

# Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana

*Mario A. Forero Rodríguez\**

## Resumen

El objeto de este artículo es explorar y analizar los diferentes principios y componentes normativos que postula la Constitución de 1991, así como las competencias, funciones y actividades que debe desplegar el Estado y el gobierno en este campo. Por otra parte, se examinan los dispositivos organizacionales que jurídicamente se han previsto para el desarrollo y ejecución de la política exterior colombiana. Finalmente se busca enunciar el modelo de política exterior que plantea la Constitución de 1991 y las leyes que la reglamentan.

*Palabras clave:* política exterior, política interna, “interméstico”, bloque de constitucionalidad, organización administrativa, gobierno, constitución nacional.

## Abstract

The purpose of this article is to explore and analyze the various principles and normative components which postulate the 1991 Constitution for the foreign policy. Besides also examined legally organizational components are planned for the development and implementation of Colombia's foreign policy. Finally the model is stated foreign policy posed by this constitution.

*Keywords:* foreign policy, “State policy”, domestic policy, government policy, political system.

---

\* Abogado, filósofo y magister en Desarrollo regional, candidato a doctor en Filosofía, profesor asociado de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Uno de los temas menos estudiado por los especialistas en política exterior colombiana, es el referente a la fundamentación jurídica de ella. Se han privilegiado los estudios económicos, políticos y hasta culturales y se han dejado de lado los análisis jurídicos, quizá por la obviedad del tema o porque se considera poco relevante. Contrario a esta tendencia que prioriza la política, consideramos que es importante hacer un acercamiento al estudio jurídico a la política exterior, pues este elemento configura y posibilita lo que un gobierno puede llevar a cabo o no en este tema. Si bien la política direcciona en el ámbito práctico, es lo jurídico lo que señala las posibilidades y da la base para los logros de ella. Sin embargo, es de anotar, que la Constitución como cimiento político de los Estados modernos no solo estructura la política exterior, sino que delinea los objetivos de ella, da validez, legitima y legaliza la estructura administrativa con la que se lleva a cabo.

Se puede agregar para completar el argumento de la relevancia del estudio jurídico, que si bien estos aspectos de legalidad y validez son trascendentales, también es de creer que la Constitución y las leyes reglamentarias configuran un modelo de política exterior que es pensado en términos constituyentes y plasmados por los asambleístas y representantes populares. En otras palabras, es posible afirmar que en el caso colombiano la Carta Magna de 1991 consolida y genera unas directrices que son “preformativas” de la política exterior, por lo que los gobiernos deben llevar a efecto cualquiera sea su programa político. Esto tal vez sería lo único que se podría formular como una política exterior de Estado, si es que existe en la actualidad una noción de este tipo.

Desde este planteamiento, el objeto del artículo es explorar y analizar los diferentes principios y componentes normativos que postula la Constitución de 1991, así como las competencias, funciones y actividades que debe desplegar el Estado y el gobierno en este campo. Pero además de ello, se examina los dispositivos organizacionales que jurídicamente se han previsto para el desarrollo y ejecución de la política exterior colombiana. A fin de cuentas, se busca elucidar el modelo de política exterior que propone la Constitución de 1991 y las leyes que la reglamentan.

## **Fundamentos constitucionales y fines de la política exterior colombiana**

### **La integración**

Un aspecto significativo de la Constitución de 1991, es que expone como misión del Estado colombiano en el campo de las relaciones internacionales, la búsqueda de la integración con la comunidad latinoamericana; así queda anotado y prescrito en el Preámbulo de la Carta.

Dicho aspecto es un hito trascendental en la historia constitucional colombiana por cuanto fija un derrotero institucional al Estado, consistente en el “impulso” que es necesario hacer para que la integración y la conformación de la llamada comunidad latinoamericana sea un hecho. Pero también se observa en ello, “la entrada” que realiza el país en la tendencia constitucional del continente americano que promulga como un fin claro esta perspectiva integracionista, lo cual pone a esta Constitución en un perfil comunitario y que contraría un tanto el tipo de política exterior que se realizaba en el régimen constitucional anterior.

Con este Preámbulo la Asamblea Constituyente de 1991 en representación del pueblo colombiano pretende, por un lado, cimentar una autoconciencia cultural y regional consolidando la identidad sociocultural del Estado colombiano con la región latinoamericana. Pero, por otro lado, hace el reconocimiento al vacío político que posee la región por la falta de integración, por lo que quiere ir más allá señalando como un objetivo primordial del Estado colombiano en el orden internacional, la consolidación de una comunidad latinoamericana.

Este enunciado que constituye un horizonte filosófico y de sentido de la actividad estatal, se reafirma como principio positivo por el artículo 9º de la Constitución, que establece las bases de la política exterior del Estado colombiano, al expresar que:

(...) las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe (Constitución Nacional, art. 9).

Este enunciado reafirma los lugares comunes y básicos de la política exterior, como son:

1. La soberanía nacional –existencial y esencial para el Estado–, que posibilita la interacción como unidad en el contexto internacional con otros Estados.
2. El respeto por la autodeterminación de los pueblos, que configura el corolario de la soberanía, esto es, lo que la define desde sus orígenes westfalianos.
3. El derecho internacional como componente normativo de las relaciones entre Estados.
4. Finalmente, la novedad que precisamente se encuentra en postular como principio de guía de la política exterior, la búsqueda de la integración latinoamericana y del Caribe, lo cual reafirma lo ya citado en el Preámbulo como horizonte filosófico.

Analizando la propuesta del citado artículo 9º, a simple inspección, se identifica una posible contradicción conceptual en el contenido mismo del artículo, que consiste en que postula, por una parte, la soberanía nacional como fundamento de la política exterior y

por otro, la orienta hacia la integración. Si se tiene en cuenta que la integración implica que

(...) los Estados cedan y deleguen parcialmente su soberanía (control) sobre una diversidad de temas económicos (aranceles, tributaciones, producción, circulación de bienes, etc.), lo cual puede implicar en el largo plazo, que su dinámica unificación termine en una nueva entidad estatal, colocando a los antiguos miembros en simplemente órganos descentralizados, o como se denomina federados (Forero, 2011).

En otras palabras, la integración afecta la soberanía, pues implica necesariamente la reducción de los ámbitos de autonomía y autodeterminación en los temas que se ha construido o acordado la integración y con ella la comunidad supranacional, que en este caso sería latinoamericana y del Caribe. A no ser que se interprete esta antinomia conceptual como una pura manifestación retórica, ideológica y liberal, lo cual pensamos no es así.

Analizada desde otra perspectiva, es factible salvar esta antinomia si se tiene en cuenta lo mencionado por el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución, que señala como función del Congreso,

Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados (Constitución Nacional, art. 150).

Esta proposición indica que es viable construir cierta coherencia, entre lo expresado por el Preámbulo, el artículo 9 y el numeral 16. De hecho, si bien se asume la soberanía como fundamento estatal, también es cierto que faculta al Congreso de la República para aprobar tratados que conduzcan a “transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. Dicho de otra manera, tratados que impliquen la consolidación de comunidades supranacionales tipo CAN, Mercosur, etc.

Dicha competencia del Congreso, está condicionada a que esta “cesión soberana” se produzca sobre “bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”, lo cual se pone en términos de distribución para las partes, el carácter recíproco y lo que le conviene al denominado interés nacional. En el fondo este último aspecto lo define el gobierno, quien es el que al fin y al cabo propone en términos de proyecto de ley los acuerdos o tratados. Puede pensarse que estos tres conceptos dificultan las propuestas de integración, pero realmente constituyen una buena base para que la integración sea realmente un proceso equitativo, mutuo y que le convenga al país. No obstante, es necesario resaltar, que con estos postulados, la Constitución de 1991 posee una profunda vocación integracionista y multilateral.

En este mismo orden de ideas, esta facultad de transferencia y autolimitación es otorgada tácitamente al gobierno nacional, ya que en su calidad de gestor y responsable de la política exterior –que aunada con lo fijado en el Preámbulo y el artículo 9º, se fortalece como complemento y no como antítesis–, se convierte en el agente principal de esta. Como colofón de lo enunciado, la Constitución señala los parámetros filosóficos y principios que guían la política exterior, que son, en concreto, la integración latinoamericana, pero también concede las herramientas para conseguir tales fines como son lo previsto por el numeral 16.

## Hacia la consolidación de lo “interméstico”: el vínculo entre lo nacional y lo internacional

Una de las propiedades más relevantes y que propone la Constitución de 1991, aparte de la integración, consiste en plantear una interpretación de la política exterior fundada en el fortalecimiento de los ámbitos comunes que generan la relación de lo doméstico y lo internacional, esto es, presentar la política exterior como resultante de la interacción entre lo nacional y lo internacional. En este sentido, la Constitución de 1991 crea ámbitos de actividad internacional que algunos enuncian como sistémicos y que otros catalogan desde la expresión técnica de lo “interméstico”<sup>1</sup>. Esto consiste en concebir las relaciones internacionales como integradas e interdependientes entre los Estados, por lo que cada vez más ligados y vinculados por las normas jurídicas.

Por ello la política exterior, está más influida por las dinámicas internacionales pero a su vez, presionada por los acontecimientos internos.

Esta interacción entre lo interno y lo externo, se observa de manera puntual en lo determinado por el artículo 93 de la Constitución, que afirma:

(...) los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Constitución Nacional, art. 93).

Esta norma es en sí misma un avance revolucionario frente a lo establecido por el anterior estatuto constitucional de 1886, pues introduce toda una novedad en el enfoque internacional que debe tener el país en lo concerniente a los derechos humanos, pues

1 En nuestro sentir, Robert Russell es el autor que usa por primera vez esta expresión para mostrar las nuevas dinámicas de la política exterior de los Estados latinoamericanos en la década de los ochenta, con lo que resume los cambios que se dan en ella a partir de la irrupción de los asuntos internos en este tipo de política. También Diego Cardona emplea esta expresión.

reconoce la vigencia interna de los tratados y convenios ratificados por el Congreso, no solo en cuanto a su aplicación sino también en su interpretación.

La Corte Constitucional que tiene como misión “la guarda de la integridad y supremacía” de la Carta, de conformidad con el artículo 241, y también la decisión última sobre “la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben” (Constitución Nacional, art. 241); ha interpretado la vigencia interna de los acuerdos internacionales como “bloque de constitucionalidad”. Este concepto hace referencia, de acuerdo con lo manifestado por la misma Corte,

(...) a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución (Sentencia C-225-95, MP: Alejandro Martínez Caballero)<sup>2</sup>.

Esta noción de “bloque de constitucionalidad” empezó a ser usada por la misma Corte en 1995 y con ella se buscó

(...) legitimar el valor de ciertas normas y principios supranacionales que se encuentran incorporados en la Carta y que por lo tanto son parámetros del control de constitucionalidad así como parámetros vinculantes de interpretación de los derechos y deberes protegidos por la norma suprema (Arango, 2004).

Además, dicha noción armoniza el complejo normativo constitucional que relaciona los acuerdos internacionales con normas e interpretación jurídica en el orden interno.

De esta manera las siguientes normas que tienen como referencia el vínculo entre lo internacional y lo nacional, quedan incorporadas e interpretadas en el concepto de “bloque de constitucionalidad”. Entre otras normas se pueden citar:

1. El artículo 9º que reconoce que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional.
2. El artículo 93, según el cual,

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

3. El artículo 94, que asevera que: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe

2 Posición reiterada en las sentencias C-578-95, C-358-97 y C-191-98, todas del MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

4. El artículo 214 que al regular los Estados de excepción dice en su numeral 2: “No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”.
5. El artículo 53 que preceptúa: “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”.
6. El artículo 102 que expresa en su inciso 2 que: “Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República”.

Este concepto y su esfera de aplicabilidad, ha sido producto de una construcción paulatina por parte de la Corte Constitucional. De acuerdo con Mónica Arango (2004), el primer acercamiento en la aplicación de normas supranacionales al orden interno colombiano se da en las sentencias T-409-92 (MP: Alejandro Martínez Caballero) y C-574-92 (MP: Fabio Morón Díaz). En estas, se estableció que los convenios sobre derecho internacional humanitario tienen carácter prevalente sobre la legislación nacional. Tal interpretación se realiza con base en el mencionado inciso segundo del artículo 93 de la Carta “que dispone la prevalencia de los tratados o convenios internacionales en el orden jurídico interno, siempre y cuando dichas normas hubiesen sido integradas en la normatividad colombiana a través de la ratificación del Estado, previo análisis de constitucionalidad” (Arango, 2004).

Este punto de partida que versó en exclusiva sobre derechos humanos, fue posteriormente ampliado en un mayor avance interpretativo al incorporar nuevas disposiciones como parte del bloque y excluyendo otras. Así, en la sentencia C-191-98 (MP: Eduardo Cifuentes Muñoz), se instituyó que los tratados limítrofes también hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 101 de la Carta, allí se indicó que dicho bloque está compuesto no solo por los tratados internacionales de derechos humanos a que se refiere el artículo 93, sino también los tratados que integran el contenido normativo del artículo 101 de la Carta. Esta idea fue reiterada en las sentencias C-400-98 y C-1022-99 (MP: Alejandro Martínez Caballero).

Por otro lado, la sentencia T-568-99 con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, integró al bloque de constitucionalidad los convenios 87 y 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que protegen la libertad sindical, por ser este uno de aquellos derechos no susceptible de limitación durante los Estados de excepción. La sentencia aduce que el bloque de constitucionalidad está conformado por

(...) el Preámbulo de la Carta Política, los artículos 1, 5, 39, 53, 56 y 93 de ese Estatuto Superior (...); también procede incluir la Constitución de la OIT y los

convenios 87 y 98 sobre libertad sindical (tratado y convenios debidamente ratificados por el Congreso, que versan sobre derechos que no pueden ser suspendidos ni aún bajo los Estados de excepción); además, los artículos pertinentes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos (Sentencia T-568-99, MP: Carlos Gaviria Díaz).

La anterior perspectiva en materia social, se profundiza todavía más en sentencia T-568-99 por cuanto postula los derechos sociales como derechos humanos. Al efectuar esta identificación, es aplicable igualmente lo dictaminado por el artículo 93 de la Carta, lo cual lleva a pretender que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que tratan de derechos sociales pertenecen al bloque de constitucionalidad. De esta forma, “los tratados internacionales ratificados por Colombia como los convenios de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, entre otros, hacen parte del bloque de constitucionalidad”<sup>3</sup>.

Estos pronunciamientos del año de 1999, fueron reiterados por la Corte en las sentencias C-567-00 (MP: Alfredo Beltrán Sierra) y C-038-04 (MP: Eduardo Montealegre Lynett), lo que da lugar a establecer una fuerte línea jurisprudencial en esta materia. No sobra incluir en este abanico de normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, la jurisdicción especial para los indígenas que se conforma como un derecho no susceptible de limitación en Estados de excepción, la cual es incluida en el bloque por la sentencia T-606-01 con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, en razón de lo acordado en el Convenio 169 de la OIT.

Así, se puede concluir con relación a este aspecto, que la Corte fue poco a poco determinando el concepto del bloque de constitucionalidad, para finalmente establecer que existen dos sentidos del mismo. El primero tiene una perspectiva en sentido estricto y está compuesto por<sup>4</sup>:

1. El Preámbulo de la Constitución.
2. El artículo 9º, el cual postula que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional.
3. Los tratados limítrofes de derecho internacional ratificados por Colombia (art. 102).

3 La inclusión de los instrumentos de derecho internacional que tratan sobre derechos sociales en el bloque de constitucionalidad se da en las sentencias: T-568-99, MP: Carlos Gaviria Díaz; C-551-03, MP: Eduardo Montealegre Lynett; T-642-04, T-666-04, T-697-04 y T-827-04, MP: Rodrigo Uprimny Yepes.

4 Esta división de los dos sentidos del bloque de constitucionalidad se puede analizar en la siguiente providencia: sentencia C-191-98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Posición reiterada en sentencia C-582-99, MP: Alejandro Martínez Caballero, posición reiterada en C-774-01, MP: Rodrigo Escobar Gil, y sentencia C-358-97. Sobre ley estatutaria y bloque de constitucionalidad: C-708/1999.

4. La ley estatutaria que regula los Estados de excepción (art. 214).
5. Los tratados de derecho internacional humanitario (art. 93).
6. Los tratados de derecho internacional que reconocen derechos intangibles (art. 93).
7. Los artículos de los tratados de derecho internacional de derechos humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta (art. 93).
8. La doctrina elaborada por los tribunales internacionales u órganos de control de los tratados de derechos humanos en relación con esas normas internacionales restrictivamente y solo en determinados casos (art. 53).

La segunda perspectiva, según lo afirmado por la Corte Constitucional, es un bloque de constitucionalidad *lato sensu*, que está integrado por un conjunto de normas que forman los parámetros para determinar el valor constitucional de las disposiciones sometidas a su control,

(...) conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias (...) (Sentencia C-358-97. Sobre ley estatutaria y bloque de constitucionalidad: C-708-99)<sup>5</sup>.

Este complejo normativo y el sentido que conlleva el bloque de constitucionalidad tanto en sentido estricto como en sentido lato, conducen en términos de política exterior a una mayor incorporación del derecho internacional y de las organizaciones internacionales (particularmente sociales) en el orden interno. Esto por lo menos aducen las sentencias T-1635-00 (MP: José Gregorio Hernández); T-327-01 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra); y T-1319-01 (MP(e): Rodrigo Uprimny Yepes).

Pero esta incidencia de la esfera internacional en el ámbito nacional, conduce a la reflexión –en términos del derecho positivo interno–, sobre el establecimiento del nivel de obligatoriedad así como la prevalencia de las normas internacionales en el orden interno. Esto quiere decir que es necesario indagar acerca de la posición que tienen las normas internacionales en la jerarquía normativa interna, para efectos de validez y obligatoriedad.

La sentencia C-225-95 cuyo ponente es el magistrado Alejandro Martínez Caballero, se plantea esta inquietud al estudiar los convenios de derecho internacional humanitario y aceptar de acuerdo con la Constitución (art. 93) su prevalencia, pero se pregunta de una manera lógica sobre el alcance de esta prevalencia. El magistrado analiza que:

5 Sentencia C-191-98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Posición reiterada en sentencia C-582-99, MP: Alejandro Martínez Caballero.

(...) algunos doctrinantes y algunos intervinientes en este proceso la han entendido como una verdadera supraconstitucionalidad, por ser estos convenios normas de *ius cogens*. Esto puede ser válido desde la perspectiva del derecho internacional puesto que, conforme al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Con menor razón aún podrán los Estados invocar el derecho interno para incumplir normas de *ius cogens* como las del derecho internacional humanitario. Pero, desde la perspectiva del derecho constitucional colombiano, esta interpretación debe ser matizada, puesto que la Constitución es norma de normas (Constitución Nacional, art. 4º; sentencia C-225-95).

Lo afirmado por la Corte en esta sentencia y que matiza la prevalencia del derecho internacional, de alguna manera resuelve el dilema que plantea la consideración del art 4º, el cual postula el carácter superior de la Constitución y se enuncia en la idea de que la “Constitución es norma de normas”. Pues lleva a pensar y preguntarse sobre cuál prevalece más, ¿la Constitución o el derecho internacional? Se puede afirmar que si bien es cierto hay una prevalencia de las normas internacionales, tal como lo propone el art. 93 de la Carta, esta no puede ir más allá de lo instituido por la misma Constitución.

Esta discusión es de Perogrullo, porque la jurisprudencia constitucional supone siempre la existencia de una armonización entre lo internacional y lo nacional, si se acepta que los tratados deben ser aprobados por el Congreso de la República (Constitución Nacional, art. 224) y la Corte Constitucional (Constitución Nacional, art. 241, núm. 10), lo que asegura de antemano su constitucionalidad y en este sentido, la armonización planteada. Estos controles previos garantizan que no exista controversia entre lo acordado internacionalmente y su vigencia interna, en caso tal la Constitución prevé el derecho de reserva que posee el Estado.

En síntesis, la Constitución tiene política y jurídicamente una vocación “interméstica”, tal como lo indica el artículo 226 de la Carta que impone como objetivo del Estado en materia internacional, promover “la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”. Lo cual es coherente con el artículo 22, al indicar una obligación estatal, la de promover “la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales”.

Con fundamento en estos lineamientos, la Constitución genera las herramientas que permiten implementar válidamente procesos de integración, bien sea en el orden regional o multilateral, como se observa en el análisis de las funciones del Congreso (Constitución Nacional, art. 150, núm. 16). Por otra parte, la teoría del bloque constitucional que desarrolla jurisprudencialmente la Corte Constitucional, asegura que se presente una ar-

monización y equilibrio entre los extremos internacionales y nacionales. Esto indica también que la Constitución reconoce la necesidad de adecuar el concepto de soberanía a las circunstancias multilaterales y de integración, por lo que no se puede postular conceptos absolutos de ella, así como proponer un enfoque de relaciones internacionales anárquico tal como lo contemplan los politólogos e internacionalistas.

Finalmente, este complejo normativo constitucional que instauro los cimientos de la política exterior colombiana, coloca al Estado a tono con las nuevas circunstancias mundiales de internacionalización y globalización, de acuerdo con las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, institucionaliza como objetivos de la política exterior los siguientes:

- Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.
- Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.
- Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y la seguridad en Colombia.
- Diversificar las relaciones y la agenda internacional.
- Establecer una política integral de migraciones.
- Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores.

## **De la organización de la política exterior a la consolidación del sistema administrativo de política exterior**

La Constitución de 1991 como todo estatuto formal de un Estado, fija de modo puntual los sujetos competentes jurídicamente para la toma de decisiones en política exterior, lo que es coherente con el sistema político estructurado en el Estado colombiano.

El artículo 115 promulga, en primer lugar, las competencias del presidente de la República al denotar su triple carácter, como es la de ser jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa. Esto manifiesta con toda claridad el sistema político que rige en Colombia, al consolidar el carácter unipersonal del Ejecutivo y concentrar en una sola figura las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, pero asimismo el hecho de ser la suprema autoridad administrativa, lo que es un efecto del unitarismo territorial. Para fines de la política exterior, la responsabilidad y competencia en la toma de decisiones descansa en la figura presidencial.

La Constitución de 1991 pone un aditamento de la conformación del gobierno para la toma de decisiones, al indicar en el citado artículo 115 que: “El gobierno Nacional está formado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El presidente y el ministro o director de departamento

correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno”. Puesto lo dicho en términos prácticos, para cuestiones de validez del acto jurídico proferido por el Ejecutivo, como acto de gobierno necesita la actuación conjunta tanto del presidente como del ministro. Así lo ratifica el inciso de dicho precepto constitucional, al enunciar que

(...) ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo (Constitución Nacional, art. 115).

Este condicionamiento constitucional y que obliga a la participación ministerial en el órgano de gobierno, le quita sutilmente el sentido unipersonal de las decisiones del presidente y le da un tinte más institucional al involucrar la actividad política y jurídica del ministro en la toma de decisiones y en la comunicación pública. Esto lleva a pensar que en materia de política exterior, la responsabilidad es compartida y la toma de decisiones es conjunta entre el presidente y el ministro de Relaciones Exteriores, lo cual prefigura, al menos de forma conceptual, un sentido en la política exterior más organizacional según el modelo planteado por Allison (1988), lo que le da una connotación más especializada y fundada en competencias orgánicas.

Lo afirmado ayuda a interpretar el artículo 189, núm. 2 de la Constitución, que subcribe como competencia del presidente en su triple carácter de jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa, “dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. Complementando las normas citadas, lleva a inferir que el hecho de gobernar o dirigir las relaciones internacionales, designar agentes diplomáticos, celebrar tratados y recibir representantes de Estados, corresponde tanto al presidente como al ministro de Relaciones Exteriores. Aunque en cierto sentido, sería más ecuánime interpretar la competencia como de complemento o asesoría, por cuanto la responsabilidad activa es propia del presidente, de acuerdo con la idea que quiere dar la norma.

Es de indicar que esta disposición enuncia a otro actor u órgano partícipe de la política exterior que es el Congreso de la República, al indicar como su función más importante la de aprobar los tratados celebrados por el gobierno (presidente y ministro). Esto es coherente con el artículo 150, núm. 16 que señala como función del Congreso, la de

(...) aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados (Constitución Nacional, art. 150, núm. 16).

Esta función fijada al Congreso, se otorga en el marco de división de funciones de las ramas del poder público, lo cual muestra el interés de controlar políticamente la actividad del Ejecutivo por parte del Legislativo, pero además, también se expresa la necesidad de la participación democrática, que es la que se lleva a cabo en este organismo de representación popular. Es de anotar al respecto, que si bien es cierto no se pueden introducir enmiendas en los tratados por su contenido bilateral y de negociación, también es cierto, que se pueden improbar por razones políticas, lo que desarrolla en parte el concepto político de democracia.

Lo indicado lleva a inferir necesariamente, que el único órgano competente y que puede comprometer la soberanía del Estado colombiano es el Congreso, al incluir en este precepto la idea ya comentada, consistente en la posibilidad de “transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales”, lo cual da una debida fundamentación jurídica de la política exterior y que posee una gran actualidad en el presente contexto multilateral, pues la pone a la vanguardia de muchos Estados que poseen visiones anacrónicas de la política exterior, más aún cuando la responsabilidad no recae propiamente en el Ejecutivo sino en el organismo que tiene la representación popular que es el Congreso. Esta posición lleva a sugerir una concepción constitucional, según la cual el tema de la soberanía es para ser discutido en términos públicos y colectivos, en síntesis, fundado en una deliberación democrática.

Se puede anotar también en forma complementaria, como función del Congreso en la esfera de las relaciones internacionales, lo destacado en el numeral 19 de la misma disposición, en cuanto que es el responsable para regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, de esta forma, puede “Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”. En resumen, la función en materia de comercio exterior y la política que despliega el país en esta materia, es responsabilidad del Congreso con iniciativa, claro está, del gobierno.

Por otra parte y para completar este enfoque organizacional y colaborativo entre los órganos del poder público, la Constitución en el artículo 225 crea, para el desarrollo de la política exterior, la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales (CARE), cuya composición la fija la ley y su función es servir de cuerpo consultivo al presidente en esta materia. Esta comisión constituye toda una novedad y con ella se busca generar participación en la toma de decisiones de la política exterior, además de ampliar el escenario para el debate y dar una mayor ilustración en el tema, pero lo más importante, aumentar la legitimidad en la toma de decisiones de política exterior.

Esta disposición constitucional fue reglamentada por la ley 68/1993, que establece en su artículo 1º la conformación de la Comisión, pero después de todo fue reformada en cuanto a este aspecto y la duración de los periodos de ejercicio, así como lo relacionado con los miembros elegidos por el presidente y el Congreso, por la ley 955/2005. Como síntesis de ambas normas, la composición de esta Comisión estará integrada de la siguiente forma:

1. Los expresidentes de la República elegidos por voto popular.
2. Dos miembros elegidos por el presidente de la República.
3. De acuerdo con la modificación de la ley 955/2005, doce miembros elegidos de los integrantes de las comisiones segundas constitucionales así: tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.
4. El vicepresidente de la República, con voz.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores actuará como Secretaría Técnica de la Comisión.

Analizando la composición de la Comisión, se infiere la idea de proponer constitucionalmente un sentido técnico y de especialidad de la política exterior, pero a la vez dotarla de cierto componente político representativo, lo cual se refleja en las calidades de los miembros que la construyen. El hecho de dar participación a los expresidentes en la Comisión, aparte de ser una novedad para la época (1991-1993), busca otorgarle un carácter de alto nivel de experiencia en la toma de decisiones y de algún modo, recoger cierta continuidad y tradición en la factura de la política exterior, pero a la vez, generar para la Comisión una imagen de altura estatal y que llevaría a darle un carácter más estadista a la toma de decisiones.

Respecto a darle un nivel de especialidad, este se evidencia con lo dispuesto por el artículo 2º que exige en cuanto a las calidades para ser miembro de la comisión

(...) haber sido ministro del despacho, jefe de una misión diplomática de carácter permanente, profesor universitario de Derecho Internacional o Comercio Exterior por 10 años, o tener título universitario con especialización en Derecho Internacional o Comercio Exterior, reconocido por el Estado colombiano, con anterioridad de por lo menos diez años a la fecha de elección o designación (Ley 955/2005).

En lo tocante a la exigencia del aspecto académico, la ley apunta más a temas de derecho internacional y comercio internacional que a los enfoques de política internacional. Este vacío y cierta inconsistencia de la ley 68/1993, referente a las especialidades académicas o de formación exigidas a los miembros de la comisión, es cuestionada por el profesor Juan G. Tokatlián, quien manifiesta que

(...) es un tanto extraña la sorprendente no consideración de especialistas en relaciones internacionales desde una perspectiva política y la interesante probable incorporación de individuos especializados en comercio exterior, cuando en las funciones de la CARE identificadas en el artículo 3º se menciona como temas prioritarios de estudio a la “Política Internacional de Colombia” (ubicada en primer orden) y no se menciona el tópic de la estrategia comercial del país (1994).

Aparte del citado vacío y que provoca la crítica anotada, se puede indicar que la norma posee un espíritu y un deseo de especializar la toma de decisiones al involucrar a los exministros, exembajadores, profesores universitarios y los titulados especialistas en la conformación de la Comisión. Como afirma el mismo Tokatlián (1994), que en la norma hay “un espíritu de validación de lo técnico y académico”. Se aduce en defensa de la ley, que lo político y su experiencia precisamente recae en los expresidentes, exministros y exembajadores, quienes han ejercido en la práctica esta actividad.

El artículo 3º de la mencionada ley, establece como función primordial de la CARE, la de servir de cuerpo consultivo del presidente de la República. Los temas particulares en los que asume esta asesoría son precisamente:

1. Política internacional de Colombia.
2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.
3. Seguridad exterior de la República.
4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.
5. Reglamentación de la carrera diplomática y consular.
6. Proyectos de ley sobre materias propias del ramo de relaciones exteriores (Ley 68/1993, art. 3º).

Consideramos que esta organización de temas no es al azar, sino que propende por priorizar áreas de trabajo y de mayor interés del Estado. Por ello, la política internacional que se concentra alrededor del actuar colectivo de los Estados y no en los asuntos particulares e individuales del Estado (política exterior) se encuentra en primera línea, dejando en un segundo plano los temas de la política exterior como son las negociaciones, seguridad y fronteras. Sin embargo, cabe preguntar si para la ley 68/1993 es más prioritaria la política internacional que la política exterior.

Para Tokatlián (1994) este orden que señala la ley es importante y sitúa lo más relevante. En nuestro concepto, se interpreta que no se trata de un orden ontológico significativo sino lexicográfico, es decir, un orden meramente discursivo y metodológico que va de lo general a lo particular. En gracia a la discusión, se afirma que la ley pone en juego ambas políticas, lo cual quiere decir que hay una mutua injerencia. Se trata de insertar la política exterior en la política internacional, pero a la vez aquella es influida de forma notoria por esta.

La CARE desarrolla dos tipos de reuniones: la ordinaria, que se relaciona con su naturaleza consultora y hace referencia especialmente a la convocatoria que de ella hace la presidencia; y la informativa, que es convocada por el ministro de Relaciones Exteriores y cuya periodicidad es un encuentro cada dos meses.

Ya con relación a los conceptos emitidos por la CARE, según el artículo 4º, estos no obligan al gobierno, por lo que son netamente consultivos y apenas sirven de guía para la toma de decisiones. Este aspecto es desarrollado con mayor profundidad por el decreto 1717/1994, que reglamenta la referida ley 68, que estatuye la confidencialidad de las actas de la Comisión. En efecto, esta disposición indica que

(...) las actas de la Comisión, así como todos los temas que se consideren en su seno, tendrán carácter estrictamente reservado, salvo que la misma Comisión, en acuerdo con el presidente de la República, decida expresamente hacer de conocimiento público determinados aspectos de sus deliberaciones (art. 68, decreto 1717/1994).

Este aspecto de reserva, que es una nota común en la política exterior, es ampliado con mayor profundidad por el artículo 33 del decreto 2105/2001, al establecer con relación al archivo general del Ministerio de Relaciones Exteriores un carácter reservado, por lo que no

(...) tiene carácter público y su consulta debe ser autorizada en forma escrita por el ministro, el viceministro de Relaciones Exteriores, o el secretario general, teniendo en cuenta la materia consultada y el objeto de la consulta. La publicación de datos atinentes a circunstancias o negociaciones reservadas no podrá ordenarse antes de treinta (30) años de ocurridos tales eventos (decreto 2105/2001).

Haciendo una mirada en perspectiva de la CARE, se puede analizar en ella la tentativa de dar un contenido más especializado y estatizado a la política exterior colombiana, relacionándola, al menos de modo conceptual, con la política internacional. Luego en esto tiene razón Juan Tokatlián, al ver en esta institución unos elementos modernizantes, no obstante, también se observa unos componentes coyunturales, retardatarios, cosméticos, parroquiales y clientelares (Tokatlián, 1994). Este juicio es, de cierta manera, y para la época, una evaluación fuerte, que está pendiente de un examen más empírico que profundice en la razón de ser de la entidad. Pero aún sin llegar a tal juicio sin la evidencia empírica, es posible decir, desde un punto de vista jurídico, que dicha Comisión es ciertamente ineficaz, pues sus conceptos tienen poco alcance, por lo que la política exterior queda más bien a la dinámica contingente y decisional del Ejecutivo.

## **La creación del sistema administrativo de política exterior**

Este rasgo de especialización que se quiere desarrollar con la CARE, es ahondado con una visión más técnica y organizacional en el decreto 2884/2008, que crea el sistema administrativo de política exterior y relaciones internacionales. La finalidad de este sistema, según el artículo 3º, es “coordinar las actividades de las entidades estatales, del sector privado y la sociedad civil vinculadas con la política exterior y las relaciones internacionales”.

les, con la finalidad de generar una visión transversal eficiente y de largo plazo” (decreto 2884/2008).

Ahora bien, el decreto define en su artículo 2º el sistema como

(...) el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, organismos, comisiones intersectoriales, consejos, grupos y entidades privadas y estatales de todos los niveles, que intervengan de cualquier modo en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior y las relaciones internacionales (decreto 2884/2008).

En síntesis, este sistema aspira a organizar y agrupar a todas las entidades públicas y privadas que participan en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior, lo cual resulta una novedad y un gran intento por modernizar, unificar y ordenar la política exterior en lo privado y en lo público a fin de tener unos resultados evaluables y verificables.

Como quiera que el espíritu legal es dotar al sistema de un gran contenido técnico, el decreto crea dos nuevas instituciones de apoyo para la formulación de la política exterior, que son: el Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales y el Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales (art. 4º, decreto 2884/2008).

El Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales, es en esencia un

(...) órgano de coordinación al interior del gobierno nacional y entre este y las otras ramas del poder público, las entidades territoriales, los organismos autónomos, el sector privado y la sociedad civil en temas relacionados con la política exterior y las relaciones internacionales (art. 5º, decreto 2884/2008).

El Consejo de Política Exterior, estará integrado principalmente por el presidente de la República, quien lo dirige, el vicepresidente y los ministros del despacho. La Secretaría Técnica será ejercida por el ministro de Relaciones Exteriores (parágrafo 2, art. 6º). La norma da también la opción para que en dicho Consejo participen como invitadas permanentes o transitorias las entidades estatales o privadas académicas o de la sociedad civil, lo cual se lleva a cabo estrictamente por decisión y llamado del ministro de Relaciones Exteriores (parágrafo 1, art. 6º).

Se pudiera pensar que este Consejo sería el núcleo propio para la toma de decisiones de la política exterior, más aún por la participación de las mayores autoridades del Estado, como son el presidente, el vicepresidente y los ministros. Pero cotejando el artículo 4º y 8º se llega con claridad a la conclusión que la política exterior es una competencia exclusiva del presidente de la República, pues por una parte dirige el Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales, y por otra se subraya que el Consejo de Política Exterior es una entidad de apoyo para el gobierno y como tal su función es ser coordinador del sistema.

En efecto, el artículo 8º indica las funciones del Consejo de Política Exterior, dentro de las cuales se puede resaltar como primordiales: apoyar al gobierno, coordinar la formulación, implementación y evaluación de la política exterior; estudiar los documentos en materia de política exterior, apoyar las iniciativas y acciones que se adelanten en las diferentes entidades estatales relacionadas con la política exterior; formular e implementar los indicadores de medición y seguir la política exterior.

Estas funciones manifiestan con toda claridad el enfoque organizativo, técnico e intersectorial que se le quiere dar a la política exterior, con lo cual se constituye un organismo que permite unificar y evaluar la política exterior que adelanta el gobierno, a fin de que responda a la diversidad de intereses tanto internos como externos. De por sí que introduce en los lineamientos de la política exterior “los planes de desarrollo, las políticas públicas sectoriales, los instrumentos normativos internacionales emanados de tratados, convenios o acuerdos de carácter bilateral o multilateral y los lineamientos de los organismos multilaterales” (decreto 2884/2008). Finalmente, este Consejo se reúne de acuerdo con el art. 7º, por convocatoria del presidente de la República y sesiona en forma ordinaria dos veces al año y, “de manera extraordinaria, con la frecuencia necesaria para el cabal cumplimiento de su agenda de trabajo” (art. 7º).

Lo esencial de este Consejo como instancia de coordinación y apoyo, es su carácter público y con poca injerencia de lo privado, en especial en el orden interno. Por ello este decreto crea otra entidad, cuyo ámbito está orientado principalmente hacia el mundo privado, con el objetivo de dar mayor consistencia a la política exterior, pues da la posibilidad y oportunidad de participación de las entidades privadas provenientes de la sociedad civil y la academia como fuente de lineamientos de política exterior. Para dar cuerpo a esta idea, el artículo 9º gesta la creación del “Grupo No Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales”, cuya función capital es ser una “instancia para la coordinación entre el gobierno nacional, el sector privado, la academia y la sociedad civil en temas vinculados con las relaciones internacionales y la promoción de los intereses del país en el exterior” (decreto 2884/2008).

Estos dos órganos, uno en lo público y otro en lo privado, configuran en definitiva la base estructural del sistema de la política exterior que se quiere gestar con el decreto 2884/2008, el cual consolida un modelo de política exterior que busca modernizarla desde su formulación hasta su evaluación.

Este sistema de política exterior planteado por el decreto 2884, para su logro supone una organización técnica y profesional de la Cancillería, que está prevista de manera previa en el decreto 2105/2001 y que modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores existente hasta esa fecha, la cual a su vez es complementada y reformada por el decreto 3355/2009.

El decreto 2001 pretende integrar lo que se denomina ‘sector de relaciones exteriores’, con las siguientes entidades: el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Colombia-

na de Cooperación Internacional y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (estos dos últimos adscritos al primero). El decreto del 2009 erige al Ministerio de Relaciones Exteriores como el organismo rector y administrativo de la política exterior del país, cuyo objetivo y función que le corresponde es: “bajo la dirección del presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República” (art. 2º, decreto 3355/2009). En este sentido, los asuntos internacionales del Estado colombiano, quedan coordinados y administrados por la Cancillería, lo que lleva a concentrar la política exterior en el Ministerio y en la dirección del presidente, como está planteado constitucionalmente.

De esta forma, la función del Ministerio como órgano rector se resume en 25 aspectos que determina la norma y que buscan consolidar el carácter político y administrativo de la Cancillería (art. 3, decreto 335/2009). A continuación resaltamos los siguientes:

- Formular y proponer al presidente de la República la política exterior del Estado colombiano.
- Ejecutar y evaluar la política exterior del Estado colombiano.
- Mantener relaciones de todo orden con los demás Estados y organismos internacionales, así como promover y salvaguardar los intereses del país.
- Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de tratados, acuerdos y convenios internacionales y participar en los procesos de negociación.
- En cuanto a la política de comercio, participar en su formulación y ejecución.
- Orientar y formular la política de cooperación internacional.
- Ser interlocutor, coordinador y enlace entre las entidades gubernamentales.

Haciendo un examen de las funciones, se puede inferir un ánimo político de moderar y especializar la política exterior colombiana y concentrarla administrativamente en el Ministerio, lo cual indica que las demás instituciones administrativas estatales gravitan alrededor de ella.

Desde el punto de vista organizativo, el decreto 3355 consolida una estructura administrativa que complementa y perfecciona la indicada en la ley 11/1991 y en los decretos 2884 y 2105 ya comentados. De esta manera crea, bajo el amparo del despacho del Ministro, tres direcciones: Protocolo, Asuntos Jurídicos Internacionales y Academia Diplomática, además de una oficina de Planeación y Desarrollo (arts. 7-11, decreto 3355/2009).

Con la subordinación del despacho del ministro, se organizan dos viceministerios, la Secretaría General y las misiones colombianas en el exterior. A uno de los viceministerios le concierne las direcciones geográficas, que para el caso son, América, Europa, Asia, África y Oceanía y la encargada de desarrollo territorial y desarrollo fronterizo (arts. 7-11, decreto 3355/2009). El otro viceministerio, se ocupa de las direcciones multilaterales

(en aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales), derechos humanos e internacional humanitario, cooperación internacional y asuntos culturales (arts. 13, decreto 3355/2009). La Secretaría General, coordina las direcciones administrativas del Ministerio, tales como talento humano, financiera, asuntos migratorios, información, jurídica y control disciplinario (arts. 15-21, decreto 3355/2009). Por último, las misiones de Colombia en el exterior y los consulados, están reguladas en los artículos 22 y 23 del decreto 3355/2009.

A fin de complementar y dar fortaleza a este organigrama, se consolida como punto de apoyo y asesoría para la política exterior, los consejos consultivos y asesores que dan sustento y especialización a las discusiones en las orientaciones tanto para la política, como para el personal, el desarrollo y la academia diplomática. Así, junto con esta organización planteada por el decreto 3355/2009, se acompaña de los siguientes consejos:

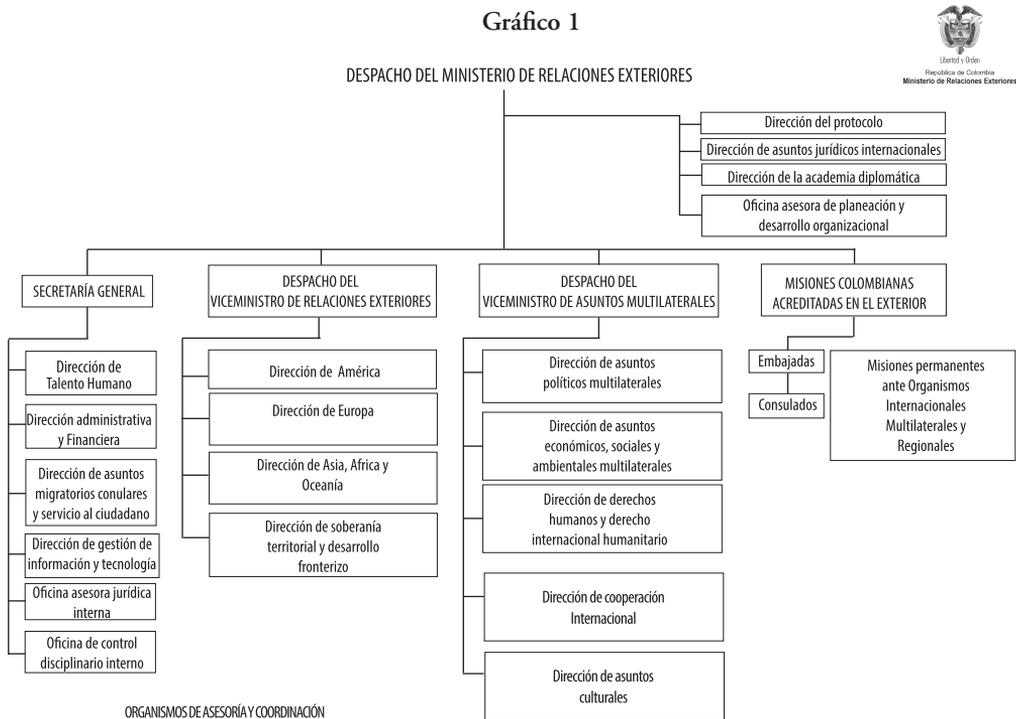
- CARE (Constitución Nacional, art. 225, ley 68/1993, ley 955/2005).
- Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales (decreto 2884/2008).
- Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales (decreto 2884/2008).
- Consejo Académico de la Academia Diplomática (decreto 3335/2009).
- Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno (decreto 3335/2009).
- Comisión de Personal de Carrera Diplomática y Consular (decreto 3335/2009).
- Comisión de Personal de Carrera Administrativa (decreto 3335/2009).
- Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo (decreto 3335/2009).

Esta organización estructural se dibuja de acuerdo con el gráfico 1 realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2010 y que plasma lo dispuesto por el decreto 335/2009. Gráfico 1.

Estudiando la configuración organizativa del Ministerio que muestra el gráfico 1, se observa que con la reforma institucional se pretende darle una mayor importancia a los asuntos multilaterales en sus diversos temas, como son: lo político, ambiental, y los derechos humanos y culturales, al ubicarlos administrativamente en un nivel de dirección y con un viceministerio.

En el ámbito geográfico se realiza un tratamiento lógico y que es de esperarse en el nivel de especialización de las relaciones internacionales, sin embargo, se anota que de manera conceptual hay superior peso y cualificación para las zonas de América y Europa, así como para los asuntos fronterizos. Asia, África y Oceanía no tienen todavía un enfoque de relieve que amerite crear una dirección propia para cada uno, lo cual evidencia el significado que tiene esa región para la política exterior colombiana.

Gráfico 1



1. Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.
2. Comité Técnico para la organización y funcionamiento de las Misiones Diplomáticas y Consulares.
3. Consejo Académico de la Academia Diplomática.
4. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
5. Comisión de Personal de Carrera Diplomática y Consular.
6. Comisión de Personal de Carrera Administrativa.
7. Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.

— Línea de autoridad (Decreto 3355 de 2009).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
SEPTIEMBRE 2010

En síntesis, existen dos viceministerios que asumen de forma especializada el estudio y la preformación de la política exterior que van adelantar el ministro y presidente de la República, que responde a lo ya previsto en la Constitución Nacional que prioriza los temas de integración latinoamericana y del Caribe, derechos humanos y la vocación internacionalista hacia los organismos multilaterales, tal como ya se dijo. El análisis que valdría la pena hacer en una investigación futura, es si esta estructura organizacional ha sido más eficaz para la política exterior, o si se ha enfocado en los mismos temas sin tener en cuenta para nada la organización citada.

## A modo de conclusión: ¿cuál es el modelo de política exterior colombiana que se plantea en los fundamentos constitucionales y legales?

De acuerdo con el estudio jurídico que se ha realizado y que persigue analizar los fundamentos de la política exterior colombiana, se infiere a partir de los enunciados planteados un modelo de política exterior que se caracteriza por los siguientes aspectos:

1. Los enunciados constitucionales y legales, proponen una visión internacionalista e “intermística”, lo cual se refleja en las funciones del Congreso (Constitución Nacional, art. 150) y en el concepto de bloque de constitucionalidad. En efecto, en la Carta se muestra el énfasis que se le quiere dar a la dinámica internacional en lo local, pero también a la influencia de lo interno en la política que se desea desplegar hacia el exterior. En este nivel cobra importancia las temáticas de los cuerpos consultivos y la organización del Ministerio para la elaboración de la política exterior.
2. Dentro de la caracterización del modelo que la Constitución plantea, se puntualiza el carácter gubernamental de la política exterior, por lo que se entiende como una actividad propiamente de los gobiernos de los Estados y no de los Estados mismos. De este modo, se concibe la política como toma de decisiones en la que inciden actores gubernamentales y no gubernamentales. Esta idea se evidencia ante todo en la fijación de competencias que desarrolla la Constitución, al asignar la política exterior en la responsabilidad del presidente y del ministro de Relaciones Exteriores. Pero además, en la conformación de la CARE y en los consejos citados para el funcionamiento del sistema nacional de política exterior. Por ello la política exterior, es: “una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externo e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada” (Russell, 1990: 56).
3. A fin de completar la caracterización señalada, se anota, desde el punto de vista del modelo de toma de decisiones, que lo indicado por la Constitución y los decretos de organización institucional (2884, 2105 y 3355) se ajusta al modelo organizacional propuesto por Allison, pues los supuestos que plantea el modelo se equiparan a lo presupuestado allí y que para el caso son:
  - Que el actor es el gobierno, que es un conglomerado de organizaciones unidas funcionalmente.
  - Los gobiernos perciben los problemas a través de cada una de las organizaciones.
  - Ellas procesan la información que permite definir alternativas y consecuencias (Allinson, 1988: 31-77).
4. El resultado de esta interacción, que es la política exterior, está condicionado por la conformación de las mismas organizaciones, la especialidad y la información, por lo que “la decisión que se tome será la más influyente en un determinado momento” (Allinson, 1988: 31-77). Se afianza esta interpretación, si se nota que la conformación del esquema organizacional muestra una tendencia que busca crear

una política exterior caracterizada por la unidad<sup>6</sup> y tratando de reducir el carácter fragmentado, lo cual se expresa en la conformación del denominado Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales (decreto 2884/2008).

5. En el modelo de política exterior, hay una tendencia y direccionamiento a generar una mayor descentralización para la elaboración de la política, pues existe la intencionalidad legal de delegar funciones. El organigrama antes visto, muestra con claridad una especialización interna para la elaboración de la política, que junto con las funciones de la Cancillería dan lugar a un caso de descentralización y búsqueda de profesionalización (Russell, 1990).
6. Para completar el esquema organizacional, se puede apreciar en el modelo la participación del Congreso en la formación de la política exterior. Con arreglo a lo planteado constitucionalmente en cuanto a funciones y su participación en la CARE, se infiere un espíritu constitucional de darle al Congreso un mayor rol de injerencia en la elaboración de la política exterior, a fin de que su papel no sea simplemente adhesivo y pasivo (Russell, 1990).
7. Por último, con relación a la cooperación de actores no estatales en la toma de decisiones en política exterior, se puede ver el ánimo de generar un espacio de participación de estos agentes, para que puedan dar algún nivel de influencia. Se demuestra esto, en la conformación del Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales (decreto 2884/2008), asimismo en los espacios constituidos en los consejos y comisiones públicas ya enunciados. Lo cual es de reconocer como un gran avance de la política exterior del siglo XXI, pues como afirma Russell (1990), esta participación en la mayoría de los países de América Latina hasta los años ochenta del siglo XX, ha sido nula y muy limitada.

Para sintetizar y a modo de corolario, el modelo planteado es “interméstico”, fundado en una propuesta organizacional y con una tendencia hacia la descentralización de la política, con la clara idea hipotética de generar una mayor democratización y profesionalización de ella, lo cual indica que la política exterior sea objeto de la influencia de múltiples sectores y por lo que se da la necesidad de ampliar los escenarios y democratización de la deliberación política.

Es de aclarar que este modelo está inserto en el ámbito de lo jurídico, lo que no necesariamente lleva a una realidad efectiva de él, pues puede suceder que en el plano real se presente más bien una concentración del poder en la Presidencia y una clientelización política y administrativa de la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, que va en desmedro de lo consignado en la Constitución. Pero será una investigación empírica la que dé cuenta de la realidad de la política exterior colombiana y hasta dónde el modelo propuesto jurídicamente es una realidad política. Sin embargo, se puede afirmar desde un

---

6 Se puede ver esta caracterización en Roberto Russell (1990).

sano optimismo, que sea cual sea el resultado de la investigación empírica, por lo menos desde lo formal, existe un derrotero que pretende construir una política exterior que afronte de manera profesional los desafíos del siglo XXI.

## Bibliografía

- ALLISON, G. T. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Gel.
- ARANGO, M. (2004). “El Bloque de Constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”. En: *Precedente, Anuario Jurídico*. Cali: Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad Icesi. Consultado vía electrónica en: [www.icesi.edu.co](http://www.icesi.edu.co).
- FORERO, M. A. (2011). “Enfoques y dinámicas de la política exterior colombiana: del bilateralismo al multilateralismo”. En: *Revista RAI*, 4. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. (2010). *Lineamientos de la política exterior colombiana*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co>.
- RUSSELL. R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- TOKATLIÁN, J. G. (1994). “La comisión asesora de relaciones exteriores y la política exterior de Colombia: ¿revolución o regresión?”. En: *Bogotá*, 26(abril-junio).

## Normas jurídicas

- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Decreto 1717/1994.
- Decreto 2105/2001.
- Decreto 2884/2008.
- Decreto 3355/2009.
- Ley 11/1991.
- Ley 68/1993.
- Ley 955/2005.

## **Sentencias de la Corte Constitucional**

- C-038-04, MP: Eduardo Montealegre Lynett.
- C-191-98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- C-225-95, MP: Alejandro Martínez Caballero.
- C-358-97, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- C-400-98 y C-1022-99, MP: Alejandro Martínez Caballero.
- C-551-03, MP: Eduardo Montealegre Lynett.
- C-567-00, MP: Alfredo Beltrán Sierra.
- C-574-92, MP: Fabio Morón Díaz.
- C-582-99, MP: Alejandro Martínez Caballero.
- C-708-99, MP: Álvaro Tafur Galvis.
- C-774-01, MP: Rodrigo Escobar Gil.
- T-327-01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- T-409-92, MP: Alejandro Martínez Caballero.
- T-568-99, MP: Carlos Gaviria Díaz.
- T-606-01, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- T-642-04, MP: Rodrigo Uprimny Yepes.
- T-666-04, T-697-04 y T-827-04, MP: Rodrigo Uprimny Yepes.
- T-1319-01, MP (e): Rodrigo Uprimny Yepes.
- T-1635-00, MP: José Gregorio Hernández.