

Sección:
Política Exterior de
Colombia

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿Revolución o regresión?

Juan G. Tokatlian*

Con el propósito de reglamentar el artículo 225 de la Constitución de 1991 se presentó al Legislativo, y recibió su aprobación el 23 de agosto de 1993, la ley 68 por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE)¹. Junto al objetivo constitucional, se buscaba aggiornar y modernizar el funcionamiento y la composición de la CARE en consonancia con el proceso de internacionalización y apertura del país. No obstante, contrastando la ley orgánica de la CARE de 1974 con la de 1993, resulta evidente que se han producido tanto avances interesantes como retrocesos preocupantes. Veamos.

Acerca de los méritos

Primero, al comparar los artículos 1 (véase Cuadro 1) de ambas leyes se denota un interés en la nueva legislación por otorgarle tomando el conjunto del texto un componente "técnico" complementario al perfil tradicionalmente político de la Comisión Asesora. A la histórica presencia de los "expresidentes", de los "seis miembros designados

por el Congreso Nacional" (y de la futura asistencia del vicepresidente), se suman ahora "dos miembros designados por el presidente de la República". Al observar las modificaciones en las calidades requeridas para la membresía en la CARE (véanse los correspondientes artículos 2 en especial respecto a la valoración de la formación y conocimiento académico), así como el incremento de funciones y temas a cargo de la Comisión (véase el artículo 3 de la ley 60 de 1993 frente al artículo 4 de la ley 1 de 1974), se puede concluir que un espíritu de validación de lo técnico y académico permea el contenido de la reciente ley.

Segundo, al evaluar los respectivos artículos 2, se destaca un impulso a favor de una aproximación conceptual más comprehensiva, suplementando lo estrictamente jurídico. En términos de calidades, la nueva ley habla no sólo de "profesor universitario" o de "tener título universitario con especialización en Derecho Internacional", sino también de las mismas capacidades en el ámbito del "Comercio Exterior".

Tercero, al analizar las funciones de la Comisión, sobresale en la legislación última un criterio más enriquecido de las relaciones internacionales contemporáneas. En efecto, en el artículo 3 de la ley de 1993 se ubica al inicio de la enumeración de asuntos principales la "Política Internacional de Colombia". En el artículo 4 de la ley de 1974 no figura esta cuestión y comienza el listado te-

* Director Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

1 El artículo 225 de la Constitución dice: "La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del presidente de la República".

mático con "Negociaciones Diplomáticas y Celebración de Tratados Públicos". Además, la "Seguridad Exterior de la República" se ubica en un orden de significación más relevante en la ley 68 que en la ley 1. Finalmente, se señala un rol activo de la Comisión en el momento en que "haya negociaciones internacionales en curso".

Cuarto, al examinar la ley de 1993 se detecta una motivación consciente para agilizar y profundizar los debates de la CARE. A diferencia de la ley de 1974, que no regula los encuentros de este cuerpo, la presente, en su artículo 5, explícita que "la Comisión tendrá dos tipos de reuniones: ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período".

Y quinto, se garantiza para el Ejecutivo un sano y prudente manejo autónomo de los asuntos mundiales al esclarecer y precisar (manteniendo el sentido del artículo 3 de la ley 1 de 1974) el carácter consultivo de la CARE mediante el artículo 4 de la actual legislación.

Acerca de los defectos

Primero, en la ley 68 de 1993 se contempla en el párrafo 1 del artículo 1 la posibilidad de que los miembros del Congreso (así como las personas designadas por el presidente) tengan "su respectivo suplente"; una figura odiosa que el Constituyente de 1991 expre-

samente buscó eliminar y que en nada aporta al mantenimiento de una continuidad elemental y operativa de miembros informados y preparados para la evaluación recurrente o permanente de los delicados y cruciales temas que competen a la CARE.

Segundo, es lamentable que en el párrafo 2 del artículo 2 de la ley 68 se exima de "las calidades exigidas en este artículo" a "los miembros del Congreso que éste elija en su representación". Por lo tanto, se obvia, por ejemplo, el conocimiento o la formación en derecho internacional o comercio exterior. Llamativamente, parecería entonces que se cree que ello no afectará el desempeño de las funciones en la Comisión.

Tercero, a pesar de ampliar el área de expertise requerida al terreno del comercio exterior como referente de potencial membresía en la Comisión, la ley discrimina contra otras disciplinas fundamentales para el análisis y la praxis de los asuntos mundiales. Tal el caso de las relaciones internacionales y la ciencia política. Como se ve en el Cuadro 2, estas disciplinas se enseñan ya en varias universidades del país con una base académica y científica sólida y rigurosa, incorporando parcial o totalmente el elemento global/ mundial/ internacional en los respectivos programas. Los especialistas colombianos formados en esta área de conocimiento ya consolidada a nivel nacional y en el exterior no serían designables aunque su formación y experiencia son plenamente funcionales con las labores de la CARE. En consecuencia, de hecho no se reconocen los estudios internacio-

nales que se ofrecen en las universidades que cuentan (con excepción de la Universidad Nacional) con el mayor caudal de profesionales permanentes (tiempo completo y/o dedicación exclusiva) de planta, que poseen el más alto número de Magister o Ph.D., que tienen varias líneas de publicaciones periódicas y que desarrollan docencia e investigación sobre temas concretos en esas materias. Lo anterior pone en duda el esfuerzo oficial por elevar la excelencia de la enseñanza universitaria a través de un todavía indefinido proceso de acreditación nacional e internacional.

Cuarto, 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 3 se menciona como temas prioritarios de estudio a la "Política Internacional de Colombia" (ubicada en primer orden) y no se menciona el tópico de la estrategia comercial del país. La ausencia de conocedores y expertos en política mundial y relaciones externas no se compensa con conocedores y expertos en comercio exterior y finanzas globales. Si cualquier disciplina académica y científica sirve para todo, entonces ninguna aporta nada serio, especializado y distintivo.

Y quinto, parece muy poco práctico haber eliminado en la ley del 23 de agosto de 1993 el texto (y la intención) del párrafo 2 del artículo 4 de la ley 1 de 1974 que dejaba abierta la participación del Ministerio

de Defensa en el análisis y evaluación de las cuestiones de "Seguridad Exterior de la República". Lo sensitivo de este tema, la persistencia de múltiples fuentes de inseguridad y vulnerabilidad externa para la Nación, y la necesidad de un conocimiento técnico, operativo y militar en la materia, hacen pensar en lo erróneo de desestimar un concepto autorizado en el complejo terreno de la defensa nacional.

A modo de breve conclusión

En síntesis, la ley 68 de 1993 posee elementos ambiguos tanto modernizantes como retardatarios. Tiene un texto sencillo y contradictorio a la vez, con facetas que demuestran una visión de largo plazo y otras de corte eminentemente coyuntura! Cuanto más se requiere un enfoque estratégico en política exterior, más parece que se pensó en esta década y

no en el próximo siglo. En vez de favorecer una reforma sustantiva se optó por el retoque cosmético. Genuinamente, se quiso incrementar la participación experta y ponderada en la CARE. Sin embargo, se puede terminar legitimando una Comisión Asesora de escaso vuelo, poco creativa, bastante parroquial y algo clientelizada.

CUADRO1
COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (Comparación de
artículos seleccionados de las leyes de 1974 y 1993)

LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (LEY 1 DE 1974)	LEY QUE REORGANIZA LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (LEY 68 DE 1993)
<p>Artículo 1. (Subrogado por la Ley 53 del 12 de diciembre de 1982): "La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por los Expresidentes de la República elegidos por voto popular y por seis miembros más con sus respectivos suplentes elegidos así: tres (3) por la Cámara de Representantes y tres (3) por el Senado de la República, cuatro de los cuales deberán pertenecer al Congreso Nacional, escogidos preferentemente de las Comisiones Segundas de ambas Cámaras. Cada una de las Cámaras podrá elegir un miembro que no pertenezca al Congreso".</p>	<p>Artículo 1. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por: 1. Los Expresidentes de la República elegidos por voto popular. 2. Seis miembros elegidos por el Congreso Nacional así: tres por el Senado de la República y tres por la Cámara de Representantes. Dos de los elegidos por el Senado y dos de los elegidos por la Cámara deberán ser miembros de la respectiva corporación y uno de ellos, por cada Cámara, pertenecerá a la Comisión Constitucional Permanente que se ocupe de las relaciones exteriores. 3. Dos miembros designados por el Presidente de la República. Parágrafo 1o. Los miembros elegidos por el Congreso Nacional y los designados por el Presidente de la República tendrán su respectivo suplente. Parágrafo 2o. El designado a la Presidencia hasta 1994 y el Vicepresidente de la República a partir de este año asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.</p>

Artículo 2.

Para ser miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se requiere haber desempeñado alguno de los siguientes cargos: Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Secretario General de la Cancillería, Director del Instituto de Estudios Internacionales, Jefe de una Misión Diplomática de carácter permanente, o ser o haber sido profesor de Derecho Internacional, o poseer un título universitario con especialización en Derecho Internacional otorgado por una universidad reconocida por el Estado.

Artículo 3.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es Cuerpo Consultivo del Gobierno Nacional y en ese carácter estudiará los asuntos del ramo de Relaciones Exteriores que el Gobierno someta a su consideración, y emitirá concepto sobre ellos.

El dictamen de la Comisión no será obligatorio para el Gobierno.

Artículo 4.

El concepto de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores versará principalmente sobre los siguientes asuntos:

- a) Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos;
- b) Programas de las Conferencias Internacionales e instrucciones que deban darse a los representantes del país en tales Conferencias;
- c) Proyectos de ley sobre las materias relacionadas con el ramo de Relaciones Exteriores;
- d) Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental, y
- e) Declaratoria de guerra, medidas para la seguridad exterior de la República y Tratados de Paz.

Parágrafo 1o. La Comisión Asesora actuará como Comisión Permanente para la Codificación del Derecho Internacional, y, así mismo, preparará proyectos de ley sobre materias internacionales y servicio exterior, a solicitud del Gobierno.

Parágrafo 2o. Para el estudio y consideración de los puntos a que se refieren los ordinales d) y e) de este artículo la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores deberá oír al Ministro de la Defensa Nacional o a otro miembro de las Fuerzas Armadas en servicio activo que éste designe.

Artículo 2.

Para ser miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se requiere haber sido Ministro de 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.

Parágrafo 1o. De los miembros que le corresponde elegir a cada corporación, por lo menos uno y su respectivo suplente, deberá pertenecer a partido o movimiento político distinto al del Presidente de la República.

Parágrafo 2o. Las calidades exigidas en este artículo para los miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores no serán aplicables a los miembros del Congreso que éste elija en su representación.

Artículo 3.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es cuerpo consultivo del Presidente de la República. En tal carácter, estudiará los asuntos que éste someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas:

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.

Parágrafo. Cuando haya negociaciones internacionales en curso y el Gobierno lo considere pertinente éste procederá a informar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores sobre el particular.

Artículo 4.

Los conceptos de la Comisión no tienen carácter obligatorio, serán reservados salvo cuando ella misma, de acuerdo con el Presidente de la República, ordene su publicidad.

CUADRO 2
UNIVERSIDADES
Con programas autorizados en Relaciones Internacionales, Derecho
Internacional, Ciencia Política y Comercio Exterior

	Pregrado	Posgrado
Universidad de los Andes	- Ciencia Política	- Especialización en negociación y relaciones internacionales - Especialización en régimen contractual internacional - Maestría en ciencia política
Universidad del Rosario	No tiene	- Especialización en derecho del comercio y las inversiones internacionales
Universidad Externado de Colombia	- Finanzas y Relaciones Internacionales	- Especialización en derecho económico - Especialización en derecho comercial - Especialización en negocios transnacionales - Maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales
Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá)	No tiene	- Especialización en negociación internacional - Maestría en estudios políticos - Maestría en relaciones internacionales
Pontificia Universidad Javeriana (Cali)	No tiene	- Maestría en estudios políticos
Universidad Jorge Tadeo Lozano	- Estudios Diplomáticos e Internacionales - Administración de Comercio Exterior - Comercio Internacional	- Especialización en relaciones internacionales - Especialización en comercio internacional
Universidad de Antioquia	No tiene	- Maestría en ciencia política
Universidad del Norte	No tiene	- Maestría en estudios políticos y económicos
Universidad de Caldas	No tiene	- Maestría en estudios políticos
Universidad del Cauca	No tiene	- Maestría en estudios regionales de los países andinos del Pacífico latinoamericano - Maestría en estudios sobre problemas políticos latinoamericanos

	Pregrado	Posgrado
Universidad Sergio Arboleda	No tiene	- Finanzas y comercio exterior
Universidad Santo Tomás	- Comercio Exterior	No tiene
Universidad Cooperativa de Colombia (Santa Marta)	- Comercio Internacional	No tiene
Universidad de Medellín	No tiene	- Especialización en economía internacional
Fundación Universitaria Autónoma de Colombia (FUAC)	- Tecnología en Comercio Exterior - Relaciones Económicas Internacionales	No tiene
Fundación Universitaria Los Libertadores	- Tecnología en Comercio Exterior - Comercio Exterior	No tiene
Fundación Universitaria Católica del Oriente (Rionegro)	- Tecnología en Comercio Exterior - Comercio Exterior	No tiene
Corporación Universitaria de Boyacá	No tiene	- Especialización en ciencia política
Fundación para el Desarrollo del Comercio Exterior (Bogotá)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Fundación Centro Colombiano de Estudios Profesionales (Cali)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Fundación para la Educación Superior Real de Colombia (Bogotá)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Fundación Cidca (Bogotá)	- Técnica Profesional en Comercio Internacional	No tiene
Corporación Educativa del Litoral (Barranquilla)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Corporación Instituto de Administración y Finanzas (Pereira)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Corporación Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Corporación Superior Educativa de Comercio Exterior (Bogotá)	- Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene

	Pregrado	Posgrado
Corporación de Educación Superior del Trabajo (Bogotá)	Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Corporación Tecnológica en Ciencias Empresariales (Bogotá)	Tecnología en Comercio Exterior	No tiene
Politécnico Santafé de Bogotá	Tecnología en Comercio Internacional	No tiene
Inuniversitas	Técnica Profesional en Comercio Exterior	No tiene
Ceafnar (Pasto)	Tecnología en Comercio Exterior	No tiene
Inpahu (Bogotá)	Tecnología en Comercio Exterior	No tiene
Esumer (Medellín)	Tecnología en Comercio Internacional	No tiene