante la política de opacidad del gobierno. De las cifras conocidas, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores ocupa el 3,59% del presupuesto nacional total. Inicialmente, y tras la reconversión monetaria llevada a cabo por el gobierno venezolano, se estableció un primer presupuesto que más tarde fue

---

<sup>10</sup> Brasil, Chile y Perú fueron los primeros Estados suramericanos en crear sus academias diplomáticas, naciendo estas en 1945, 1954 y 1955, respectivamente. Es decir, hay 46 años de diferencia entre la fundación de la primera academia diplomática suramericana y la creación de la venezolana; estos son 46 años en los que se formaron diplomáticos de carrera que participaron en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña, mientras que Venezuela aún no tenía esta posibilidad.

modificado con créditos adicionales<sup>11</sup>. De esta manera, el presupuesto inicial del ministerio fue de 451.357 bolívares soberanos, y el del Instituto Pedro Gual fue de 122.439 Bs.S. Sin embargo, tras asignar créditos adicionales, el presupuesto final del ministerio fue de 11.450.846.778 Bs.S mientras que el del Instituto fue de 1.433.065,23 Bs.S. En síntesis, el Ministerio de Relaciones Exteriores ocupa el 3,59% del presupuesto nacional, y aunque inicialmente el Pedro Gual ocupaba el 27% del presupuesto del ministerio, tras la distribución de créditos adicionales pasó a ocupar menos del 1% (Transparencia Venezuela, 2018).

El segundo elemento constitutivo de la profesión en el servicio exterior es el de **restricciones de ingreso**. El artículo 28 de la Ley de Servicio Exterior de Venezuela (2001) establece que el ingreso a la carrera diplomática se efectúa mediante concurso público de oposición efectuado periódicamente ante un jurado calificador, conforme a las necesidades del servicio exterior. Asimismo, el artículo 31 de aquella ley plantea que para ser admitido a dicho concurso, el aspirante deberá ser mayor de edad, poseer título universitario, tener nacionalidad venezolana, haber observado y observar buena conducta, estar en posesión plena de derechos civiles y políticos y reunir las demás condiciones que establezca el jurado calificador. Aunque Venezuela cumple con los componentes de concursabilidad de entrada y filtros de ingreso, su procedimiento de admisión a la carrera diplomática presenta algunos elementos problemáticos. La historia política venezolana de las últimas décadas ha mostrado cómo el régimen ha cooptado diversos órganos de gobierno en un proceso de ideologización, y el servicio exterior no es una excepción de ello. La primera problemática surge del poder del jurado calificador, el cual está compuesto por un embajador seleccionado por el presidente, un representante designado por el presidente, un embajador de carrera (como ya se mencionó, los diplomáticos de carrera generalmente no ocupan el cargo de embajador), un representante de la sociedad civil con trayectoria académica designado por la Asamblea Nacional (cuyas funciones fueron transferidas a la Asamblea Constituyente), el director de

---

<sup>11</sup> En el escenario de incertidumbre económica de Venezuela, los créditos adicionales se han convertido en la principal fuente de financiamiento, así como en el “principal instrumento de modificación presupuestaria utilizada por el gobierno nacional para conducir los proyectos y programas ejecutados en todos los niveles de la administración pública, esta política se ha reforzado con los años y la discrecionalidad en el uso de los recursos progresivamente ha disminuido la legitimidad con la que se utilizan estos instrumentos” (Transparencia Venezuela, s.f., p. 1)



recursos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante de instituciones académicas en relaciones internacionales, y un representante electo por los diplomáticos de carrera (Ley de Servicio Exterior, 2001, art. 101). Al observar esta composición, es fácil cuestionar la imparcialidad ideológica de dicho jurado, lo cual puede influir en la selección de aspirantes. La segunda situación problemática tiene que ver con la periodicidad del concurso, que obedece a las necesidades del servicio exterior. Esto es problemático pues, como ya se vio, el presidente tiene una gran libertad de escoger diplomáticos de libre nombramiento y remoción, sin un número de plazas mínimo para embajadores de carrera, por lo que un presidente venezolano puede decidir no convocar el concurso de ingreso. Finalmente, se encuentra el requisito de observar buena conducta, lo que es problemático pues se trata de una categoría sumamente subjetiva, y dependerá de lo que el jurado considere como “conducta adecuada”. ¿Pertener a grupos de oposición o ser crítico frente al régimen bolivariano puede considerarse mala conducta?

En tercer lugar se encuentra el elemento constitutivo del **avance por mérito**. Venezuela, como todos los países con carrera diplomática, posee un escalafón interno que, de mayor a menor rango, se ordena en embajador, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario y tercer secretario<sup>12</sup>. Asimismo, establece un escalafón para los funcionarios consulares, algo que no poseen todos los países de la región. Por otro lado, la carrera diplomática venezolana tiene procesos internos de evaluación y ascenso, pero estos dependen completamente del jurado calificador, y ya se mencionó anteriormente los riesgos que esto conlleva. El artículo 41 de la Ley de Servicio Exterior establece que para ascender en la carrera se requiere haber servido cinco años o más en el rango inferior y tener una recomendación favorable del jurado<sup>13</sup>. Estos criterios cumplen perfectamente con el elemento de avance por mérito, pero la normativa existente no permite que este sistema premie a los diplomáticos de carrera con buen desempeño. Un ejemplo de ello es el artículo

---

<sup>12</sup> Vale la pena resaltar que la Ley de Servicio Exterior venezolana, a diferencia de numerosos países, no contempla la figura del Ministro Plenipotenciario.

<sup>13</sup> Esta se basa en la eficacia al cumplir sus funciones, conducta moral, iniciativas provechosas para el país, misiones cumplidas en situaciones difíciles, estudios realizados, idiomas que domine, trabajos académicos presentados y cursos organizados

42 de la ley en cuestión, el cual establece que los ascensos se efectuarán en la medida en que existan plazas vacantes en el rango superior. Si el presidente ubica diplomáticos de libre nombramiento y remoción en los puestos más altos del escalafón, los diplomáticos de carrera con méritos para ascender no podrán hacerlo, y en consecuencia quedarán estancados en puestos bajos del escalafón. Esto a su vez produce poca demanda en el servicio exterior, lo que lleva a un bajo nivel de convocatoria y concurso para nuevos aspirantes. Esto es efectivamente lo que pasa en Venezuela, “los pocos diplomáticos de carrera se pueden contar con los dedos. Lo grave es que en los cargos intermedios tampoco hay diplomáticos de carrera, esos cargos también están en manos de no profesionales” (AFP Caracas, 2014, p.1). Esto se hace aún más grave si se considera el artículo 64 de la presente ley, el cual indica que un funcionario de carrera podrá ser retirado del servicio exterior si permanece más de siete años en un mismo rango sin reunir méritos suficientes para el ascenso (los cuales son valorados por el jurado calificador).

Finalmente, se encuentra el elemento de los **códigos de comportamiento**. Tal vez este sea el elemento constitutivo con menor índice de profesionalización en Venezuela. Esto se debe a que, como se ha evidenciado anteriormente, son muy pocos los diplomáticos de carrera que ejercen en el país, y a esto se suma el hecho de que se limiten a los puestos más bajos del escalafón. Al no tener visibilidad o importancia dentro de la jerarquía, no se puede hablar de conductas diferenciadoras que los distingan de los diplomáticos políticos, más allá de haber llegado a su cargo por mérito, o en otras palabras, por pasar un concurso público y aprobar ciertos estudios en el Instituto Pedro Gual. Al no haber conductas que los distingan del resto de diplomáticos, se esperaría que los funcionarios de carrera tuvieran al menos algún tipo de organización que defendiera sus intereses. Sin embargo, esto no ocurre en Venezuela, pues no existe ninguna sociedad o asociación de diplomáticos de carrera que abogó por mejorar su situación, a diferencia de numerosos países en la región. Por último, los diplomáticos políticos y de carrera responden y presentan su rendición de cuentas ante el mismo órgano, el jurado calificador del que ya se ha hablado. Es este comité el que decide el ingreso, ascenso y retiro de los funcionarios de carrera, y aunque tiene cierto poder sobre el personal diplomático en comisión, estos realmente tienen una dinámica de lealtad diferente,

respondiendo ante aquellos que los recomendaron para el cargo, incluido el presidente de la República.

## 1.2 Colombia: la profesionalización media

Colombia es uno de los países de la región que posee un nivel de profesionalización medio, es decir, que los diplomáticos de carrera ocupan entre el 30 y el 60% de los cargos dentro del servicio exterior. Sin embargo, esto no quiere decir que Colombia opte por un sistema mixto como el de los Estados Unidos. Por el contrario, este país suramericano aún se encuentra en un proceso de deliberación e indecisión respecto a qué modelo de servicio exterior debe adoptar, con cada administración generando discursos y prácticas diferentes. Puede tomarse como ejemplo la administración del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018), durante la cual se recalcó en reiteradas ocasiones la importancia de fortalecer la carrera diplomática y el ingreso de nuevos aspirantes (Cancillería de Colombia, 2015), y se nombró a diplomáticos de carrera en puestos sumamente estratégicos como la embajada ante los Estados Unidos<sup>14</sup>. Sin embargo, el tiempo reveló que la administración Santos privilegió los nombramientos políticos en el servicio exterior y “la carrera diplomática se vio afectada por los rasgos clientelistas del sistema político colombiano. Y de hecho no acaba de sorprender a la ciudadanía los ‘62 nombramientos exprés’ que se hicieron en enero de 2018 poco antes de comenzar la ley de garantías por ser un año electoral, los cuales le costaron al país \$2 mil millones de pesos” (Puccini, 2018, citado en Ardila y Batalla, 2018)<sup>15</sup>. Esta administración ha contrastado con el gobierno del actual presidente Iván Duque, quien tiene como meta personal el aumentar al 50% el número de embajadores de carrera (Cancillería de Colombia, 2019). Actualmente, Colombia roza la línea de profesionalización media, pues un poco más del 30% de sus embajadores hacen parte de la carrera diplomática, y a poco tiempo antes del fin de su periodo, se cuestiona si la administración Duque será capaz de alcanzar su ambiciosa

---

<sup>14</sup> Camilo Reyes, diplomático de carrera de larga trayectoria, fue nombrado embajador de Colombia ante los Estados Unidos. El expresidente Santos afirmó “un diplomático de carrera ocupará el cargo más importante de Colombia en Washington” (Cancillería de Colombia, 2017).

<sup>15</sup> La mayor expresión de esta dinámica fue la expedición del Decreto 26 de 2018, el cual limitó a 50 el número de diplomáticos de carrera que pudieran ascender al cargo de embajador.

meta. Se espera que el presidente Duque aumente la proporción de diplomáticos de carrera antes de finalizar su periodo de gobierno, pero esto no elimina el hecho de que misiones diplomáticas de vital importancia para Colombia sean actualmente lideradas por diplomáticos de libre nombramiento y remoción<sup>16</sup>. Cabe recordar que, a pesar de la tradicional falta de voluntad política del ejecutivo nacional, la Corte Constitucional colombiana promulgó en 2001 la sentencia C-292-01, la cual establece que al menos el 20% de los funcionarios en el servicio exterior deben ser de carrera.

En cuanto a los elementos constitutivos de la profesión en el servicio exterior, el componente de **aprendizaje y entrenamiento** está a cargo de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo. Este organismo es el sucesor de la Academia Diplomática San Carlos, que a su vez reemplazó al Instituto Colombiano de Estudios Internacionales, fundado en 1960. Colombia hizo parte de la tendencia regional que buscaba crear academias diplomáticas para profesionalizar el servicio exterior, a lo que se añadió el cuatrenio del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), denominado *gobierno de transformación nacional*, que buscaba reorganizar y fortalecer la carrera administrativa y diplomática (Cancillería de Colombia, s.f.). Actualmente, la Academia Augusto Ramírez Ocampo cuenta con 15 funciones establecidas en el Decreto 869 de 2016, entre las que destacan capacitar, habilitar y adiestrar a los funcionarios del servicio exterior, instruir a quienes ingresen a él por concurso, y promover y desarrollar cursos y seminarios relacionados con la política exterior de Colombia.

Los principales contenidos que imparte esta academia giran alrededor del curso de capacitación diplomática y consular, el cual deben aprobar todos los aspirantes a diplomático de carrera que pasen el concurso de admisión. Dicho programa de estudios comprende dos semestres de componente teórico articulados a dos semestres prácticos, así como un año de prueba en función de tercer secretario. Los contenidos impartidos allí se dividen en cuatro ejes temáticos: derecho, ciencia política, economía y relaciones internacionales, los cuales a

---

<sup>16</sup> Puestos estratégicos como las embajadas ante Estados Unidos, la ONU, la OEA, Francia, etcétera, son ocupados por diplomáticos políticos.

su vez se componen de un pensum de 16 materias (Resolución 0639, 2019). Aunque esta academia es un organismo fuerte y consolidado dentro de la Cancillería Colombiana, desde 1993 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe identificó unas falencias a mejorar que aún no se han llevado a cabo. En este sentido, la CEPAL (1993) insiste en la necesidad de impartir contenidos en área de comunicaciones como marketing, manejo de imagen y análisis de prensa, así como generar lazos con otros ministerios más allá de la Cancillería, como el otrora Ministerio de Comercio Exterior, hoy llamado Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Sin embargo, puede afirmarse que los contenidos de esta academia son integrales, lo que obedece al interés de la Cancillería por incluir profesionales de distintas áreas del conocimiento dentro del servicio exterior.

En cuanto al presupuesto de la Academia Augusto Ramírez Ocampo, destaca inicialmente la falta de información pública respecto a las finanzas de esta entidad, por lo que debió acudir a la figura de derecho de petición. Colombia contempla un presupuesto de \$313.998.014.044.851 para el año 2021. El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad a cargo del presupuesto de la academia diplomática, ocupa el 0.09% de esta suma (\$286,883,707,443) a lo que se suman recursos propios para un total de \$491,744,707,443 (Ministerio de Hacienda, 2021). De este valor, se destinan \$373.330.000.00 a la academia diplomática, es decir, tan solo el 0.76% del presupuesto del Fondo Rotatorio.

Continuando con el proceso de descripción, puede afirmarse que Colombia cuenta con importantes **restricciones de ingreso**. La Resolución 1098 (2020) hace parte del conjunto de resoluciones anuales publicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores que convocan al concurso de ingreso a la carrera diplomática y consular. Este concurso se basa únicamente en el mérito y no depende exclusivamente del criterio de un jurado calificador, como es el caso de Venezuela, y busca seleccionar hasta 40 profesionales que ingresen al curso de capacitación de la Academia. Este procedimiento tiene especial divulgación en Colombia, pues la ley demanda que la convocatoria se publique en la página web de la Cancillería, en prensa de amplia divulgación nacional, en radio, televisión y universidades

del país. El concurso está especialmente diseñado para que solo sean admitidos los aspirantes con mayores méritos, pues cuenta con pruebas de conocimiento (en las que se evalúa el dominio de la lengua castellana y el entendimiento de dinámicas de Colombia y el contexto internacional) y pruebas de evaluación personal (que incluyen una prueba psicotécnica y una entrevista con diplomáticos de carrera, funcionarios del Ministerio, académicos y/o profesores de la Academia Diplomática).

En Colombia existen cuatro requisitos de ingreso establecidos en la Resolución 1098: ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad, tener título profesional universitario, no encontrarse inhabilitado para ejercer cargos públicos o suspendido del ejercicio profesional, y tener conocimiento del idioma inglés con un nivel mínimo de B2. Pueden mencionarse dos elementos llamativos de estos requisitos. El primero de ellos tiene que ver con el dominio del idioma inglés, de lo que puede concluirse que Colombia reconoce la importancia de esta lengua en el escenario de las relaciones internacionales y la diplomacia, así como el peso de las relaciones con los Estados Unidos en la política exterior colombiana. Por otro lado, se encuentra el elemento de no poseer doble nacionalidad, que aunque no es exclusivo de Colombia, sí es único en la región. Este requisito existe con el fin de evitar conflictos de intereses, pues se argumenta, por ejemplo, que un diplomático colombo-venezolano no defenderá únicamente los intereses de Colombia ya que su pertenencia a otra nación influirá en sus decisiones. Esto es problemático por dos razones que son expuestas en el anexo 4.

En cuanto al **avance por mérito**, el servicio exterior y la carrera diplomática se encuentran regulados por el Decreto Ley 274 de 2000, el cual establece un régimen especial y jerarquizado al que se accede únicamente en la categoría de tercer secretario (cargo que se obtiene al completar el curso de capacitación en la Academia Diplomática), y en el que se asciende a partir del mérito y la experiencia. Dicho escalafón (con sus respectivos periodos de tiempo) se ordena de menor a mayor rango de esta manera: tercer secretario (tres años luego de un año en periodo de prueba), segundo secretario (cuatro años), primer secretario (cuatro años), consejero (cuatro años), ministro consejero (cuatro años), ministro

plenipotenciario (cinco años) y embajador. Es decir, en Colombia un diplomático de carrera debe contar con una experiencia en servicio exterior de al menos 25 años para llegar al máximo puesto, mientras que un diplomático político puede ser designado en una embajada via decreto presidencial. A ello se le suman rigurosos procedimientos de evaluación interna, regulados por el decreto ley mencionado anteriormente. Existen dos de ellos en la carrera diplomática colombiana: el primero consiste en la evaluación y calificación de desempeño, realizada por el jefe inmediato del diplomático con la finalidad de “establecer, de manera objetiva y transparente, la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones y la conducta laboral del funcionario, con referencia al fin social que constituye la misión del Ministerio de Relaciones Exteriores, al sentido convivente de equipo y a los principios rectores del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular” (Decreto Ley 274, 2000, art. 32). Esta evaluación se realiza anualmente, y si un funcionario obtiene dos calificaciones insatisfactorias, es retirado del servicio. En segundo lugar se encuentra la evaluación de ascenso, la cual requiere una solicitud voluntaria del aspirante, el cumplimiento del periodo mínimo, la disponibilidad en plazas superiores, la aprobación de un examen de idoneidad profesional<sup>17</sup> y un resultado satisfactorio en la evaluación de desempeño. Estos procedimientos de evaluación interna ya permiten visualizar un mayor grado de profesionalización e institucionalización en comparación con Venezuela, en donde este proceso depende única y exclusivamente del criterio de un jurado calificador con considerable influencia de la presidencia.

Finalmente, se encuentra el componente de los **códigos de comportamiento**. Al ser un país en el que ejerce un considerable número de diplomáticos de carrera en la misma función que diplomáticos políticos, es posible evidenciar una serie de conductas diferenciadoras en el ejercicio profesional del servicio exterior. Inicialmente debe mencionarse el proceso de organización de estos funcionarios. Los diplomáticos de carrera se distinguen del resto en la medida en que han consolidado una forma de organizarse y

---

<sup>17</sup> Para este se realiza un curso de capacitación designado por la Academia Diplomática. La Cancillería puede solicitar la colaboración o asesoría de la Universidad Nacional de Colombia, el Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior (ICFES) u otras entidades de educación superior.

defender sus intereses, materializada en la Asociación Diplomática y Consular de Colombia. Se trata de una organización profesional y sin ánimo de lucro fundada en 1981, la cual agrupa al personal diplomático de carrera y a expertos en el área de ciencia política y relaciones internacionales. Mediante ella, estos funcionarios dan a conocer el oficio de la diplomacia a la opinión pública, velan por el fortalecimiento de la carrera diplomática en el país y luchan por la protección de los intereses y derechos de sus asociados (Asociación Diplomática y Consular de Colombia, s.f.). Al contrario, los diplomáticos políticos carecen de este tipo de organización, y sus puestos responden esencialmente a lazos ideológicos, partidistas, clientelares o personales.

En segundo lugar, vale la pena comparar la conducta de los diplomáticos de carrera con la de aquellos de libre nombramiento y remoción. Usualmente, los primeros tienen menor visibilidad, lo que explica el desconocimiento general de muchos de sus nombres; mientras que los segundos tienden a aparecer más en los medios, lo que puede explicarse por su naturaleza inherentemente política o por las polémicas desatadas al momento de su nombramiento<sup>18</sup>. Esto, naturalmente, genera repercusiones serias para el servicio exterior colombiano que incluso pueden incidir en la política exterior del país. Aunque no se pretende afirmar que los diplomáticos políticos poseen menores estándares morales, sí es cierto que en el caso colombiano los escándalos rodean mayoritariamente a estos funcionarios. Solo en los últimos dos años hubo varios escándalos alrededor de diplomáticos de libre nombramiento y remoción, algo que generalmente no aplica a los de carrera, lo que puede dar indicios de pautas de comportamiento diferenciadoras. Algunos de ellos son expuestos en el anexo 5.

Estos hechos no solo pueden impactar en la relación de Colombia con otros países, sino también en la imagen que los colombianos tienen sobre su servicio exterior. Por ejemplo, Tickner, Cepeda, Rouvinski y Milanese (2015) evidencian que el 33% de los colombianos consideran que el desempeño de Colombia en materia exterior no es ni bueno ni malo, y el

---

<sup>18</sup> Algunos ejemplos son el ex-procurador colombiano Alejandro Ordoñez, el ex-vicepresidente Francisco Santos, la ex-senadora y fiscal Viviane Morales, etcétera.



28% lo consideran malo. De ninguna manera se pretende señalar aquí que los diplomáticos de libre nombramiento y remoción son más propensos a conductas irregulares, pues de hecho, estos han ejercido el servicio exterior durante la mayor parte de historia colombiana y han alcanzado resultados significativos. Lo que sí puede afirmarse, es que los procesos de evaluación, seguimiento, e incluso castigo, son más rígidos en un régimen jerárquico y profesionalizado como el que poseen los diplomáticos de carrera.

Los diplomáticos profesionales presentan otra serie de conductas diferenciadoras. Por ejemplo, son más propensos a dar declaraciones sobre modificaciones o ajustes que se deben hacer dentro de la Cancillería. Asimismo, se diferencian de otros funcionarios porque se les exige el dominio del idioma inglés e incluso de una tercera lengua. Finalmente, puede afirmarse que, aunque todo el personal diplomático colombiano sirve al presidente, son los diplomáticos de libre nombramiento y remoción los que más se apegan a las líneas ideológicas del gobierno de turno. Aunque esto resulta benéfico para los intereses de la administración en el poder, es perjudicial para el establecimiento de una política exterior de Estado con continuidad y larga duración (Bell, Borda, Gómez, Ramírez, Reina, Reyes y Tokatlián, 2010).

### 1.3 Perú: la profesionalización alta

Perú es uno de los países de la región que más le apuntan a la profesionalización del servicio exterior, al lado de Chile y Brasil. De hecho, es uno de los Estados con mayor proporción de diplomáticos de carrera en Suramérica e incluso en el mundo. Este país no posee la categoría de *servicio exterior* dentro de su ordenamiento jurídico, y en su lugar utiliza el concepto de *servicio diplomático*. Para no atentar contra la continuidad del escrito, se asumirá que estos términos son homologables y se seguirá utilizando en este trabajo el término de *servicio exterior*. Esta función pública está regulada por la Ley 28091 de 2003, y de entrada define a este oficio como carrera pública, integrada por “profesionales especialmente formados en la disciplina de las relaciones internacionales, capacitados para ejercer la representación diplomática y consular, así como promover y cautelar los intereses

nacionales en el ámbito internacional” (Ley 28091, 2003, art. 2). Esta definición expresa claramente que los integrantes del servicio exterior son, por excelencia, diplomáticos de carrera. Vale aclarar que la ley en cuestión, en su primera disposición complementaria modificada por la Ley 29318 de 2009, establece que el presidente tiene cierta potestad de nombrar personal diplomático, pero estos nombramientos no hacen parte del servicio exterior de la república: “solo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al Servicio Diplomático, a quien cumpla los siguientes requisitos: ser peruano por nacimiento, tener capacidad y versación notoria, prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación, observar una correcta conducta pública y privada, y carecer de antecedentes penales” (Ley 28091, 2003, primera disposición complementaria). No obstante, estos nombramientos no pueden exceder el 20% de los cargos, no entran al escalafón del servicio exterior y cesan indefectiblemente una vez termine el mandato del gobierno que los nombró. Aunque variados gobiernos de la región utilizan esta ventana de oportunidad para nombrar diplomáticos políticos a su gusto, como se ha expuesto en los casos de Venezuela y Colombia, la realidad es que Perú sí ha usado esta cláusula en casos excepcionales, y esto se debe a un cuerpo diplomático profesional de gran peso y significativa organización, lo cual será expuesto más adelante. De hecho, actualmente solo dos de las 72 embajadas y misiones permanentes de Perú son ocupadas por diplomáticos políticos<sup>19</sup>. En este sentido, aunque por ley los diplomáticos de carrera deben representar al menos el 80%, actualmente ocupan el 97% de los cargos en el servicio exterior. La iniciativa de Perú no se detiene ahí, pues incluso se han presentado proyectos de ley para eliminar por completo los nombramientos políticos, como es el caso del proyecto 6425 de 2020.

Al hablar del componente de **aprendizaje y entrenamiento**, es posible afirmar a priori que, si la única forma de ingreso al servicio exterior peruano es perteneciendo a la carrera diplomática, entonces la academia diplomática de este país jugará un rol protagónico

---

<sup>19</sup> Siendo a la fecha Ricardo Luna (UNESCO) y Vicente Zeballos (OEA) (Lira, 2020).

en esta función pública. La Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar fue fundada en 1955 mediante el Decreto Supremo 326, y se destaca por ser la tercera academia diplomática suramericana en ser fundada, tan solo un año después de la chilena. Como se ha expresado antes, el año de creación de este tipo de centros educativos no está libre de impactos, pues se trata de años e incluso décadas en las que se forman diplomáticos profesionales y capacitados que, en el caso de Perú, terminaron desplazando por su mérito a los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Un dato a considerar es que la academia peruana fue creada cinco años antes de la colombiana y 36 años antes que la venezolana. En efecto, para finales del 2014 ya se contabilizaban más de mil egresados de la academia, y al concluir el siglo XX, todos los embajadores de Perú eran egresados de esta (ADP, 2020). Su finalidad es la formación de quienes aspiran a integrarse al servicio exterior, el perfeccionamiento permanente de quienes ya trabajan en él, y el fomento de la investigación académica (CEPAL, 1993). Además presenta una singularidad, y es que posee autonomía académica, pedagógica y administrativa.

Entre las tres academias acá examinadas, la Javier Pérez de Cuéllar es de lejos la que posee los contenidos más amplios, numerosos e integrales. Estos giran alrededor del curso de preparación diplomática, el cual consiste de dos años de estudio con un pénsum de 30 materias (que abarcan los campos de la ciencia política, las relaciones internacionales, la economía, el derecho, la comunicación, la historia y los idiomas) y 12 seminarios (sobre temas como ética diplomática, etiqueta, apreciación musical o anticorrupción) (ADP, 2019). Tanto sus contenidos como duración de estudio superan a las academia colombiana y venezolana.

En cuanto a presupuesto, la academia diplomática peruana sigue la tendencia de ocupar un bajo porcentaje dentro del presupuesto nacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para el año 2020, el presupuesto total del Perú fue de 177.367.859.707 soles. De ellos, el Ministerio de Relaciones Exteriores ocupa el 0.44% (785.043.644 soles). Sin embargo, a la academia diplomática se le asigna menos del 1% de este presupuesto (2.219.687 soles). Esta información ha sido recogida de tres fuentes: el Reporte Presupuestal,

la sustentación de presupuesto del sector de relaciones exteriores y el Plan Operativo Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Asimismo, esta academia diplomática cumplió con las sugerencias que la CEPAL (1993) realizó durante su proceso de evaluación, las cuales incluían la reanudación de los concursos de ingreso a partir de 1991, la implementación de educación a distancia y la adopción de contenidos en comunicación y manejo de imagen.

En cuanto a **restricciones de ingreso**, al igual que Colombia y Venezuela, el Perú también contempla la admisión al servicio exterior y a la carrera diplomática vía concurso público basado en el mérito. Este se convoca anualmente por medio de resolución ministerial, que para 2020 fue la número 0008/RE-2020. Los aspirantes deben cursar pruebas eliminatorias de conocimientos, médicas, psicotécnicas y psicológicas, inglés y de concepto oral, con el fin de seleccionar hasta 25 profesionales que ingresarán a la academia diplomática (ADP, 2020). Gracias a su condición de autonomía, esta misma academia define los requisitos de ingreso, los cuales superan en número tanto a Colombia como Venezuela. Estos son: ser peruano por nacimiento, no tener más de 30 años de edad, tener grado académico de bachiller y/o título profesional universitario, tener dominio del idioma castellano, no haber sido desaprobado más de una vez en un concurso de admisión, no haber sido expulsado de ningún centro de estudios superiores, no registrar antecedentes penales ni policiales, y cumplir con los requisitos establecidos para el proceso de inscripción (documentación, etcétera) (ADP, 2020). Como se puede evidenciar, los ocho requisitos representan una mezcla entre alta exigencia y permisividad. Por un lado, no exige el requisito de tener solo una nacionalidad, a diferencia de Colombia (tal vez porque ya conocen la experiencia de tener un jefe de Estado con doble nacionalidad<sup>20</sup>), no requiere que sus aspirantes posean necesariamente un título universitario, y no exige un dominio mínimo del idioma inglés. Por otro lado, y a diferencia de Venezuela, no establece una edad mínima sino una edad máxima, lo que responde a la larga duración de la carrera diplomática para llegar al cargo de

---

<sup>20</sup> Alberto Fujimori, presidente del Perú entre 1990 y 1995), ejerció como jefe de Estado con dos nacionalidades: peruana y japonesa.

embajador. Finalmente, otro factor que diferencia este procedimiento del venezolano, es que elimina la subjetividad del elemento de “buena conducta”, estableciendo como criterios los requisitos seis y siete.

En tercer lugar se tiene el **avance por mérito**. El escalafón del servicio exterior peruano se encuentra establecido en la Ley 28091 de 2003 y presenta grandes semejanzas con el de Colombia, siendo de menor a mayor rango: tercer secretario, segundo secretario, primer secretario, consejero, ministro consejero, ministro y embajador. Asimismo, al igual que Colombia, este servicio contempla dos procesos de evaluación. El primero de ellos se encuentra consagrado en el artículo 40 de la presente ley y establece una evaluación transparente y objetiva que se realiza cada dos años, en la que se busca conocer el perfil profesional del funcionario, evaluar su rendimiento y su capacidad de gestión. Esta se le encarga a la academia diplomática con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, y le brinda al funcionario la posibilidad de solicitar una reconsideración de su calificación. El segundo mecanismo se refiere a la evaluación de ascenso, la cual es diferente para cada uno de los cargos y presenta mayor grado de exigencia que en los otros dos países. Por ejemplo, para ascender al cargo de consejero se requiere obtener un resultado aprobatorio en la evaluación ya mencionada, aprobar un examen de suficiencia académica, haber ejercido cuatro años en el servicio exterior, dominar dos idiomas extranjeros y aprobar el curso superior en la academia diplomática. A estos requisitos se les suman otros requerimientos para los escalafones más altos, por ejemplo, para ascender a ministro se necesita poseer un título de posgrado relacionado a la función diplomática, y para llegar a embajador se exige haber servido en un cargo de responsabilidad directiva (Ley 28091, 2003).

Por último, al hablar de **códigos de comportamiento** aparece el mismo obstáculo que en el caso venezolano, pero en sentido contrario. Si la inmensa mayoría de los cargos en el servicio exterior son ocupados por diplomáticos de carrera, resulta complejo establecer patrones y pautas de comportamiento que distingan a éstos de los funcionarios de libre nombramiento y remoción. A pesar de ello, vale mencionar algunas conductas diferenciadoras. Al ser mayoría, los diplomáticos profesionales ocupan un rol protagónico

dentro de la formulación y desarrollo de la política exterior peruana, tanto dentro de la academia diplomática como en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estos poseen una fuerte organización profesional, encarnada en la Asociación de Funcionarios Diplomáticos del Perú en Actividad (AFDA). Se trata de una institución independiente y autónoma sin fines de lucro fundada en 1998, con el fin de “administrar rigurosa y eficientemente los diferentes programas que a lo largo de los años se fueron estableciendo en beneficio de los colegas en el Perú y en el exterior, tales como el mecanismo voluntario de ayuda mutua, de asistencia financiera, fondo de retiro, programas de bienestar y entre otros” (AFDA, 2021). Esta posee tres fines principales: fomentar la camaradería y el espíritu de unión entre sus asociados, contribuir al bienestar de estos mediante la promoción y administración de programas de ayuda mutua, salud, jubilación, etcétera, y promover el respeto y la defensa de los derechos de sus miembros. Como se ha mencionado anteriormente, el presidente peruano tiene la opción de designar diplomáticos de libre nombramiento y remoción en ocasiones excepcionales, por lo que se esperaría que estos tuvieran códigos de comportamiento distintos a aquellos de carrera. Esta hipótesis resulta ser falsa, ya que la mayoría de “diplomáticos políticos” nombrados en las últimas décadas fueron en realidad diplomáticos de carrera en condición de retiro, lo que los convierte oficialmente en embajadores políticos. Sin embargo, a lo largo de su trayectoria laboral ejercieron la profesión del servicio exterior, por lo que no se diferencian mucho de los profesionales activos. El resto de diplomáticos políticos peruanos, que ya son una minoría dentro de la minoría, son clasificados en dos tipos por Farid Kahhat (2020, citado en Lira, 2020): aquellos que pueden establecer un canal directo con la presidencia, en los que se tiene la certeza de que el embajador piensa como el presidente; y aquellos designados a modo de premio de consuelo, es decir, funcionarios cercanos al presidente que tuvieron una gestión regular en el país y son enviados al extranjero.

#### 1.4 Balance general

Este primer capítulo ha explorado el estado de la profesionalización del servicio exterior en Venezuela, Colombia y Perú. Este ejercicio de descripción ha evidenciado que la profesionalización no depende únicamente del porcentaje que ocupan los diplomáticos de

carrera en un país, y que un ejercicio más profundo implica analizar los elementos de aprendizaje y entrenamiento, restricciones de ingreso, avance por mérito y códigos de comportamiento. A modo de resumen, es posible sintetizar la información de este capítulo en la Tabla 2, la cual permite contrastar las descripciones de cada uno de los 3 países tratados en el estudio. La primera columna expone seis variables: el porcentaje que ocupan los embajadores de carrera en el servicio exterior y los cuatro componentes de profesionalización abordados en el capítulo, más una variable adicional sobre el número de embajadas y misiones permanentes encabezadas por un embajador. Esta variable adicional no solo permite contrastar esa información entre los tres países, sino que además resalta que un bajo grado de profesionalización (como el de Venezuela) no se traduce necesariamente en un bajo número de misiones diplomáticas.

<b>Variable</b>	<b>Venezuela</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>
Porcentaje que ocupan los embajadores de carrera en el servicio exterior	<10%	30%	97%
Número de embajadas y misiones permanentes encabezadas por un embajador	91	67	66
Aprendizaje y entrenamiento	Academia diplomática de tardía fundación, la cual posee la doble condición de instituto de educación superior. Énfasis en cursos de posgrado y presupuesto inicial alto.	Academia antigua, con contenidos integrales pero con aspectos a mejorar. Falta de transparencia en su presupuesto, el cual es bajo.	Academia diplomática antigua y protagónica pero de bajo presupuesto. Posee los contenidos más amplios, numerosos e integrales. Larga duración de capacitación. Autonomía académica, pedagógica y administrativa.
Restricciones de ingreso	Concursabilidad de ingreso con seis requisitos de admisión. Gran poder del jurado calificador, el cual tiene poca independencia de la presidencia.	Concursabilidad de ingreso basada en el mérito con amplia divulgación. Cuatro requisitos de admisión en los que destaca el dominio del inglés.	Concurso público basado en el mérito con pruebas eliminatorias. Ocho requisitos de admisión que mezclan alta exigencia y permisividad.
Avance por mérito	Escalafón diferente para servicios diplomático y consular. Evaluación en manos del jurado calificador. Normativa que no premia a diplomáticos de carrera.	Régimen especial y jerarquizado. Experiencia mínima de 25 años para ser embajador. Uso de dos procesos de evaluación interna: de desempeño y de ascenso.	Escalafón establecido con dos procesos de evaluación interna: de desempeño y de ascenso. El último es diferente para cada cargo.
Códigos de comportamiento	Diplomáticos de carrera con baja visibilidad e importancia. Ausencia	Organización profesional consolidada. Menor visibilidad frente a	Fuerte organización profesional que en ocasiones ejerce presión a los gobiernos.

	de organización profesional. Rendición de cuentas únicamente al jurado calificador.	diplomáticos políticos. Mayor rigurosidad de evaluación y seguimiento. Dominio de idiomas. Mayor independencia ideológica frente a Presidencia.	Rol protagónico dentro de la formulación de política exterior. Hacen parte del servicio exterior incluso después de su retiro, en calidad de diplomáticos políticos.
--	---	---	--

*Tabla 2. Elaboración propia*

Por último, es necesario determinar qué modelo de profesionalización sigue cada país, o en palabras de Rosenau, la fase implementativa del proceso de profesionalización del servicio exterior. Para ello, se usará el modelo de Claudio Fuentes (2007) sobre profesionalización abierta y cerrada, el cual fue expuesto en las primeras secciones de la investigación. Debe aclararse que estos dos tipos son formas ideales del fenómeno, por lo que acá se describirá cómo cada país se acerca a un modelo determinado.

Iniciando con Perú, es asertivo afirmar que este país desarrolla claramente un modelo de profesionalización cerrada. El vínculo político del servicio exterior peruano es sumamente bajo, y representa un ambiente de insularidad (Fuentes, 2007): la academia diplomática posee autonomía académica, pedagógica y administrativa, y se contempla que todos los diplomáticos en el servicio exterior deben ser de carrera, apartándose así de cualquier influencia política o partidista. Asimismo, es la misma academia diplomática la que se encarga de la evaluación de los funcionarios, lo que contrasta con los otros países acá tratados. Como se ha mencionado anteriormente, el servicio exterior peruano contempla una estructura altamente jerárquica, y destaca por privilegiar la antigüedad y el mérito (en ese orden). Se asume que la experiencia es esencial para ascender en el escalafón, y cada uno de los niveles plantea mayores requisitos de ascenso, suponiendo que los que poseen mayor antigüedad y jerarquía son a la vez los más meritorios. Los incentivos también premian la antigüedad y el mérito, y ello se evidencia en ciertos procedimientos internos. Por ejemplo, cuando dos funcionarios están en el mismo punto del escalafón (digamos primer secretario), aquel que posea mayor antigüedad tendrá mayor prelación que el otro, sin importar los méritos (Ley 28091, art. 24-25). Asimismo, ante una ausencia temporal del jefe de la misión, quien debe relevarlo es aquel que posea mayor antigüedad en el cargo, lo que le brinda además los beneficios y prerrogativas que ello conyeva (Ley 28091, art. 29). En síntesis, el



servicio exterior peruano sigue un modelo de profesionalización cerrada, dada su condición de insularidad y sus incentivos a la antigüedad.

Por otro lado, el servicio exterior colombiano apunta esencialmente a un modelo de profesionalización abierta. Siguiendo las ideas de Fuentes (2007) y los planteamientos anteriores, puede afirmarse que el marco institucional del servicio exterior colombiano ofrece importantes incentivos al mérito, evaluación por desempeño y concursabilidad, tres elementos clave del modelo abierto. Asimismo, en Colombia el ascenso no obedece únicamente a la antigüedad del funcionario, sino a la solicitud del aspirante, la disponibilidad en plazas superiores y la aprobación de un examen de idoneidad profesional, es decir, se premia el mérito por encima de la antigüedad. Por otro lado, el servicio exterior en Colombia tiene vínculos políticos altos pero profesionalizantes: el presidente tiene poder de nombramiento sobre diplomáticos tanto políticos como de carrera, existe una vigilancia y evaluación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se incentiva la participación de políticos con altas capacidades técnicas o de técnicos con altas visiones políticas dentro del servicio exterior (Fuentes, 2007).

Finalmente, en cuanto a Venezuela, resulta imposible identificar uno de estos modelos en su servicio exterior. El grado de profesionalización es tan bajo, que no se han realizado esfuerzos por implementar uno de estos modelos. Esto es más claro si se analiza desde el modelo de Rosenau: no puede desarrollarse una fase implementativa sin una iniciativa. A pesar de ello, si se tuviera que catalogar a Venezuela en una de estas dos familias, entraría muy vagamente en la de profesionalización abierta, y esto se debe únicamente a los altos vínculos políticos dentro del servicio exterior, elemento que se desarrolló anteriormente durante la etapa de descripción.

## **Capítulo 2: el desempeño de la política exterior**

La política exterior es un medio para alcanzar ciertos fines. En esta investigación, se entiende por desempeño de política exterior la medida en que ésta alcanza uno de esos fines:

la presencia, reputación e impacto de un país en el escenario global. Este componente de la política exterior es medido por el *Global Soft Power Index*, el cual servirá como herramienta principal de comparación. En este orden de ideas, el objetivo de este capítulo es comparar el desempeño de las políticas exteriores de los casos de estudio en función de su presencia, reputación e impacto global. Siguiendo la línea del marco metodológico y los postulados de Rosenau (1968), la comparación del desempeño de la política exterior hace referencia a la fase sensitiva del estudio, pues el *Global Soft Power Index* permite observar la reacción de los objetos a los que apunta la modificación en el ambiente exterior.

Para este capítulo se ofrece la Tabla 2. En la primera columna se exponen 11 variables trabajadas por el índice en cuestión, las cuales miden el desempeño de la política exterior en su dimensión blanda; a estas se le añaden las variables de influencia neta del país y la ponderación total de poder blando. La segunda columna ofrece una breve descripción de cada variable, y las columnas restantes exponen la puntuación de los tres países en comparación. Es importante afirmar que cada variable se compone a su vez de subvariables, las cuales son ilustradas en el anexo 6. La “puntuación” hace referencia a la evaluación que brinda el *Global Soft Power Index* tras entrevistar a más de 75,000 personas del público y 778 expertos de más de 100 países; los resultados se ubican en una escala del cero al diez, en la cual un mayor valor indica un mejor desempeño. El “ranking” se deriva de la evaluación del *Global Soft Power Index* tras ordenar los resultados de los 105 países analizados, en donde el número uno será el país con mejor desempeño y el número 105 será el peor. Vale la pena resaltar que la variable final, el “total de poder blando”, se mide en una escala de uno a cien tanto en la dimensión de “puntuación” como en la de “ranking”.

Variable	Descripción	Venezuela	Colombia	Perú
Familiaridad	El país y su marca nación son conocidos por el público	Puntuación: 4.8 Ranking: 49	Puntuación: 5.3 Ranking: 41	Puntuación: 4.4 Ranking: 58
Influencia	El país tiene influencia sobre el Estado del encuestado, así como en el escenario mundial	Puntuación: 3.4 Ranking: 49	Puntuación: 3.4 Ranking: 48	Puntuación: 3.1 Ranking: 67
Reputación	Se considera que el país tiene una reputación fuerte y positiva a nivel global	Puntuación: 4.7 Ranking: 104	Puntuación: 5.3 Ranking: 75	Puntuación: 5.5 Ranking: 55
Negocios y comercio	Es fácil hacer negocios con el país, tiene economía estable y fuerte, tiene productos y marcas que el mundo ama, tiene potencial de crecimiento a futuro	Puntuación: 2.0 Ranking: 88	Puntuación: 2.9 Ranking: 47	Puntuación: 2.6 Ranking: 59
Gobernanza	Tiene líderes respetados, es estable políticamente y bien gobernado, tiene altos estándares éticos y baja corrupción, es seguro, respeta la ley y los derechos humanos	Puntuación: 1.4 Ranking: 101	Puntuación: 1.9 Ranking: 66	Puntuación: 1.7 Ranking: 83
Relaciones internacionales	Posee influencia en círculos diplomáticos, ayuda a países en necesidad, actúa para proteger el medio ambiente, tiene buenas relaciones con otros países	Puntuación: 1.7 Ranking: 88	Puntuación: 2.4 Ranking: 43	Puntuación: 1.9 Ranking: 69
Cultura y herencia	Es influyente en artes y entretenimiento, tiene comida que el mundo ama, es un destino turístico apetecido, tiene rica herencia, tiene estilo de vida llamativo, es líder en deportes	Puntuación: 1.9 Ranking: 94	Puntuación: 3.2 Ranking: 37	Puntuación: 2.9 Ranking: 49
Medios y comunicación	Es fácil comunicarse, posee temas que el encuestado sigue de cerca, tiene medios influyentes y creíbles	Puntuación: 1.7 Ranking: 87	Puntuación: 2.5 Ranking: 35	Puntuación: 2.2 Ranking: 50
Educación y ciencia	Es líder en ciencia, tiene un sistema educativo fuerte, es líder en tecnología	Puntuación: 1.5 Ranking: 98	Puntuación: 2.2 Ranking: 46	Puntuación: 2.1 Ranking: 58
Pueblo y valores	Sus habitantes son generosos, divertidos, amigables, confiables y tolerantes	Puntuación: 2.4 Ranking: 78	Puntuación: 3.5 Ranking: 29	Puntuación: 2.8 Ranking: 52
Respuesta al COVID-19	Se trabajó en la economía, en la salud y bienestar y en cooperación internacional	Puntuación: 1.6 Ranking: 102	Puntuación: 2.5 Ranking: 90	Puntuación: 3.0 Ranking: 68
<b>Influencia neta</b>	El país influye de manera positiva en el mundo	Puntuación: -11 Ranking: 104	Puntuación: 10 Ranking: 65	Puntuación: 13 Ranking: 52
<b>Total de poder blando</b>	Resultado final del índice. Ponderación de todas las variables	Puntuación: 28.2 Ranking: 92	Puntuación: 33.6 Ranking: 52	Puntuación: 32.1 Ranking: 59

Tabla 3: elaboración propia a partir de los datos del Global Soft Power Index.

Esta tabla arroja ciertos resultados interesantes. En primer lugar, es posible afirmar que Colombia es el país con mayor despliegue de poder blando, seguido de cerca por Perú y muy delante de Venezuela. A pesar de ello, resulta llamativo que Perú lidera de manera importante el segmento de influencia neta, por lo que tanto ciudadanos del mundo como expertos consideran que Perú influye de manera positiva en el mundo, por encima de Colombia y Venezuela. Por otro lado, tal vez el pilar más importante de este índice sea el de

relaciones internacionales por su cercana relación a la política exterior, y en este se evidencia un claro liderazgo de Colombia.

Al analizar la tabla, es posible observar cómo Perú y Colombia se disputan los primeros puestos, mientras que Venezuela es relegada a los últimos escalafones. Podría afirmarse que esto se debe a su coyuntura interna y al cerco diplomático que diversas naciones han impuesto sobre el régimen de Nicolás Maduro. Sin embargo, de por sí esto ya representa un bajo desempeño de política exterior, pues el país no ha logrado disipar la atención de este tema y volverse líder en otras áreas, como en algún momento lo hizo el expresidente Chávez. Otro índice de política exterior (desarrollado por el Real Instituto Elcano) permite sustentar este argumento. Para 2013, Venezuela ocupaba el puesto 45 en cuanto a presencia global, situándose por encima de Colombia y Perú, ubicados en las posiciones 55 y 53 respectivamente (Instituto Elcano, 2013). Este lugar favorable se debía esencialmente al liderazgo regional venezolano y a un contexto favorable para los bienes energéticos de este país. No obstante, cuando la crisis llegó, la presencia energética internacional de Venezuela cayó un 14%, y su servicio exterior poco profesionalizado no logró frenar la situación en otros campos como bienes primarios y deportes (con caídas del 28 y 35% respectivamente) (ibid). Esta es una muestra del ya estudiado fenómeno de la política exterior venezolana y su dependencia al sector petrolero, lo que se refleja también en su servicio exterior.

Finalmente, puede notarse que el pilar de mayor desempeño para Colombia es el de pueblo y valores, es decir, el país ha diseñado una política exterior que muestre a la población colombiana como generosa, divertida, amigable, confiable y tolerante. Esto ha sido de hecho una importante línea de la diplomacia cultural colombiana, impulsando planes de acción cultural en embajadas y programas y convenios en cultura, educación y deporte (Cancillería, 2018). La posición más alta de Perú en el ranking tiene que ver con el pilar de cultura y herencia, algo que no resulta sorprendente. Perú se ha destacado mundialmente por una diplomacia cultural protagónica dentro de su política exterior, la cual destaca al lado de

Colombia y Venezuela. Esta posee programas de exposiciones y artes visuales, cine y audiovisuales, libros y autores, música y artes escénicas, y gastronomía (MRE, sf.).

De este modo, este capítulo arroja cuatro conclusiones principales:

1. Los datos evidencian que Colombia tiene un mayor desempeño de política exterior, así como una mayor familiaridad e influencia. Lidera en cuanto a negocios y comercio, gobernanza, relaciones internacionales, cultura y herencia, medios y comunicación, educación y ciencia, y pueblo y valores.
2. Aunque Perú no lidera en la mayoría de variables, sí tiene la mayor puntuación en reputación e influencia neta.
3. Venezuela tiene un desempeño pobre en política exterior. Destaca su puntuación negativa en influencia neta, es decir, en lugar de incidir de manera positiva en el mundo, se percibe que este país y su política exterior lo hacen de manera negativa.
4. Aunque existen numerosos factores explicativos, se observa en la región una importante relación entre el total de poder blando y el tamaño del mercado interno medido por Producto Interno Bruto (ver anexo 7).

### **Capítulo 3: los impactos**

Tras haber analizado el estado de la profesionalización del servicio exterior en los casos de estudio y haber realizado una breve comparación del desempeño de sus políticas exteriores, se procede a la tarea final de determinar los impactos de la variable independiente sobre la dependiente. En otras palabras, establecer cómo cierto grado de profesionalización del servicio exterior deriva en determinado desempeño de la política exterior.

Para este fin, es menester afirmar que no todas las variables examinadas en el segundo capítulo son determinantes a la hora de identificar los impactos que competen a esta investigación. Aunque todas ellas permiten evaluar el poder blando de un país, entendido como un fin de la política exterior, no todas están directamente relacionadas con el servicio exterior o dependen de esta función pública. Es por ello que este capítulo aísla un conjunto

de seis variables y subvariables<sup>21</sup> que conciernen directamente al servicio exterior y a la presente discusión, siendo estas:

- Variable de influencia.
- Subvariable de atracción y facilidad para los negocios.
- Subvariable de influencia en círculos diplomáticos.
- Subvariable de utilidad para otros países en necesidad.
- Subvariable de buena relación con otros países.
- Variable de cultura y herencia.

La Tabla 3 expone los resultados de aquellas variables de política exterior y poder blando que están más relacionadas con el servicio exterior de un país. Las dimensiones de “puntuación” y “ranking” se obtienen de la misma manera que en la Tabla 2.

Variable	Venezuela	Colombia	Perú
El país es influyente	Puntuación: 3.4 Ranking: 49	Puntuación: 3.4 Ranking: 48	Puntuación: 3.1 Ranking: 67
El país es atractivo para los negocios y es fácil hacerlos	Puntuación: 3.0 Ranking: 58	Puntuación: 3.8 Ranking: 39	Puntuación: 3.5 Ranking: 51
El país tiene influencia en círculos diplomáticos	Puntuación: 1.9 Ranking: 60	Puntuación: 2.4 Ranking: 39	Puntuación: 1.9 Ranking: 59
El país es útil para otros países en necesidad	Puntuación: 2.3 Ranking: 54	Puntuación: 2.7 Ranking: 39	Puntuación: 2.7 Ranking: 38
El país tiene buena relación con otros países	Puntuación: 2.1 Ranking: 58	Puntuación: 3.1 Ranking: 48	Puntuación: 3.0 Ranking: 49
El país tiene una cultura y herencia llamativa e influyente	Puntuación: 1.9 Ranking: 94	Puntuación: 3.2 Ranking: 37	Puntuación: 2.9 Ranking: 49

*Tabla 4: elaboración propia a partir de los datos del Global Soft Power Index.*

Estos datos ofrecen ciertas conclusiones interesantes. Inicialmente y al igual que en el capítulo anterior, es evidente el liderazgo de Colombia, seguido muy de cerca por Perú, así como el claro relego de Venezuela. Entrando en materia, puede afirmarse que un servicio exterior altamente profesionalizado no garantiza que un país sea influyente, pues Colombia y Venezuela comparten el mismo puntaje en esta variable mientras que Perú está muy atrás;

<sup>21</sup> Para ver la justificación de selección de estas variables, remitirse al anexo 8.

o en otras palabras, un Estado puede alcanzar un nivel de influencia considerable teniendo un servicio exterior poco profesionalizado. La segunda variable no ofrece resultados relevantes, pues aunque existe un liderazgo de Colombia y Perú, la baja calificación de Venezuela podría explicarse por razones distintas a su baja profesionalización, como su crisis política, económica y social, que en muchos casos puede ahuyentar las opciones de negocio y empresa. En tercer lugar, se observa que un país podrá ser más influyente en círculos diplomáticos si posee una profesionalización media o si posee un sistema mixto tanto de embajadores de carrera como políticos, lo cual se evidencia con el liderazgo de Colombia y las puntuaciones equivalentes de Perú y Venezuela. Este es un claro beneficio de combinar las dinámicas políticas y técnicas dentro del servicio exterior, algo a lo que también podría aspirar Perú de no haber optado por un modelo de profesionalización cerrada<sup>22</sup>. Respecto a la cuarta variable, se observa que un servicio exterior con cierto grado de profesionalización es favorecedor a la hora de mostrar al país como un actor útil ante otros Estados en necesidad, lo cual también se aplica a la quinta variable. Por último, se observa que la profesionalización del servicio exterior también tiene efectos positivos sobre la diplomacia cultural, lo que se evidencia en la variable de cultura y herencia; debe recordarse que los tres países tienen grandes similitudes culturales, en especial Colombia y Venezuela, pero estas dos últimas naciones tienen resultados impresionantemente diferentes.

Los resultados anteriores ya evidencian cierta relación entre la profesionalización del servicio exterior y el desempeño de la política exterior, pero estos no representan el mayor hallazgo. Esta investigación permite desmentir el mito que tanto han afirmado gobernantes, académicos y periodistas: una mayor profesionalización del servicio exterior no se traduce necesariamente en un mayor desempeño de la política exterior. Usualmente se afirma que los Estados deben alcanzar un grado de profesionalización alto, en el cual cerca del 100% de los embajadores sean de carrera, lo que ha llevado a importantes discusiones mediáticas y altas inversiones en la formación y capacitación de este personal. No obstante, este trabajo evidencia que, al analizar Estados con características similares como los suramericanos, un

---

<sup>22</sup> Fase implementativa o variable interviniente de Rosenau (1968).

país con profesionalización media como Colombia puede equiparar e incluso superar a un país similar pero con profesionalización alta, como Perú. En este sentido, es incorrecto afirmar que existe una relación directamente proporcional entre ambas variables, en donde el desempeño de la política exterior incrementa en la medida en que aumenta el grado de profesionalización del servicio exterior<sup>23</sup>. A este hallazgo se le suman otros dos: en primer lugar, es posible afirmar que un bajo nivel de profesionalización del servicio exterior sí tiene efectos negativos en el desempeño de la política exterior, lo cual ha sido evidenciado con el caso de Venezuela a lo largo del estudio. En segundo lugar, puede afirmarse *a priori* que la relación entre ambos conceptos se asemeja a lo que los economistas denominan “rentabilidad marginal decreciente” (ver anexo 9). Es decir, si un determinado país tiene un servicio exterior no profesionalizado y se embarca en el camino de la profesionalización, este obtendrá beneficios en el desempeño de su política exterior hasta que llegue a un punto de utilidad máxima, ubicado entre la profesionalización media y alta. Si el país continua profesionalizando su servicio exterior más allá de ese punto, aspirando a un 100% de embajadores de carrera o a un modelo de profesionalización cerrada, su desempeño de política exterior no tenderá a aumentar más e incluso podrá reducirse. En este sentido, una vez la profesionalización del servicio exterior llega a su punto de utilidad máxima, el crecimiento en el desempeño de la política exterior obedecerá a otro tipo de factores como el Producto Interno Bruto, la reputación general del país, etcétera<sup>24</sup>. Teniendo todo lo anterior en cuenta, vale recordar que estos tres resultados principales son producto de una investigación cualitativa de naturaleza comparada, por lo que se invita a su comprobación mediante métodos cuantitativos, así como el abordaje de Estados con características diferentes.

Tras haber expuesto estos resultados generales, vale la pena retomar las seis variables de desempeño de política exterior y contrastarlas con las variables abordadas en el primer

---

<sup>23</sup> En este punto debe recordarse que la investigación ha abordado únicamente el desempeño de la política exterior en su dimensión blanda. Este trabajo abre la puerta para que se aborden nuevas relaciones, como los impactos de la profesionalización del servicio exterior en dimensiones como la continuidad o prestigio de la política exterior.

<sup>24</sup> Esto explica el liderazgo de países como Estados Unidos, China, Suiza o Canadá en el *Global Soft Power Index*.



capítulo, concernientes a la profesionalización del servicio exterior. Esto permitirá establecer impactos mucho más concretos.

1. Aprendizaje y entrenamiento: es posible afirmar que el presupuesto de las academias diplomáticas no influye de manera determinante en el desempeño de la política exterior, pues las academias colombiana y peruana funcionan con presupuestos bajos y aún así arrojan mejores resultados que Venezuela, cuya academia diplomática tiene un presupuesto considerablemente alto. El factor determinante parece ser el de los contenidos impartidos, ya que un profesional capacitado y formado de manera integra puede aportar positivamente a la hora de mostrar a su país como uno atractivo para los negocios y útil para otras naciones, así como uno que mantiene buenas relaciones interestatales y ejerce una sólida diplomacia cultural.
2. Restricciones de ingreso: este componente de la profesión parece obedecer, en esencia, a factores internos; el Estado se enfoca en garantizar que los más idóneos entren a la carrera diplomática. No obstante, el único de los casos analizados que establece un requisito de idiomas para la admisión es Colombia, y este resulta ser el país con mayor desempeño de política exterior. En este sentido, el dominio de idiomas es un elemento positivo para la influencia en círculos diplomáticos, pues facilita la comunicación oficial y extraoficial.
3. Avance por mérito: este elemento de la profesionalización representa una manera para asegurar que solo los funcionarios más aptos alcancen el cargo de embajador e impacten positivamente en las seis variables de desempeño.
4. Códigos de comportamiento: la organización de los funcionarios en sociedades de diplomáticos de carrera tiene inevitablemente impactos positivos en la variable de influencia en círculos diplomáticos, y allí resaltan casos emblemáticos como el peruano, chileno o brasileño. Sin embargo, un modelo de profesionalización abierta que mezcle elementos técnicos y políticos también ofrece claros beneficios en esta variable así como en la de influencia, ya que se combinan intereses cercanos al gobierno de turno con paradigmas de política exterior de Estado.

## Conclusiones

La discusión entre lo técnico y lo político es antigua, pero ha sido alarmanamente poco estudiada en el campo de la política exterior. Esta investigación ha buscado abordar la relación entre la profesionalización del servicio exterior y el desempeño de la política exterior, tratando de determinar si la primera variable impacta en la segunda. La importancia de investigar este tema surge de razones prácticas y teóricas, pues el debate de la profesionalización sigue siendo sumamente vigente en la región, representa una nueva variable de estudio en el análisis de política exterior y puede tener implicaciones en la implementación de políticas. Es por ello que este trabajo se puso la tarea de identificar los impactos de los diferentes grados de profesionalización del servicio exterior en el desempeño de las políticas exteriores de los Estados suramericanos, acudiendo al método comparado y el modelo de James Rosenau, y abordando los casos de Venezuela, Colombia y Perú.

Ante la ausencia de un modelo existente, este trabajo halló la manera de describir el grado de profesionalización del servicio exterior en determinado país, a partir de los postulados de Harry W. Kopp. El primer capítulo se ocupó de este ejercicio descriptivo, llegando a la conclusión de que, en efecto, Venezuela posee un grado de profesionalización bajo, Colombia uno medio y Perú uno alto. Para tal conclusión se examinaron las academias diplomáticas de los países, así como los procesos de ingreso a las carreras diplomáticas, sus mecanismos de avance y evaluación, y las conductas diferenciadoras de diplomáticos políticos y de carrera.

El segundo capítulo tuvo la tarea de realizar una breve comparación del desempeño de las políticas exteriores de los tres casos de estudio. Para ello, se entendió a la política exterior como un medio destinado a alcanzar ciertos fines, siendo uno de estos la presencia, reputación e impacto global. Para evaluar y comparar la manera en que la política exterior alcanza este fin (en otras palabras, el desempeño de la política exterior) se acudió al *Global Soft Power Index*, y sus datos permitieron concluir que Colombia es el caso de estudio con mayor desempeño, seguido de cerca por Perú y muy por delante de Venezuela. Otros

hallazgos importantes fueron el liderazgo de Perú en reputación e influencia neta, y la importante relación que existe entre poder blando y Producto Interno Bruto.

Finalmente, el tercer capítulo retomó ambas variables para establecer la relación y los impactos entre ellas. Éste produjo tres conclusiones generales que aplican para Estados con características similares como los suramericanos:

1. Una mayor profesionalización del servicio exterior no se traduce necesariamente en un mayor desempeño de política exterior.
2. Un bajo nivel de profesionalización del servicio exterior impacta negativamente en el desempeño de la política exterior.
3. La profesionalización del servicio exterior impacta de manera positiva al desempeño de la política exterior hasta que llega a un punto de utilidad máxima (ubicado entre la profesionalización media y alta). A partir de allí, un mayor desempeño obedece a variables como el Producto Interno Bruto o la reputación general del país.

Asimismo, se establecieron ciertos impactos concretos entre los elementos que componen una profesión y las variables de desempeño de política exterior.

En síntesis, es posible afirmar que existe una relación entre la profesionalización del servicio exterior y el desempeño de la política exterior, pues la primera impacta de diversas maneras al segundo. Aunque la política exterior comprende muchas más dimensiones aparte de su desempeño medido en poder blando, esta investigación representa una puerta para que se sigan estudiando estas relaciones. De esta manera, se pone un lente académico sobre aquellos que representan en el día a día a los Estados de la región y el mundo.

## Anexos

- Anexo 1: ¿qué entienden los tres países por *servicio exterior*?

En Perú, el servicio exterior (llamado servicio diplomático) está regulado por la ley 28091 de 2003 y establece que “es una carrera pública y está integrado por profesionales especialmente formados en la disciplina de las relaciones internacionales, capacitados para ejercer la representación diplomática y consular, así como promover y cautelar los intereses nacionales en el ámbito internacional” (Ley N° 28091, 2003). En Colombia, el Decreto 274 de 2000 entiende por servicio exterior “la actividad administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en desarrollo de la política exterior de Colombia, dentro o fuera del territorio de la República, con el fin de representar los intereses del Estado y de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior” (Decreto 274, 2000). Finalmente, la Ley del Servicio Exterior de Venezuela establece que esta labor “depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y es integrada por el personal diplomático de carrera, el personal con rango de agregado y oficial, el personal administrativo y técnico auxiliar, y el personal en comisión (...) que estarán subordinados al presidente de la República Bolivariana de Venezuela” (Ley de Servicio Exterior, 2005).

- Anexo 2: discusión sobre lo técnico y lo político.

Comunmente se asume que los diplomáticos de carrera son exclusivamente técnicos, mientras que los de libre remoción y nombramiento son puramente políticos. Poner esto en términos de negro y blanco implica un grave error, especialmente porque lo técnico y lo político conviven en ambos polos del debate. Camou brinda una reflexión interesante en este aspecto:

“En el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas, toda cuestión «técnica» importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo (...) las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas, que el análisis tiene que tratar de desentrañar” (Camou, 1997, pág. 11).

- Anexo 3: otros trabajos que aborden la distinción entre los tipos de diplomáticos.

Entre ellos se encuentran los escritos de Kopp (2008), Galeano, Badillo y Rodríguez (2019), Arias y Quintana (2011), Haglund (2015), Tsai (2020), Peresutti y Jiménez (2017), Galán (2007), Baldwin (2000), entre otros. Estos trabajos abordan diversas temáticas, entre las cuales se encuentran la carrera diplomática en los Estados Unidos, la evolución de la política exterior colombiana y su carrera diplomática, estudios comparados en cuanto a servicio exterior, el rol de embajadores políticos en nuevos gobiernos populistas, etcétera.

- Anexo 4: ¿por qué el requisito de una única nacionalidad para los diplomáticos de carrera colombianos es problemático?

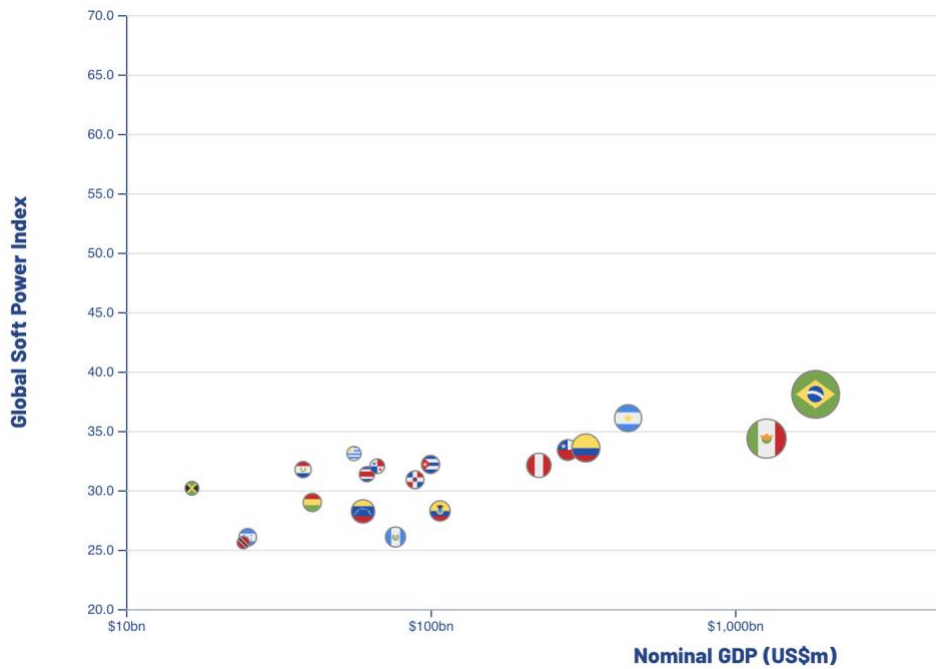
La primera razón es que este requisito no se le exige a los diplomáticos políticos, por lo que el 70% de embajadores de Colombia podrían tener doble nacionalidad sin ningún problema. En segundo lugar, esta es una exigencia que no aplica para el presidente de la república, quien es el jefe de gobierno y del Estado. Algunos podrían argumentar que se trata de un error jurídico, pues la exigencia de la Cancillería para los diplomáticos de carrera no se compadece con la normativa de otros puestos de la administración pública. Resulta problemático que se le permita algo a un presidente pero esto mismo se le prohíba a sus subalternos, más aún si se considera que un ciudadano colombiano con doble nacionalidad deba renunciar a una de ellas si aspira a hacer parte del servicio exterior. El Principio 3 de la Declaración de los Derechos del Niño proclama el derecho a la nacionalidad, el cual se convierte en un derecho para el ciudadano adulto, y si los derechos son inalienables, no se le puede exigir a un ciudadano colombiano que renuncie a uno de ellos para ejercer su vocación profesional.

- Anexo 5: escándalos de diplomáticos políticos en Colombia.
  1. En el 2019 se filtraron audios sobre una conversación entre el embajador de Colombia en Estados Unidos, Francisco Santos, y la recién nombrada canciller Claudia Blum. En lo que analistas como Arlene Tickner denominan “vergüenza en materia diplomática”, el embajador criticó la estrategia de Colombia en la situación venezolana, la legitimidad del Departamento de Estado de Estados Unidos y la gestión del ex canciller Carlos Holmes Trujillo (Tamayo, 2019).
  2. En febrero del 2020 fue descubierto un laboratorio de fabricación de drogas en la finca del entonces embajador de Colombia en Uruguay, Fernando Sanclemente, lo que llevó a uno de los escándalos más conocidos de la administración Duque, una investigación de la Fiscalía colombiana y la posterior renuncia del diplomático (Unidad Investigativa El Tiempo, 2020).
  3. En marzo de 2021, la embajadora colombiana ante la ONU en Ginebra, Alicia Arango, recibió una comunicación de Suiza en la que se advierte sobre la presunta participación del primer secretario de dicha misión, Nicolás Ávila, en la recepción de paquetes de droga (Semana, 2021).
  4. Otros nombres a destacar son los de Carlos Arturo Marulanda, Andrés Pastrana, Juan José Chaux Mosquera, Sebas Pretelt, Jorge Aníbal Visbal, Rafael Amador y Carlos Urrutia.
- Anexo 6: variables y subvariables usadas por el *Global Soft Power Index*.



Metodología [gráfica], por Brand Finance, 2021, Brand Directory  
 (https://brandirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Methodology&year=2021&metric=1&region=-1&country=58&xaxis=14&yaxis=1&size=15)

- Anexo 7: relación entre índice de poder blando y Producto Interno Bruto en América Latina.



Insight view [gráfica], por Brand Finance, 2021, Brand Directory  
 (https://brandirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Insights+view&year=2021&metric=1&region=-1&country=58&xaxis=14&yaxis=1&size=15)

- Anexo 8: ¿por qué las seis variables y subvariables?

Un país puede usar su poder duro y blando para alcanzar influencia. La diplomacia es una de las grandes herramientas del poder blando, por lo que esta variable se encuentra directamente ligada al servicio exterior de un Estado.

Una de las tareas de un diplomático es mostrar a su país como un actor atractivo para los negocios, que pueda atraer inversión y con el que sea fácil negociar. Por ello se selecciona la subvariable de atractivo y fácil para los negocios.

La influencia en círculos diplomáticos es ejercida, como su nombre lo dice, por el personal diplomático. Por ello se selecciona esa subvariable.

La utilidad y buena relación con otros países son componentes de la política exterior, la cual es ejercida por el personal diplomático de un Estado.

Finalmente, el componente de cultura y herencia está fuertemente ligado con la diplomacia cultural de un Estado, la cual es una de las grandes apuestas de la diplomacia moderna.

El resto de variables y subvariables son excluidas en el tercer capítulo porque obedecen a distintos factores, como la naturaleza del país o sus instituciones internas.

- Anexo 9: ejemplo de gráfica que ilustra la rentabilidad marginal decreciente.



Utilidad marginal decreciente [gráfica], por Andrés Sevilla, s.f., Economipedia (<https://economipedia.com/definiciones/ley-de-la-utilidad-marginal-decreciente.html>)

## Bibliografía

- ADICA. (s.f.). *Quienes somos*. Obtenido de Asociación de diplomáticos de carrera: <https://adica.cl/#:~:text=La%20Asociaci%C3%B3n%20de%20Diplom%C3%A1ticos%20de,en%20relaci%C3%B3n%20a%20los%20nuevos>
- ADP. (2019). *Plan de Estudios*. Obtenido de ADP: <https://www.adp.edu.pe/uploads/Plan2019.pdf>
- ADP. (2020). *Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar*. Obtenido de ADP: <https://adp.edu.pe/academia>
- ADP. (2020). *Concurso de Admisión*. Obtenido de Academia Diplomática del Perú: <https://adp.edu.pe/admision/>
- AFDA. (2021). *Nosotros*. Obtenido de Asociación de Funcionarios Diplomáticos del Perú en Actividad: <https://www.afda.org.pe/index.php/contenido/la-asociacion/nosotros>
- AFP Caracas. (13 de Noviembre de 2014). *Radiografía de la diplomacia venezolana*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/mundo/america/radiografia-de-la-diplomacia-venezolana-article-527327/>
- Allison, G. T. (1971). *La Esencia de la Decisión*. Estados Unidos: Editorial Gel.
- Ardila, M., & Batalla, I. C. (2018). Santos: una diplomacia tradicional con cambios. *Centro de Investigación y Proyectos Especiales Universidad Externado*, 29-56.
- Arias, D. A. & Quintana, Z, K. (2011). La carrera diplomática y consular en Colombia: estudio de la fundamentación jurídica y doctrinal para su ingreso (Tesis de pregrado). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- Asociación Diplomática y Consular de Colombia. (s.f.). *Quiénes somos*. Obtenido de Asociación Diplomática y Consular de Colombia: <https://www.diplomaticos-colombia.org/quienes.html>
- Baldwin, D. A. (2000). *SUCCESS AND FAILURE IN FOREIGN POLICY*. Institute of War & Peace Studies, Columbia University, New York, New York.
- Bell, G., Borda, S., Gómez, H. J., Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C., & Tokatlian, J. G. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Brand Directory. (2021). *Country view: Colombia*. Obtenido de Brand Directory: <https://branddirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Country+view&year=2021&metric=13&region=-1&country=11&xaxis=14&yaxis=1&size=15>
- Brand Directory. (2021). *Country view: Peru*. Obtenido de Brand Directory: <https://branddirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Country+view&year=2021&metric=13&region=-1&country=39&xaxis=14&yaxis=1&size=15>
- Brand Directory. (2021). *Country view: Venezuela*. Obtenido de Brand Directory: <https://branddirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Country+view&year=2021&metric=13&region=-1&country=59&xaxis=14&yaxis=1&size=15>
- Brand Directory. (2021). *Methodology*. Obtenido de Brand Directory: <https://branddirectory.com/globalsoftpower/dashboard?page=Methodology&year=2021&metric=13&region=-1&country=59&xaxis=14&yaxis=1&size=15>
- Brand Finance. (2021). *Global Soft Power Index 2021*. Brand Finance.



- Breuning, M. A. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Camou, A. (1997). *Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina*. Nueva Sociedad.
- Cancillería de Colombia. (2 de Abril de 2019). “*La meta ahora es que al final del Gobierno incrementemos al 50% el número de Embajadores de Carrera nombrados en el exterior*”: *Presidente Duque*. Obtenido de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/meta-ahora-final-gobierno-incrementemos-50-numero-embajadores-carrera-nombrados>
- Cancillería. (2 de Abril de 2019). “*La meta ahora es que al final del Gobierno incrementemos al 50% el número de Embajadores de Carrera nombrados en el exterior*”: *Presidente Duque*. Obtenido de Cancillería de Colombia: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/meta-ahora-final-gobierno-incrementemos-50-numero-embajadores-carrera-nombrados>
- Cancillería. (28 de Diciembre de 2018). *Estos son algunos avances de la Diplomacia Cultural de la Cancillería entre mayo y diciembre del 2018*. Obtenido de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/son-algunos-avances-diplomacia-cultural-cancilleria-mayo-diciembre-2018>
- Cancillería. (6 de Julio de 2017). *Camilo Reyes, “un diplomático de carrera ocupará el cargo más importante de Colombia en Washington”*: *Presidente Juan Manuel Santos*. Obtenido de Cancillería de Colombia: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2017-07-06/16907>
- Cancillería. (7 de Diciembre de 2015). *Con la presencia de la Viceministra de Relaciones Exteriores y el Viceministro de Asuntos Multilaterales, se llevó a cabo la Ceremonia de Clausura del Curso de Capacitación Diplomática y Consular 2015*. Obtenido de Cancillería de Colombia: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/presencia-viceministra-relaciones-exteriores-viceministro-asuntos-multilaterales-llevo>
- Cancillería. (s.f.). *Historia*. Obtenido de Cancillería de Colombia: <https://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/about>
- CEPAL. (1993). PROGRAMAS Y ESTRUCTURAS DE ALGUNOS INSTITUTOS Y ACADEMIAS DIPLOMATICAS DE AMERICA LATINA . *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 1-84.
- Congreso de la República. (2020). *Reporte Presupuestal*. Obtenido de Departamento de Comisiones: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/reporte.presupuestal.2020.pdf>
- Decreto 026 de 2018. (2018). *Por medio del cual se adiciona el Título 7 en la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores"*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Decreto 2411 de 2019 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. Diciembre 30 de 2019.

- Decreto 274 de 2000 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular. 22 de febrero de 2000.
- EmbassyPages. (8 de Octubre de 2021). *Colombia Embajadas y Consulados*. Obtenido de EmbassyPages: [https://www.embassypages.com/colombia\\_es](https://www.embassypages.com/colombia_es)
- EmbassyPages. (11 de Septiembre de 2021). *Perú Embajadas y Consulados*. Obtenido de EmbassyPages: [https://www.embassypages.com/peru\\_es](https://www.embassypages.com/peru_es)
- Flemes, D. y L. Wehner (2011). Drivers of Strategic Contestation in South America. giga German Institute of Global and Area Studies
- Folarin, S. (20 de Diciembre de 2017). *Sudent Feature - International Relations*. Obtenido de E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2017/12/20/student-feature-foreign-policy/>
- Fuentes, C. (2007). INTERNACIONALIZACIÓN SIN «MODERNIZACIÓN»: EL CASO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. *BIBLID*, 97-117.
- Fuentes, C. (2008). Resistencias a un cambio organizacional: el caso de la Cancillería de Chile, en *Revista de Ciencia Política, volumen 28* (Número 2), pp. 53-76.
- Galán, J. M. (2007). DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA - una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional, volumen 65*. Pp. 164-178.
- Galeano D. H., Badillo, R. y Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS*. 29 (feb. 2019), 57-79.
- González, E. (Octubre de 2006). *Las dos etapas de la política exterior de Chávez*. Obtenido de NUSO: <https://nuso.org/articulo/las-dos-etapas-de-la-politica-exterior-de-chavez/>
- Guerrero, M. (21 de Enero de 2018). *EN MENOS DE UN MES VAN OCHO NOMBRAMIENTOS POLÍTICOS EN EMBAJADAS ¿Qué está pasando con la carrera diplomática?* Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/que-esta-pasando-con-la-carrera-diplomatica/>
- Haglund, E. T. (2015). Striped Pants versus Fat Cats: Ambassadorial Performance of Career Diplomats and Political Appointees. *Presidential Studies Quarterly, Volumen 45* (Número 4), pp. 653-678.
- Hughes, E. (1996). *Le regard sociologique*. París, Francia: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Kaarbo, J., Lantis, J. S., & Beasley, R. K. (2002). The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. En Beasley et al, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior* (págs. 1-392). Washington DC: SAGE.
- Kessler, M. C. (2005). L'esprit de corps dans les grands corps de l'Etat en France. En G. J. Guglielmi & C. Haroche (Ed.), *Espirit de corps, démocratie et espace public* (pp. 277-298). París, Francia: Universitaires de France.
- Kopp, H. W. (2008). *Career Diplomacy: Life and Work in the U.S. Foreign Service, Second Edition*. EEUU: Georgetown University Press.
- Larraín, J. (10 de Septiembre de 2019). *¡Salven a la Cancillería de los diplomáticos de carrera!* Obtenido de El Mostrador:

- <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/09/10/salven-a-la-cancilleria-de-dipomaticos-de-carrera/>
- Ley 28091. (2003). *Ley del Servicio Diplomático de la República*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Ley de Servicio Exterior. (2001). *Ley de Servicio Exterior de Venezuela*. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.
- Lira, A. (9 de Septiembre de 2020). *Vicente Zeballos: la historia de los embajadores políticos en el Gobierno de Martín Vizcarra*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/vicente-zeballos-la-historia-de-los-embajadores-politicos-en-el-gobierno-de-martin-vizcarra-noticia/?ref=ecr>
- Ministerio de Hacienda. (2021). *PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2021*. Obtenido de Minhacienda: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-140009](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-140009)
- Miro, J. (12 de Noviembre de 2014). *Los diplomáticos venezolanos carecen de preparación*. Obtenido de El Nuevo Herald: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article3798781.html>
- Morales Ruvalcaba, D., Rocha Valencia, A., & Durán González, T. (2016). Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional? *Geopolítica*, 77-107.
- MPPRE. (2021). *Embajadas de Venezuela en el mundo*. Obtenido de Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores: <http://mppre.gob.ve/embajadas/>
- MRE, & APCI. (Septiembre de 2019). *PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL AÑO FISCAL 2020 SECTOR RELACIONES EXTERIORES*. Lima: MRE.
- MRE. (2019). *Plan Operativo Institucional (POI) 2020*. Obtenido de Transparencia: <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-plan-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-operativo-institucional-poi/poi-2020/15627-poi-2020/file>
- MRE. (s.f.). *PLAN DE POLÍTICA CULTURAL DEL PERÚ EN EL EXTERIOR*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores: <http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/PlanPolCulExtFin.pdf>
- Peresutti, M. A., & Jiménez, C. V. (2017). El rol de los Embajadores Políticos en los “nuevos” gobiernos populistas o nacionalistas. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 1-23.
- Popolizio, N. (17 de Septiembre de 2019). *SUSTENTACIÓN DEL PRESUPUESTO 2020 ANTE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA*. Obtenido de Sector Relaciones Exteriores: [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/Presupuesto/files/exposiciones/exposici%C3%B3n\\_relaciones\\_exteriores.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2019/Presupuesto/files/exposiciones/exposici%C3%B3n_relaciones_exteriores.pdf)
- Proyecto de Ley 6425. (2020). *Ley que elimina la designación de embajadores políticos*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Real Instituto Elcano. (2013). *índice Elcano de Presencia Global*. Obtenido de Real Instituto Elcano:

- <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/ranking/iepg/global/2013/2013/VE,CO,PE/VE/0>
- Resolución 0639. (2019). *Por medio de la cual se establece el contenido del Curso de Capacitación Diplomática y Consular que impartirá la Academia Diplomática en el año 2019*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Resolución 1533. (2021). *Por la cual se modifican los artículos 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Resolución 3960 del 29 de diciembre de 2020*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- RESOLUCIÓN MINISTERIAL 0008. (2020). *Convocan a Concurso Público de Admisión a la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar para el Año Lectivo 2020*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Rivadeneira, R. (1985). Medidas legales y administrativas para lograr la profesionalización y especialización del servicio exterior, como metas de una diplomacia moderna. *Instituto de Altos Estudios Nacionales*, 1-191.
- Rosenau, J. N. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 269-329.
- Rosenau, J. N. (1971). *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York, EEUU: Free Press.
- Semana. (22 de Marzo de 2021). "Es una retaliación por denuncias que hice": diplomático colombiano acusado de recibir droga en Suiza. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/es-una-retaliacion-por-denuncias-que-hice-diplomatico-colombiano-acusado-de-recibir-droga-en-suiza/202146/>
- Semana. (8 de Enero de 2021). *Abren investigación disciplinaria a la embajadora de Colombia ante la ONU, Adriana del Rosario Mendoza*. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/abren-investigacion-disciplinaria-a-la-embajadora-de-colombia-ante-la-onu-adriana-del-rosario-mendoza/202111/>
- Solanas, F. (2018). Estado, profesionalización, diplomáticos de carrera y "embajadores políticos" en la Argentina de las últimas tres décadas. *Revista Pilquen. Volumen 21* (Número 1). Recuperado de: <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1825/pdf>
- Tamayo, N. (25 de Noviembre de 2019). *Lo que hay detrás del audio de Francisco Santos*. Obtenido de El Espectador: <https://www.elespectador.com/politica/lo-que-hay-detras-del-audio-de-francisco-santos-article-892740/>
- Tickner, A. B., Cepeda, C., Rouvinski, V., & Milanese, J. P. (2015). *COLOMBIA, Y EL MUNDO 2015 LAS AMÉRICAS Opinión pública y política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tini, M. N., & Picazo, M. V. (2007). Política exterior y cambio partidario: decisiones internacionales comparadas. *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, 1-14.
- Transparencia Venezuela. (2018). *Análisis Presupuesto 2018*. Caracas: Transparencia Venezuela.
- Transparencia Venezuela. (s.f.). *GOBIERNO USA CRÉDITOS ADICIONALES COMO FUENTE PRINCIPAL DE FINANCIAMIENTO*. Obtenido de Transparencia

- Venezuela: <https://transparencia.org.ve/project/gobierno-usa-creditos-adicionales-como-fuente-principal-de-financiamiento/>
- Tsai, A. (2020). Career Diplomats and Political Appointees: The United States and Taiwan in Comparative Perspective. Columbia, EEUU: Columbia Political Review. Recuperado de: <http://www.cpreview.org/blog/2020/5/career-diplomats-and-political-appointees-the-united-states-and-taiwan-in-comparative-perspectivenbsp>
- Unidad Investigativa El Tiempo. (7 de Abril de 2020). *Escándalo de narcolaboratorio tumbó a embajador Sanclemente*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/embajador-sanclemente-presenta-su-carta-de-renuncia-481596>
- Van Klaveren, A. (2013). El análisis de la política exterior: una visión desde América Latina. En *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (Eds.), México, Oxford University Press.
- Vargas-Alzate, L. F. (2010). Debate entre política exterior y relaciones internacionales. Una reactivación del orden teórico. *Revista Universidad EAFIT. Volumen 46* (Número 157). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/215/21520964006.pdf>
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*, Madrid, España: Alianza Editorial.