

LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

Por: Edgar Darío Castillo Morales³³

Recibido: 19 de junio de 2013

Aceptado para publicación: 5 de septiembre de 2013

Tipo: estudio de caso

RESUMEN

El proceso de elaboración de la política exterior y la toma de decisiones en el caso colombiano es un proceso restringido, en el cual se disminuye la participación de actores, ya que de la interacción de los miembros más representativos de la sociedad, en la discusión de qué políticas son necesarias, pasamos a la decisión exclusiva de una persona, en este caso el Presidente de la República.

PALABRAS CLAVE

Política exterior, toma de decisiones, presidencialismo.

³³ Abogado UPTC. (Col.); Magíster en Relaciones Internacionales UNLP (Arg.); Doctorando en Ciencias Jurídicas Universidad del Salvador (Arg.). Investigador CENSUD – I.R.I. UNLP (Arg.).

DECISION MAKING FOREIGN POLICY OF COLOMBIA

ABSTRACT

The process of foreign policy formulation and decision-making in Colombia is a restricted process, in which the participation of actors decreases. In this sense, the interaction among the most representative members of the society are necessary in order to discuss those policies. However, the policy decisions are taken just by one person, specifically, the president of the Republic.

KEYWORDS

Foreign policy, decision making, presidentialism.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN COLOMBIA.

En el caso colombiano son pocos los trabajos sobre la política internacional, por ello, es de relevancia el estudio de Ester Lozano y Pilar Marulanda, quienes concluyen que el Derecho Internacional en Colombia se caracteriza por ser usado como un escudo ante las acciones de naciones más fuertes en el contexto internacional (Lozano y Marulanda, 1982, p.43).

Esta conclusión se encuentra ratificada en un trabajo previo en el cual se determina que Colombia, para la década de los setenta, posee una política exterior caracterizada por una juridicidad estricta, el desarrollo de acciones colectivas en las organizaciones regionales y globales, y la defensa de los principios de no intervención y solución pacífica de los conflictos (Drekonja, 1983, p.66).

Esta caracterización se ha sostenido en el tiempo, ya que diferentes presidentes han mantenido esta línea argumentativa, tal es el caso del gobierno de Virgilio Barco quien expresó que "... la política exterior se ha ajustado a los principios tradicionales de nuestro comportamiento internacional" (Barco, 1989, p.22) o por medio del análisis que se realizó de la gestión exterior



de César Gaviria, donde se sostiene que este mantuvo “... la tradición de apego de Colombia a los principios esenciales de la convivencia pacífica y el respeto a las normas del Derecho Internacional.” (Pardo, 1990, p.9).

Pero si bien esta postura del Estado colombiano, es la constante en su proceso internacional, para llegar a ella, debió desarrollarse un proceso de toma de decisiones para validar este argumento y, para ello, debemos examinar las diferentes variables, internas y externas, que influyen en dicho proceso.

¿Qué variables influyen en el proceso de toma de decisiones?

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las variables son múltiples y por lo tanto se pueden reunir bajo dos grandes grupos, las variables internas y externas.

Las variables internas

Son aquellos factores políticos, burocráticos, diplomáticos y culturales que, dentro del Estado colombiano, influyen en el proceso de elaboración de políticas, específicamente, en las de política y estrategia exterior.

a) La Presidencia de la República. Por los artículos 9 y 189, en sus numerales 2° y 6° de la Constitución Política Colombiana, se centra en cabeza del Presidente de la Nación todo el poder de decisión sobre cómo se debe llevar a cabo las relaciones exteriores de la Nación.

b) La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Creada por la Constitución Política de Colombia en su artículo 225, y regulada por las leyes 68 de 1993 y 955 de 2005, es un cuerpo consultivo del Presidente de la República y, en tal carácter, estudiará los asuntos que éste someta a su consideración, pero debemos tener en cuenta que sus conceptos no tienen carácter obligatorio, son de carácter reservado, y no existe periodicidad en sus reuniones.

c) El Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene reguladas sus funciones a través del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y del Decreto 3355 de 2009.

Su principal función es formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano y posteriormente ejecutarla, realizando evaluaciones permanentes y ajustándola de acuerdo con las necesidades, además de proteger y asistir a sus nacionales en el exterior.

De acuerdo con el Decreto 274 de 2000, sus funcionarios están vinculados acorde con las condiciones de su cargo, es decir, los de mayor jerarquía y responsabilidad son de libre nombramiento y remoción (Canciller, vicescanciller, secretario general, subsecretarios, directores, jefes de oficina, empleados de jerarquía, embajadores y cancilleres); en carrera diplomática y consular se encuentran aquellos funcionarios que tengan el grado de tercer secretario, que se entiende es el nivel más bajo de la estructura de poder en la Cancillería; y en carrera administrativa están los demás empleados que desempeñan cargos estables en la estructura organizacional del Ministerio.

d) El Estamento Militar. Esta variable hace referencia a las Fuerzas Militares en general, y, específicamente, a sus dirigentes de más alto nivel. Ellos constituyen el Comando General, quienes constitucionalmente están bajo el mando único del Presidente de la República, quien por el numeral 3° del artículo 186 de la Carta Política, es quien dirige la fuerza pública y dispone de ella como Comandante Supremo, por lo tanto, la influencia que pueda tener la cúpula militar, se encuentra limitada al asesoramiento técnico y táctico que preste la misma, es decir, su influencia se encuentra confinada a temas específicos solicitados por el tomador de decisiones.

El estamento militar a nivel institucional se encuentra regulado por el control directo de los civiles, basado en la discrecionalidad del presidente en nombrar y remover la cúpula militar, y en que el ministro de defensa es un civil; el segundo elemento de control es la existencia de una política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos operativos del aparato militar; y el último elemento es la sociedad, la cual sirve de contrapeso, cuando sus valores son defendidos y compartidos por el estamento militar.

e) El Ministerio de Defensa. La falta de un delegado del Ministerio de Defensa dentro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE), que aporte su conocimiento respecto al análisis y evaluación de las cuestiones

de Seguridad Exterior, dan una idea de la desarticulación entre las diferentes instancias de la estructura pública en materia internacional.

f) El Poder Legislativo y las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia. Adicional al poder que tiene el Parlamento para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes, el artículo 150 en sus numerales 6° y 19°, y el artículo 224 de la Constitución Política, le autorizan aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados y con entidades de Derecho Internacional, además de elaborar las leyes que regulen el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional.

Si bien las dos comisiones tienen el poder de presentar propuestas de carácter legislativo sobre todas las materias, no han tenido mayor actividad en relación con temas internacionales, por cuanto no se encuentra registro de debates sobre las políticas de Estado en este tema.

El Congreso Colombiano en el periodo 2002 a 2010³⁴ presentó solo 26 proyectos relacionados con temas fundamentales de la política exterior del país: Seguridad y defensa, Política Internacional, y Conflicto; de estos, 9 se referían a seguridad, 6 a política internacional y 11 a conflicto, y solo se transformaron en ley dos, uno crea el Sistema Nacional de Migraciones y el otro se limitó a declarar el año 2008, como el año para la promoción de los Derechos de los Desplazados.

Esto indica que el noventa y dos por ciento (92,31%) de los trámites legislativos fueron archivados o retirados por sus autores, sin que las discusiones legislativas surtieran efecto real en la conformación de la política de la Nación. Debemos aclarar que no se incluyeron en este análisis los proyectos de ley que aprobaban tratados internacionales, ya que consideramos que ellos no hacen parte de la discusión política que debería desarrollar el legislativo con respecto a los temas internacionales.

³⁴ La información sobre los proyectos de ley, se consultó en el sitio web www.congresovisible.org, el cual es un proyecto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, que realiza desde 1998 un seguimiento y análisis permanente del Congreso de la República, fortaleciendo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos.

g) *La Corte Constitucional*. De acuerdo con el artículo 241 numeral 10° de la Constitución, debe decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, y si ella los declara constitucionales, el primero podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

El primer mandatario ejerce esta función en su carácter de garante de la integridad y supremacía de la Constitución, y no solo actúa respecto al carácter formal del proceso de ratificación, sino también analiza el contenido mismo del tratado en estudio, por ello es de singular importancia, ya que es, en la práctica, el último ente estatal que debe dar su aprobación a un tratado en Colombia para que tenga efectos jurídicos.

h) *Clase dirigente*. Entendida como el sector particular de la sociedad que posee no solo el poder económico, sino también gran parte de poder material, y que ejerce una gran influencia en el ámbito de decisión de una nación, en este caso, para marcar las directrices de la política, o en su defecto influenciar en ellas.

Pero su intervención en la política internacional, no se puede determinar, ya que como grupo de presión en el caso colombiano mantiene sus intereses en bajo perfil, ya que no existe el lobby ante el Congreso, como acontece en los Estados Unidos, para obtener beneficios y asegurarse influencias favorables para sus intereses. Su intervención es más sutil, ya que el manejo, el control y la gestión de sus intereses se realiza a puerta cerrada.

Las Variables Externas

Estas se basan en el concepto de la interdependencia compleja, que incluye a los Estados y los actores no estatales (organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales), quienes centran su poder en la influencia directa a través del gobierno, o indirecta por medio de la opinión pública interna o la intermediación de actores internos.



Las variables externas en nuestro caso se circunscriben por su gran influencia a las relaciones entre el Gobierno Colombiano con Estados Unidos, teniendo en cuenta precisamente la incidencia que tiene para la toma de decisiones la ejecución del Plan Colombia, el cual es entendido como una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia y disminuir el consumo de drogas en Estados Unidos, pero que responde como sistema político a los "... intereses externos económicos y de seguridad de otros Estados, particularmente (de) Estados Unidos." (Dallanegra, 2008, p.80).

Este Plan fortaleció el vínculo existente entre Estados Unidos y Colombia a nivel político, militar y comercial, ya que se ha usado el ATPA, para mantener beneficios comerciales, a pesar del largo debate en Estados Unidos para aprobar el tratado de libre comercio (TLC) con Colombia, el cual después de casi 12 años, fue aprobado por el Congreso Norteamericano en el año 2011.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA INFLUENCIA DE LAS VARIABLES EN EL CASO COLOMBIANO.

Como vimos, las características de la política exterior colombiana han sido las mismas durante los últimos años: una alianza casi irrestricta con los Estados Unidos; una diplomacia presidencial y personalizada; una mínima intervención de otros actores; y la existencia de una fragmentación temática y por consiguiente, la carencia de una política de Estado (Dallanegra, 2008, p.79).

Estas características se dan por la combinación de varios factores como lo son: una serie de gobiernos sin referentes conceptuales en materia de política internacional, una comunidad académica que no ha sabido insertarse en la discusión de los temas internacionales del país, y una opinión pública que considera a estos temas ajenos a ella; además de un marcado bipartidismo, la personalización de las decisiones, la existencia de diplomacias paralelas, la cercanía a los Estados Unidos y la centralidad del Derecho Internacional. (Bonilla, 2002, p.23).

Todo lo anterior generó una política exterior *clientelizada*, poco profesional, no planificada, concentrada en temas puntuales, y focalizada en relaciones bilaterales, especialmente con Estados Unidos, en vez de pensar en el multilateralismo.

Podemos decir que si bien el panorama de la política exterior colombiana se ve limitado, y casi parroquial, no podemos desconocer que este hace parte de la matriz de juegos enunciada por Putman, ya que la influencia de Estados Unidos, como factor externo, y el condicionamiento de ciertas políticas colombianas por parte de grupos internos, así sea de forma esporádica o tangencial, hacen que los tomadores de decisiones deban tener en cuenta los diversos niveles burocráticos internos para la toma de decisiones, de acuerdo a los modelo de Allison.

Diplomacia presidencial y personalizada

Podemos afirmar de forma inequívoca que en Colombia el proceso de toma de decisiones es contingente, ya que es la figura presidencial la que maneja la política exterior, con una baja o nula intervención del Congreso en este proceso, cuya tendencia personalizada y coyuntural, afecta la elaboración de las políticas en este tema.

Esta característica encuentra sustento legal en lo regulado por la Constitución Política Colombiana y las subsecuentes leyes y decretos que reglamentan su función; pero también existe el sustento real, el cual consiste en un nivel eminentemente personal en el proceso de toma de decisiones que responde a una ideología específica del mandatario, generado en la orientación política particular surgida de su militancia y a unos niveles de practicidad política que debe asumir en determinadas circunstancias.

Este carácter contingente es caracterizado como “elitista y secretista”, ya que no permite la intervención de otros actores y se privilegia su visión momentánea del gobierno con una tendencia a maximizar las relaciones con estados o instituciones que compartan esa visión, y a menospreciar u oponerse a gobiernos de otras vertientes ideológicas (Carvajal, 2009, p.32).



Si bien, existen estudios que concluyen que la política exterior colombiana es de carácter burocrático (Galán, 2007, p.166), también refleja que el Congreso poco o nada ha tenido que ver en este proceso.

Mínima intervención de otros actores.

Con respecto a la influencia de las diversas variables, reconocemos la existencia de múltiples elementos que influyen en el proceso de toma de decisiones en el caso colombiano, pero esta influencia es tangencial o esporádica, ya que no hay un actor intra-nacional o internacional, que pueda ejercer algún nivel de injerencia preponderante en él, por cuanto debe sobrepasar el carácter excesivamente fuerte de la figura presidencial.

En Colombia, los actores emergentes en política internacional no tienen dinámicas de interacción frente al Estado y, por lo tanto, su participación en la formulación de las políticas exteriores es mínima o nula ya que “... los tomadores de decisiones de la política exterior colombiana poco se han preocupado por consultar actores no gubernamentales, y a su vez la población percibe que sus opiniones poco pesan en la definición de la política internacional”; y en los casos donde han tenido participación ha sido a pedido expreso del gobierno en momentos de crisis, citándose principalmente al sector académico y empresarial (Ardila, 2009, p. 110).

El elemento más llamativo de la dependencia de algunos actores (Ministerio de Relaciones Exteriores, de Defensa, Estamento Militar), es la virtual inexistencia de un servicio exterior profesional, estable e independiente de los intereses del gobierno de turno. Esta falencia institucional está claramente identificada como lo mencionamos, en el nombramiento discrecional de los funcionarios de más alto rango de Cancillería, haciendo que para el año 2009, al final del segundo mandato de Uribe, se considera que el 80% de los cargos de las embajadas y consulados fueran un botín político (Carvajal, 2009, p.32), entendiéndose así que no existe una profesionalización en el servicio exterior.

Con respecto al Poder Legislativo en general, a las Comisiones Constitucionales y Legales del Congreso de la República de Colombia y la Corte Constitucional, si bien poseen legalmente la posibilidad de interponer acciones, presentar proyectos desarrollar debates y hasta sancionar a funcionarios, han sido actores intra-estatales débiles, pues no han sabido desarrollar todas las herramientas constitucionales para limitar el carácter personalista del presidente en materia internacional.

La clase dirigente ha sido, de todas las variables, la más ausente de la discusión, ya que no ha desarrollado ninguna gestión en relación con las políticas públicas que puedan verse afectadas por los acuerdos internacionales, aunque es claro que no podemos negar que sus intereses particulares hayan sido beneficiados con muchas de esas políticas.

Carencia de una política internacional de Estado

La política exterior colombiana siempre ha tratado de reflejar los programas a nivel doméstico. Teniendo en cuenta los dos elementos que conforman la política exterior, debemos entender que “los lineamientos políticos y de seguridad son directamente dictados por el gobierno de Estados Unidos, que ocupa militarmente al país a través del Plan Colombia, (...) y los lineamientos económico-sociales son dictados por el mercado” (Dallanegra, 2008,p.115). Esto convierte en líneas generales al gobierno colombiano en un gestor de intereses externos en ambos sentidos, ya que depende de Estados Unidos para definir su concepto de seguridad nacional y obtener los recursos suficientes para garantizarla; y a nivel económico, la dependencia del mercado Colombiano a sus acuerdos comerciales con la potencia hemisférica.

En el caso de las últimas administraciones, las correspondientes a Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, los programas prioritarios de la política se circunscribieron casi exclusivamente a tres temas: el fortalecimiento de la seguridad, la confrontación de los grupos guerrilleros y paramilitares, y la legitimación del uso de la fuerza (González, 2004, p.280 & Carvajal, 2009, pp.37-38).



Esta tendencia a instrumentalizar la política exterior como un elemento más para obtener poder intra-estatal, generó la falta de una Agenda Internacional como lo analizamos anteriormente, por ello Colombia carece de un documento único que le permita definir cuál es su política exterior, y menos aún, establecer cuáles son sus intereses nacionales, o cómo se concretan estos a través de una agenda internacional.

El documento más cercano a una agenda temática a nivel internacional, es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual está centrado en cinco temas: el ejercicio de la soberanía a través del impulso de una política de fronteras; la seguridad de la nación representada en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; el desarrollo económico; el uso del multilateralismo para su inserción internacional y la solución pacífica de conflictos; y por último, la modernización de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, además del fortalecimiento de la gestión diplomática, profesionalización y modernización del servicio exterior.

Por todo lo anterior, solo podemos caracterizar como reales factores de influencia en la política exterior colombiana a los actores internacionales, como lo son los demás Estados, aunque no todos ellos, únicamente los que poseen mecanismos de presión económica y militar; y los organismos e instituciones internacionales, debido a la interdependencia compleja que surge de los actuales procesos de vinculación internacional.

REFERENCIAS

Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano S.R.L.

Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*. N° 69. Julio - diciembre 2009, ISSN 0121-5612, Bogotá.

Ardila, M., Cardona, D. & Ramírez, S. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) y Fondo Editorial CEREC.

Barco, V. (2006). “Política Exterior para una Colombia Nueva”. *Revista Colombia Internacional*. Julio – septiembre 1989. No. 07.

Bonilla, A. “Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. *Revista N° 44. Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano (AFESE)*. Quito, Ecuador.

Bonilla, A. (Editor). (2002) *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior Ecuatoriana*. Quito, Ecuador: FLACSO.

Carvajal H. L. (2009). “La política exterior del gobierno Uribe: entre el mundo y la parroquia”. *Revista Política Colombiana*. Julio - septiembre 2009. Primera Edición.

Carvajal H. L. (2009). “Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana.” *Revista Oasis N° 14*. Centro de Investigaciones y proyectos Especiales, CIPE. Universidad Externado de Colombia.

Drekonja, G. (1983) *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fondo editorial CEREC, 2° edición.

Galán, J. M. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República. *Revista Colombia Internacional*. Enero - junio 2007. No. 65.

González, A. R. (2004). “*La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación*”. *Revista Investigación y desarrollo*. Vol. 12, N° 2.

Lozano, E. & Marulanda, P. (1982). *Cómo se hace la política exterior colombiana*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.



Pardo, R. (1990). La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo. *Revista Colombia Internacional*. Octubre – diciembre 1990. No. 12.

Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. En publicación: *Zona abierta* N° 74. *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*: Gil, O. & Sanz, L. (Comps).