

Nacimiento e importancia histórica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia

Sebastián Bitar  Universidad de los Andes, Colombia
s-bitar@uniandes.edu.co

Catalina Llanos  Universidad de los Andes, Colombia
cm.llanos@uniandes.edu.co

Carlos Nicolás Cano  Universidad de los Andes, Colombia
cn.cano@uniandes.edu.co

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11908>

RESUMEN

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) es un cuerpo de carácter consultivo del presidente de la República de Colombia. Desafortunadamente, su historia y desempeño han sido poco estudiados. Este artículo presenta evidencia de la importancia histórica de la CARE y reconstruye su proceso de politización y creciente irrelevancia. En la primera mitad del siglo XX, la CARE se caracterizó por ser un órgano técnico, importante en el proceso de toma de decisiones en materia de Política Exterior, siendo clave en coyunturas críticas como la normalización de las relaciones con Estados Unidos y la creación de normas de derecho internacional y de organismos internacionales. Como mostramos, en la segunda mitad del siglo XX su rol como actor relevante en los asuntos internacionales del país empezó a erosionarse, entrando en un proceso de politización y pérdida de relevancia a partir de 1974. Con base en este análisis, formulamos recomendaciones para rescatar el papel de la CARE como órgano asesor técnico en la política exterior de Colombia.

Palabras clave: política exterior; Colombia; Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; politización; Congreso.

Para citar este artículo: Bitar, S., Llanos, C., & Cano, C. N. (2022). Nacimiento e importancia histórica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia. *Desafíos*, 34(Especial), 1-28.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11908>

Beginnings and Historical Importance of the Foreign Policy Advisory Commission in Colombia

ABSTRACT

The Foreign Policy Advisory Commission (Comisión Asesora de Relaciones Exteriores) is a consulting body that advises the President of Colombia. Unfortunately, its history and performance have been rarely studied. In this paper we present evidence of the historical importance of the commission and its growing irrelevance. In the first half of the 20th century this commission was a remarkable professional body whose advice mattered in foreign policy making processes. The commission contributed greatly in all of the important foreign policy issues of the time, including reestablishing relations with the United States after the separation of Panama and guiding Colombia's participation in the creation and establishment of international norms and of international institutions. However, during the second half of the 20th century and the start of the 21st, the commission lost its advisory role and its foreign policy expert members, becoming more and more captured by politicians and ultimately made irrelevant. Based on this analysis, we propose ways to transform the commission and recover its role as advisory body.

Keywords: Foreign policy; Colombia; foreign policy advisory commission; politicization; Congress.

Nascimento e importância histórica da Comissão Assessora de Relações Exteriores da Colômbia

RESUMO

A Comissão Assessora de Relações Exteriores (CARE) é um órgão consultivo do Presidente da República da Colômbia. Na primeira metade do século XX, caracterizou-se como um importante órgão técnico no processo decisório de política externa, sendo fundamental em momentos críticos como a normalização das relações com os EUA e a criação de normas de direito internacional e de organizações internacionais. No entanto, na segunda metade do século XX, seu papel como ator relevante nos assuntos internacionais do país começou a se desgastar, entrando em um processo de politização e perda de relevância nas últimas décadas. Este artigo apresenta evidências da importância histórica da CARE e seu processo de politização e crescente irrelevância, ausente na literatura acadêmica existente, e faz recomendações para resgatar seu papel de assessor técnico na política externa da Colômbia.

Palavras-chave: política externa, Colômbia, comissão assessora de relações exteriores, politização, congresso.

Introducción¹

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) debería ser un cuerpo consultivo del presidente en materia de política exterior, de acuerdo con su mandato constitucional en Colombia, pero está en crisis. En el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) no se convocó a la CARE ni una sola vez, hasta que el Consejo de Estado emitió una orden al gobierno para que la convocara, por pedido de congresistas de la oposición, quienes tienen asiento en la Comisión. En el gobierno anterior, el de Juan Manuel Santos, la Comisión funcionó esporádicamente, pero entró en crisis total tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que asignó una parte del mar alrededor del archipiélago de San Andrés a Nicaragua en 2012. Tras ese fallo el presidente de turno y algunos expresidentes intercambiaron insultos, culpas, amenazas y acusaciones varias. Ese bochornoso episodio fue el último momento de protagonismo de una CARE que ya no puede cumplir sus funciones.

En contraste, la Comisión en sus primeros años de existencia fue el cuerpo consultivo más importante en la política exterior de Colombia. En 1913 la Comisión se creó con el objetivo de acercar al Congreso a la política exterior y así lograr un consenso interno en Colombia que permitiera la normalización de las relaciones con Estados Unidos, rotas tras la separación de Panamá. El Congreso escogió figuras de altísima calidad técnica y conocimiento de los asuntos internacionales de Colombia, además de normatividad internacional, para que junto con miembros del gobierno redactaran una postura de Estado para ser negociada en lo que eventualmente se convirtió en el tratado Urrutia-Thomson.

Inmediatamente después fue renovada y se encargó, durante las primeras décadas del siglo XX, de asesorar al gobierno de una manera juiciosa, técnica y apolítica, en los temas más importantes de las relaciones internacionales de Colombia. Entre sus funciones estuvo el estudio de los asuntos territoriales y de fronteras de Colombia, la preparación de las posturas de Colombia en los foros internacionales, que se iban creando hasta la segunda guerra mundial, y la preparación de la participación de Colombia en el desarrollo del derecho internacional en la primera mitad del siglo.

1 Los autores agradecen enormemente la asistencia de investigación de Jessica Fiebre. Las ideas iniciales de este artículo fueron discutidas con los estudiantes del curso Análisis de Política Exterior de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes; los estudiantes Mateo Méndez, Diego Felipe Rey y Sebastián Sanabria contribuyeron en algunas de estas discusiones.

El contraste entre la Comisión de hoy en Colombia y la de la primera mitad del siglo XX no puede ser más evidente. La CARE de hoy es irrespetada e ignorada por los gobiernos. Su composición es política y no técnica, e incluye a miembros del Congreso y expresidentes con agendas y rencillas políticas propias. En cambio, la CARE de las primeras décadas del siglo XX fue un centro de estudio a profundidad de los temas cruciales en la agenda internacional de Colombia. La antigua CARE también fue un factor de unidad política entre el gobierno y los partidos políticos en el Congreso, a pesar de que sus miembros eran expertos en temas internacionales y no congresistas o expresidentes.

Este contraste, no ha sido estudiado por la literatura académica en Colombia. En este artículo presentamos un acercamiento inicial a la historia y desarrollo de la CARE, para tratar de entender por qué la misma institución ha funcionado de formas tan diferentes entre su creación y su estado actual. Para lo cual nos preguntamos específicamente: ¿Cuál fue la importancia histórica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y cómo se explica su deterioro e irrelevancia actual?

Es muy poco lo que se ha escrito sobre la CARE. Para realizar un primer aporte y contestar la pregunta, hacemos un recorrido histórico desde la creación de la Comisión hasta el presente, teniendo en cuenta el contexto político e histórico en el que se dan sus principales desarrollos, las principales tareas que realizó, los cambios en su composición y, eventualmente, el proceso de politización y erosión de su capacidad técnica, su confidencialidad y su capacidad de generar consensos alrededor de la política exterior de Colombia.

Respondemos a las preguntas de investigación con tres argumentos principales:

- A. Primero, que el nacimiento de la Comisión en 1913 cumplió un papel fundamental para superar la difícil coyuntura política de comienzo del siglo XX en dos dimensiones. En la dimensión interna, su creación facilitó el diálogo y la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo, después de la crisis de 1909, cuando tuvo que renunciar el presidente Reyes. Y, en la dimensión internacional, como resultado del punto anterior, la Comisión pudo generar una propuesta viable para destrabar el proceso de normalización de relaciones con los Estados Unidos, quebradas tras la pérdida de Panamá.

- B. Segundo, describimos cómo la Comisión continuó aportando a la política exterior colombiana después de la normalización de relaciones con Estados Unidos durante las primeras décadas del siglo XX, a través del estudio juicioso y técnico de los problemas fronterizos de Colombia, la preparación de la participación de las delegaciones colombianas en los nacientes foros internacionales y el estudio técnico del derecho internacional, que se empezaba a consolidar en las Américas y en el mundo.
- C. Por último, argumentamos que la Comisión perdió su relevancia como cuerpo consultivo técnico, experto en temas internacionales, al modificarse su composición y retirarse los miembros conocedores de estos temas en favor de miembros del Congreso. Al integrarse los expresidentes de la República, se tuvo un corto periodo de importancia política de la CARE, al mostrar continuidad en la política de Estado con relación a algunos temas internacionales, pero esta corta ventaja de la Comisión se perdió tras la decisión de la Corte Internacional de la Haya sobre el archipiélago de San Andrés en 2013, debido a las acusaciones constantes entre los mandatarios sobre su responsabilidad en este caso y a las disputas profundas entre ellos en otros temas.

El artículo finaliza con recomendaciones sobre cómo rescatar la capacidad de aporte de la CARE a la política exterior colombiana como cuerpo técnico consultivo de la presidencia. A pesar de su declive, al estudiar la historia de la CARE, aparecen elementos útiles para proponer una reconfiguración que rescate su papel original y cumpla con el propósito de estudiar a profundidad los retos internacionales de Colombia y proponer soluciones técnicas, bien informadas; y estar en diálogo constante con los actores políticos y académicos, y con las comunidades en Colombia.

Para el desarrollo de este artículo, recogimos material de archivo del trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, las memorias de la CARE presentadas dentro de los informes de los cancilleres al Congreso, material de prensa y archivo legislativo. Hasta el momento son muy pocos los esfuerzos por sistematizar la información de archivo alrededor del trabajo de la CARE² y esta primera aproximación busca aportar a su estudio, con el poco material disponible

² Existen dos trabajos exploratorios de Rodrigo Amaya, internacionalista colombiano y miembro de la carrera diplomática, sobre la CARE, pero desafortunadamente no se encuentran disponibles al público.

directamente relacionado con la Comisión. Adicionalmente, entrevistamos a seis altos funcionarios en retiro de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, incluyendo ex ministros y ministras, quienes permanecen anónimos, por el compromiso de confidencialidad con el que se realizaron las entrevistas. Su participación en este estudio es un aporte crucial para el entendimiento de la historia reciente de la CARE y de la política exterior de Colombia, dado el secretismo propio de esa institución y la falta de estudios académicos sobre el tema, que cuenten con testimonios de los protagonistas de esa historia.

La ausencia de la CARE en el estudio de la política exterior colombiana

Para ser el cuerpo consultivo más importante en política exterior, y el único con estatus constitucional, la CARE ha sido excepcionalmente poco estudiada. No existen suficientes estudios completos de su trabajo, su historia o su relevancia para la política exterior de Colombia.

La literatura académica ha reconocido los procesos en los que participó la CARE al comienzo del siglo XX, pero no su importancia. Por ejemplo, autores de esta literatura reconocen que posterior a la pérdida de Panamá, en Colombia, como muy pocas veces, se generó un consenso bipartidista entre las élites colombianas, sobre la postura de la política exterior del país después del trauma del canal (Randall, 2015; Pardo & Tokatlian, 2010; Cepeda & Pardo, 1989; Drekonja, 1983). Pero, a pesar del reconocimiento de tal consenso en el estudio de la política exterior colombiana, es nula la atención del papel de la CARE para superar los problemas políticos de polarización frente a la cuestión de la pérdida de Panamá y la relación con los Estados Unidos. Como veremos en este artículo, el primer intento de solución de este episodio fracasó en el Senado —y le costó la presidencia al presidente Reyes— y fue solo con la creación de la CARE en el siguiente gobierno que se superó el *impasse*.

Algunos de los primeros autores del estudio contemporáneo de la política exterior en Colombia, como Drekonja (1983), Pardo y Tokatlian (2010) y Cepeda y Pardo (1989) coinciden en que, posterior a la pérdida del canal de Panamá se forjó una relación especial con Estados Unidos, basada en la lealtad de la agenda colombiana a la estadounidense y la subordinación del país y su actuar internacional a cambio de beneficios para Colombia. Se evidencia que Colombia aceptó, en un ejercicio voluntario, la asimetría de poder con Estados

Unidos y se sumió en la subordinación, muy pragmática, que busca retornos “especiales”, como la asistencia técnica y la financiación para el desarrollo del país (Pardo & Tokatlian, 2010; Cepeda & Pardo, 1989; Randall, 2015; Bernal & Tickner, 2017). En esta literatura se resalta esa relación especial con Estados Unidos, pero se trata muy poco el papel de Colombia en las conferencias internacionales, que al mismo tiempo iban forjando el derecho internacional y su codificación en el marco jurídico colombiano. El papel de la CARE como cuerpo técnico detrás de estos procesos está ausente en estos estudios.

Una de las pocas veces en las que la literatura ha retratado la importancia de la CARE en un momento histórico de la política exterior del país sucede en la década de 1910, cuando Marco Fidel Suárez, miembro de la CARE, Canciller del presidente Concha y luego presidente de 1918 a 1921, acuñó el término *réspice polum*, que surgió como un resultado de dicha Comisión (Drekonja, 1983). Para Suárez, era innegable el posicionamiento de Estados Unidos como una potencia en el sistema internacional y no quedaba duda de que la alineación irrestricta de Colombia con Estados Unidos era la única vía para garantizar el desarrollo económico del país, así pues, el *réspice polum* significaba mirar la “estrella del norte” que era Estados Unidos (Drekonja, 1983). Para la literatura, esta postura significó la tradición más importante de nuestra política exterior, basada en una lealtad incondicional que, aún con reparos, se ha mantenido sólida y receptiva durante más de 100 años. Sin embargo, también se coincide en que dicha relación con Estados Unidos, nos generó dos grandes consecuencias que siguen tangibles hoy en día: poca autonomía para la formulación de una política exterior propia y un bajo perfil internacional (Drekonja, 1983).

Otro de los consensos importantes en la política exterior de Colombia se encuentra en el rol del presidencialismo en la formulación de dicha política. Históricamente, Colombia se ha caracterizado por una amplia e irrestricta autonomía presidencial para la formulación de la política exterior. El presidente es quien orienta, decide y formula lo que se hace, otorgándole un poder *cuasi-absoluto* al primer mandatario en materia internacional. Se concibe a la Cancillería y al palacio de San Carlos como coordinadores de las órdenes presidenciales, mientras que la Casa de Nariño es la gran decisora (Silva, 1985; Ardila et al., 2002). Colombia es un caso extremo de institucionalidad presidencialista en política exterior, pues es el presidente quien la dirige, asistiéndose del canciller y de una Comisión Asesora, que no tiene carácter vinculante y que solo sirve al llamado presidencial. A pesar de que nuevas líneas en el estudio de la

política exterior han cuestionado ese presidencialismo absoluto y encontrado un papel de veto o de presión en el Congreso, las cortes y otros actores domésticos (Long et al., 2020; Bitar & González, 2021), pocos han analizado la CARE como actor de la política exterior en la primera mitad del siglo XX, cuando su estudio de los asuntos internacionales influenciaba fuertemente las decisiones de los presidentes en los temas internacionales más relevantes, ni su posterior politización y declive.

El carácter personalista alimenta al presidencialismo, pues las decisiones de política exterior se piensan como resultado de decisiones personales del presidente acompañado de una red minúscula de asesores poco críticos (Drekonja, 1983; Bitar & Tickner 2017; Amaya, 2017). Tickner (2007) argumenta que las decisiones en materia internacional se hacen entre una red pequeña de individuos relacionados directamente con el presidente, como amigos, compañeros y expresidentes. En línea con esto, Amaya (2020) también expone que, en nuestra política exterior, nos caracterizamos por tener clubs de naturaleza personalista y exclusiva, y que la CARE es un ejemplo más de ello, funcionando como un anillo de confianza que rodea al presidente y que cobija sus decisiones en política exterior, especialmente en sucesos internacionales apremiantes. Es así como, conformada por expresidentes y ex cancilleres, la CARE es un ente político que más allá de fungir como medio de consulta y consejo, es un legitimador del poder presidencial en lo internacional, pues nunca refleja una posición diferente a la del presidente (Ardila, 2011).

Asimismo, en los episodios importantes de la historia internacional del país (como el litigio con Nicaragua y las relaciones colombo-venezolanas) la literatura atribuye que la actuación de la CARE ha sido restringida y poco valiosa por dos importantes razones: en primer lugar, su interlocución es restringida, pues el presidente es el único que puede convocarla para pedir su consejo; y segundo, porque las discusiones de carácter técnico que requieren estos asuntos de envergadura, excluyen a la actual CARE por su carácter netamente político y conciliador (Amaya, 2020). Este carácter político se ha acrecentado principalmente por la presencia de expresidentes y congresistas, con agendas políticas y disputas entre ellos, que distan mucho de generar asesoría técnica y estudio riguroso de los temas internacionales para los gobiernos de turno. Los gobiernos recientes han optado por consultar directamente a los expresidentes en privado y por separado, excluyendo a los que no tienen afinidad con el gobierno, y la

influencia de los expresidentes no ha sido el resultado de su papel en la CARE (Ardila, 2011).

Con excepción de los trabajos de Amaya (2009 y 2020), ningún estudio se ha enfocado en la historia e importancia de la CARE en la política exterior de Colombia. Algunos estudios que mencionan la CARE tangencialmente le atribuyen la construcción de consensos políticos alrededor de la política exterior de Colombia, al menos hasta el gobierno del presidente Pastrana (Rojas-Jiménez, 2016). En este gobierno y en otros, el uso de la CARE para mostrar unidad política fue intensivo y, a la vez, clave para alcanzar importantes consensos en materia de política exterior entre los partidos liberal y conservador, así como entre diversas corrientes de ambos (Cardona, 2001). Sin embargo, aunque la CARE aparece mencionada en muchos trabajos, es nulo el desarrollo de su relevancia a profundidad en la literatura de política exterior en Colombia.

Sobre la composición politizada y cambiante de la CARE, tema que trataremos más adelante, ya Amaya ha señalado que el carácter voluble y cambiante de los miembros de la CARE tiene varias implicaciones: en lo negativo, se ha dificultado la discreción en los temas tratados, dado el carácter cambiante de sus miembros y lo complejo que es reservar la información en un grupo que ya no es tan pequeño; y en lo positivo, se ha propiciado la conjunción de diferentes opiniones, conceptos y visiones sobre cómo sobrellevar las situaciones en política exterior, aunque siempre se termina legitimando la decisión presidencial (Amaya, 2020). Este beneficio, que existió durante algunas décadas, colapsó tras el fallo de la CIJ sobre Nicaragua y desapareció completamente hasta ahora, sin esperanzas de que sea recuperado en el corto plazo.

Una aproximación histórica a la CARE y su papel en la política exterior de Colombia

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores nació en 1913 en medio del duro despertar de Colombia a sus relaciones exteriores. Tras un devastador conflicto interno y la pérdida traumática de Panamá, la década de 1910 estuvo marcada por inestabilidad regional y global, incluyendo un ataque del Perú contra territorio colombiano, numerosas intervenciones de Estados Unidos en el Caribe y Centro América y la primera de las dos guerras mundiales del siglo xx. Colombia acababa de conocer las consecuencias de la acción unilateral de los Estados Unidos, país que se había convertido en potencia mundial,

tras derrotar al imperio español y expulsarlo de sus posesiones de valor en las Américas, el Caribe y el Pacífico.

Inmediatamente, Colombia inició un tortuoso y extenso camino para consolidar su espacio en lo internacional, con la urgencia de solucionar sus disputas territoriales con los vecinos; resolver el altercado con Estados Unidos y enderezar las relaciones binacionales; y participar en las Conferencias Panamericanas, en la Liga de las Naciones y en otros espacios de construcción de organizaciones internacionales y desarrollo del incipiente derecho internacional, que tomaría toda la primera mitad del siglo XX y llevaría a la creación de la Organización de los Estados Americanos, de las Naciones Unidas, de los Acuerdos de Bretton Woods, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los Convenios de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario.

La CARE fue el organismo de estudio y asesoría al gobierno más importante en materia de relaciones exteriores de Colombia y sus retos internacionales, desde su creación en 1913 hasta su suspensión temporal en 1950 y continuó siendo de especial relevancia tras su restablecimiento bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo.

En esta sección central del artículo hacemos un recorrido histórico por tres etapas clave para entender el desarrollo de la Comisión, su importancia histórica y su proceso reciente de politización y declive.

El primer gran aporte de la Comisión: superar el *impasse* interno y permitir el restablecimiento de relaciones con Estados Unidos

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) fue creada en medio del mayor revuelo político en Colombia en el epílogo de la separación de Panamá. En 1904, tras el fin de la Guerra de los Mil Días y de la separación de Panamá con ayuda de los Estados Unidos, el país se encontraba en ruinas y su élite política en extrema discordia. En las elecciones de 1904 se ausentaron los liberales y fue elegido Rafael Reyes por un periodo de seis años. Reyes gobernó con claras extralimitaciones antidemocráticas, clausuró el Parlamento y convocó a una Asamblea Constituyente, para reformar la constitución vigente de 1886, que extendió su mandato presidencial a diez años.

Sin embargo, la presidencia de Reyes llegó a su fin en 1909 en un ambiente de crisis, incluyendo la polémica levantada por la firma de un par de tratados entre Estados Unidos, Panamá y Colombia para dar por terminado el *impasse* entre los tres países. En esos tratados, firmados el 9 de enero de 1909, Colombia reconocía la soberanía de Panamá, recibía beneficios de tránsito por el canal y podía usar el tren interoceánico de forma gratuita. Así mismo, recibiría las diez primeras cuotas de 250.000 dólares anuales, que Estados Unidos pagaría a Panamá por los derechos sobre el canal. Reyes había obtenido el visto bueno de una comisión bipartidista por fuera del Congreso, pero al enviar los tratados a la Asamblea para su ratificación estos recibieron la más fuerte oposición de los líderes de las fuerzas políticas, incluyendo la de Nicolás Esguerra. Mientras tanto, en las calles se desataron fuertes disturbios en contra de los tratados que se sumaron a las presiones por la renuncia de Reyes. Jorge Holguín, designado a la Presidencia, asumió el poder y retiró los tratados de la Asamblea (Tirado Mejía, 2003).

En 1910, la Asamblea Nacional escogió como presidente a Carlos Restrepo, quien con una agenda de reconciliación entre los partidos políticos buscó superar el descontento entre la élite colombiana. Al inicio de la década, Colombia experimentó además una creciente amenaza territorial de Perú, que se materializó con la invasión de territorios colombianos en el Putumayo, en 1912.

El contexto del nacimiento de la CARE, en 1913, es entonces un momento de crisis internacional con la necesidad de resolver el *impasse* con Estados Unidos por la pérdida de Panamá y la guerra con Perú. Adicionalmente, empezaba a ser evidente la necesidad de establecer legalmente la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y resolver la disputa territorial sobre la costa de la Mosquitia con Nicaragua. En los tres casos quedaba manifiesta la necesidad de resolver las controversias territoriales de Colombia con sus vecinos y fortalecer la política exterior del país.

Al mismo tiempo, la CARE se convirtió en una manera de superar la oposición férrea de los partidos políticos dentro del legislativo, quienes ahora estaban invitados a escoger a los miembros de la Comisión y participar indirectamente de la política exterior del país. A diferencia de la comisión de expertos de Reyes, la CARE de Restrepo invitaba al consenso político nacional. Sin embargo, en su diseño original no se estableció la necesidad de que los miembros fueran integrantes del Congreso.

La CARE fue creada solo por un periodo de un año en 1913 y fue integrada en principio por:

El primer Designado para ejercer el Poder Ejecutivo; dos que serán elegidos por el Senado; uno que será elegido por la Cámara de Representantes, y el otro, que designará el Poder Ejecutivo. Cada uno de estos miembros tendrá un suplente, designado por la misma autoridad que nombre el principal, salvo en lo que se refiere al primer Designado, cuyo suplente, en la Comisión, será el segundo Designado para ejercer el Poder Ejecutivo (Ley 9 de 1913).

De esta manera, Restrepo invitaba al Congreso a escoger tres de los miembros de la Comisión y le entregaba al legislativo —y a los políticos de ambos partidos representados— la posibilidad de influir directamente en las decisiones de política exterior. Pero en vez de que fueran los mismos congresistas los integrantes de la CARE, Restrepo optó por expertos escogidos por ellos.

Con un *staff* minúsculo de un secretario y tres escribientes, los miembros de la Comisión fueron encargados de:

Del estudio de las cuestiones territoriales que tiene pendientes la República; de la recopilación de los títulos y pruebas con ellas relacionadas;

De la preparación de los trabajos que deben enviarse a las respectivas Comisiones internacionales americanas, encargadas de la elaboración de los proyectos de Códigos de Derecho Internacional, público y privado, que ha de considerar la Junta Internacional de Jurisconsultos en su segunda reunión;

De la preparación de los trabajos que debe presentar la Delegación de Colombia en la quinta Conferencia Panamericana, y de los demás recomendados en la resolución respectiva de la tercera Conferencia Panamericana;

Del estudio de los demás asuntos de Relaciones Exteriores que el Gobierno someta a su consideración, o respecto de los cuales solicite su dictamen. (Ley 9 de 1913)

La CARE tuvo entonces desde su creación la labor fundamental de estudiar y asesorar al gobierno sobre los problemas de límites y cuestiones territoriales.

A su vez, la CARE asumió el papel importantísimo de preparar los documentos necesarios para la participación de Colombia en conferencias internacionales, en especial el trabajo titánico de desarrollar y codificar el derecho internacional y el derecho interamericano que se desarrollaría en las Conferencias Panamericanas.

El segundo gran aporte de la CARE: impulsar a Colombia en el escenario internacional

Con la Ley 31 de 1914 la CARE fue renovada por cuatro años más, luego por otros cuatro años por la Ley 25 de 1918 y fue declarada permanente por la Ley 91 de 1922.

Su trabajo más significativo, en la década de los 20, fue estudiar a profundidad y preparar la posición de Colombia que sería incorporada en el tratado Esguerra-Bárceñas. El tratado con Nicaragua sobre la costa de la Mosquitia y sobre el archipiélago de San Andrés era de vital importancia para Colombia, dado que existía ya una pretensión de otros países de desconocer la soberanía de Colombia sobre las islas cercanas a Centro América.

Tras la independencia de España, más de un siglo antes, Colombia consideró como propios los territorios determinados por las divisiones administrativas españolas, incluyendo el Archipiélago de San Andrés y Providencia, y la costa de Mosquitos (hoy en Nicaragua), aunque su soberanía sobre la segunda nunca se materializó. Más adelante, en los años 20, Colombia —habiendo aprendido de su experiencia con Panamá no hacía más de diez años— negoció un tratado para delimitar el territorio con el país centroamericano bajo ocupación de Estados Unidos. El tratado Esguerra-Bárceñas fue suscrito en 1928 entre Colombia y Nicaragua, bajo supervisión de Estados Unidos; en él Colombia reconocía que la costa de Mosquitos y las Islas Mangle, donde Estados Unidos tenía intereses militares, hacían parte de Nicaragua, a cambio de que se reconociera la soberanía del país sudamericano sobre San Andrés (Bitar, 2014). Colombia temía que Estados Unidos expandiera su control de islas en la vecindad y prefería que un tratado estableciera soberanía colombiana sobre ellas. En su momento, la Comisión Asesora jugó un papel muy importante en las negociaciones que llevaron al tratado, asesorando de cerca al ministro Manuel Esguerra (Londoño, 2015, p. 49). La CARE estudió los documentos españoles sobre las islas y la costa, así como la historia de posesión de Colombia sobre las

islas habitables y su reclamo histórico sobre los cayos e islas menores y preparó la posición de Colombia para la negociación.

El tratado no estableció una frontera marítima entre los dos países, solo mencionó en una nota del instrumento de ratificación, que la soberanía colombiana no se extendería más allá del meridiano 82. Por muchos años, Nicaragua, ya fuera de la ocupación, aseguró que el tratado Esguerra-Bárcenas era inválido, pues lo habían firmado cuando Estados Unidos tenía el poder sobre su territorio. Esto llevó a que en 2001 presentara una demanda ante la CIJ en La Haya para solicitar la nulidad del tratado y por consiguiente desestimar la soberanía de Colombia sobre las islas. Como consecuencia, el desarrollo posterior de este episodio (70 años más tarde) se relata en la siguiente sección.

Tras el fin de la primera Guerra Mundial y la creación de la Liga de las Naciones, el Congreso de Colombia le dio carácter permanente a la CARE, expandió el ámbito de trabajo de la Comisión a todos los aspectos de la política internacional y amplió su participación en la preparación de las posiciones oficiales de Colombia, frente a todas las instituciones internacionales que en el momento desarrollaban normas de derecho internacional, incluyendo “Conferencias Panamericanas, en la Liga de las Naciones y en los demás Congresos Internacionales a que sea invitada la República” (Ley 91 de 1922). Adicionalmente se reforzó en 1922 la tarea de estudiar las cuestiones territoriales y de límites, incluyendo recopilar todas las pruebas y títulos relevantes para sustentar los reclamos de Colombia en disputas territoriales con sus vecinos.

De esta manera, la CARE se convirtió desde su nacimiento en el equipo de trabajo en derecho internacional para el Estado colombiano y sus disputas territoriales. Este papel se profundizó a medida que las Conferencias Panamericanas proponían principios de derecho internacional y esperaban que sus países miembros los incorporaran en su ordenamiento interno y, además, participaran en su desarrollo. Entre los miembros de la CARE como cuerpo técnico asesor fueron nombrados algunos de los juristas y servidores públicos más importantes de la época.

Para responder a las demandas de este proceso, se modificó la CARE para que sus miembros fueran siempre expertos en derecho internacional. Se estipuló que para ser miembro “se requiere ser notoriamente versado en la ciencia

del derecho o haber desempeñado las funciones de ministro de Relaciones Exteriores o haber sido jefe de Misión Diplomática” (Ley 15 de 1930).

En 1936, además, se encargó a la CARE del estudio de los documentos de naturalización de extranjeros que solicitaban la nacionalidad colombiana, para que diera un concepto de favorabilidad.

Esta Ley de 1930, a la vez, amplió a tres los miembros que elegiría el Senado, además de uno elegido por la Cámara y otro por el gobierno nacional, pero este último fue eliminado en la Ley 47 de 1939, dejando solo el secretario como designación del ejecutivo. Tales miembros gozaban del salario más alto dentro de los cargos del Ministerio de Relaciones Exteriores, equivalente al de los jefes de cada división del ministerio (300 pesos).

Bajo el gobierno de Eduardo Santos, se expidió la Ley 47 y el Decreto 2442 de 1939, que dieron continuidad al trabajo del Estado colombiano en el desarrollo de derecho internacional y la participación de Colombia en conferencias e instituciones internacionales. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se creó un Departamento de Organismos Internacionales, que debía colaborar con la CARE en la preparación de los trabajos que presentarían las delegaciones colombianas en la Liga de las Naciones y en las Conferencias Panamericanas.

Adicionalmente, se encargó a la CARE de servir como Comisión Permanente de Codificación del Derecho Internacional, un organismo creado según la resolución 70 de la séptima conferencia Panamericana. En esta resolución se creó un grupo de expertos a nivel panamericano para que continuara la labor de codificación del derecho internacional y aportara una visión desde América Latina en las discusiones globales que se adelantaban en la Liga de las Naciones. Las Comisiones nacionales se crearon como la contraparte nacional de este grupo de expertos y funcionaron como motores de la discusión sobre codificación de derecho internacional y sobre su incorporación gradual y progresiva.

Como resultado, la conferencia panamericana exigió que dichas comisiones nacionales, como en el caso colombiano la CARE, debían “estar constituidas por funcionarios o exfuncionarios calificados de las respectivas Cancillerías y por profesores o juristas especializados en Derecho Internacional”, lo cual fortaleció el carácter de órgano técnico de expertos, que ya venía desarrollando la CARE en Colombia.

La Ley 47 de 1939 expandió las funciones de la CARE. Además de intervenir en el estudio de las disputas territoriales y asesorar al gobierno en temas internacionales en general, se le pidió elaborar proyectos de ley sobre temas internacionales, para que el Ministerio de Relaciones Exteriores aprobara y enviara al Congreso, y también preparar un capítulo que detallara sus actividades dentro de las memorias anuales que ese ministerio debía enviar al Congreso.

A partir del 1 de enero de 1951, el presidente Laureano Gómez, en uso de facultades extraordinarias de estado de sitio, eliminó la CARE argumentando que las necesidades económicas del Estado exigían ahorrar en los gastos públicos (Decreto 3745 de 1950).

La politización e irrelevancia de la CARE

Fue solo después de la dictadura de Rojas Pinilla que Alberto Lleras Camargo restableció la CARE. A través de la Ley 5 de 1962 se estableció que la Comisión estaría integrada por dos miembros escogidos por el Senado, dos escogidos por la Cámara y dos por el ejecutivo. Además de las funciones ya atribuidas antes de su disolución temporal, esta ley reconoció el papel de la CARE en la revisión de las solicitudes de naturalización de extranjeros en Colombia.

La Ley 5 de 1962 expandió el trabajo de la CARE en el estudio de los límites territoriales de Colombia a estudiar las disputas sobre “el mar territorial, plataforma continental y la utilización por otras Naciones del espacio aéreo colombiano y recopilar los títulos y pruebas referentes a dichas cuestiones”, lo que se convertiría en un papel fundamental para el futuro en la disputa con Nicaragua por el archipiélago y el mar alrededor de San Andrés. Adicionalmente, se determinó por primera vez que la Comisión “deberá reunirse dos veces cada mes o cuando sea convocada por el ministro de Relaciones Exteriores” y sus miembros empezaron a recibir pago por cada reunión y no la suma fija mensual de la que gozaban anteriormente (Decreto 289 de 1963). Así mismo, se introdujo por primera vez un criterio político para la selección de sus miembros, al obligar a mantener una representación política paritaria entre liberales y conservadores en el marco del Frente Nacional.

En 1974, se debilitó intensamente el carácter técnico de la CARE, al modificar la composición de los miembros para obligar a las dos cámaras del Congreso a elegir al menos cuatro congresistas activos y solo dos expertos independientes. Pero, si bien los congresistas empezaban a tener espacio directo en la

CARE, la Ley 1 de 1974 modificó los requisitos para ser miembro de la Comisión y mantuvo un mínimo de conocimiento internacional así:

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 de Derecho Internacional otorgado por una Universidad reconocida por el Estado. (Ley 1 de 1974)

Con esta modificación, también se le dio a la CARE la responsabilidad de supervisar la carrera diplomática y consular.

El carácter técnico de la Comisión siguió debilitándose con la llegada obligatoria de los expresidentes. Con la Ley 53 de 1982 se incluyeron todos los expresidentes como miembros permanentes, sumados a los cuatro miembros del Congreso, que además debían elegirse, preferentemente, de las comisiones segundas de ambas cámaras, y solo dos expertos externos. Con esto, la CARE terminó convertida en un cuerpo más político, idealmente bipartidista, en el que los expresidentes tenían el protagonismo y podían ofrecer su conocimiento y, sobre todo, apoyo político al gobierno de turno en su política exterior.

Como discutiremos más adelante, los miembros de las comisiones segundas, ahora preferidos en la composición de la CARE, no son típicamente elegidos por su preparación en temas internacionales sino por razones propias de la política interna del Congreso, que son las menos apetecidas por los congresistas más preparados.

La Constitución de 1991 elevó a la CARE al rango constitucional, definiéndola como un cuerpo consultivo del presidente en su artículo 225, pero dejó a la ley su conformación y otras disposiciones. Para su reglamentación, el Congreso expidió la Ley 68 de 1993, que exigía que, al menos uno de los congresistas elegidos por las cámaras como miembros de la CARE, debía pertenecer a las comisiones segundas. Esto daba, al menos en papel, la posibilidad de nombrar dos personas idóneas, expertas en relaciones internacionales, comercio exterior o derecho internacional, externas al Congreso y a dos de las personas más

preparadas dentro del Congreso en esos temas, incluso si pertenecían a otras comisiones legislativas.

El carácter técnico de la CARE continuaba desdibujándose, pero al menos temporalmente dio la impresión de que funcionaba muy bien como mecanismo de apoyo político —del Congreso y de los expresidentes— en la política exterior del presidente de turno, generando mayor confianza y fortaleciendo políticas continuas de Estado en temas internacionales. La CARE empezó a aparecer, entonces, como un apoyo necesario que ayudaba a fortalecer la política exterior. Una muestra de tal apoyo fue el estudio que la CARE hizo sobre la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexecutable partes centrales del Concordato con la Santa Sede. El presidente Gaviria criticó fuertemente la decisión de la Corte y se negó a aceptar los argumentos de inconstitucionalidad de un tratado que estaba vigente antes de la Constitución del 91. En su momento, esto fue objeto de mucha polémica y en marzo de 1993 el presidente Cesar Gaviria convocó a la Comisión Asesora (“Concordato a revisión”, 1993). En esa ocasión estaban presentes los expresidentes Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen y Misael Pastrana Borrero. La Comisión concluyó que la Corte Constitucional había sobrepasado sus límites, pues la política exterior es competencia “privativamente” del presidente, y Colombia estaría violando el principio de *pacta sunt servanda*, en el que los países se comprometen a ser fieles y respetuosos a los tratados internacionales. De esta manera, la CARE mostró total apoyo político al presidente Gaviria y dejó la impresión de unidad nacional sobre el tema. Sin embargo, el fallo de la Corte no podía ser apelado y, al final, tuvo como consecuencia que el grueso del Concordato no pudiera continuar siendo implementado en Colombia.

Volviendo al proceso normativo de politización de la CARE, con la Ley 955 de 2005 se termina de eliminar la flexibilidad para nombrar los miembros de la Comisión y se exige al Congreso elegir solo entre los miembros de las comisiones segundas de cada Cámara. La CARE quedó conformada entonces por los expresidentes elegidos por voto popular, dos miembros escogidos por el gobierno nacional con sus suplentes y doce congresistas: “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” (Ley 955 de 2005, art. 1).

En términos prácticos, se nombran seis integrantes de cada comisión segunda (tres miembros y tres suplentes). Esto es aproximadamente la mitad de los miembros de la comisión segunda del senado (de 13 integrantes en 2022), que tienen que ser nombrados en la CARE, así como un tercio de los miembros de la comisión segunda de la Cámara (de 19 integrantes en 2022), independiente de si tienen o no preparación relevante en temas internacionales. Adicionalmente, se incluyó al vicepresidente (antes designado de la presidencia) con voz y sin voto en la Comisión.

Al incluir un número tan alto de congresistas, se rompió el principio de confidencialidad en las reuniones de la CARE y se volvió poco operante este órgano, que debía estudiar a fondo los temas de relevancia internacional de Colombia. Los gobiernos dejaron de confiar en el compromiso de los 12 congresistas en mantener todo el contenido de las reuniones en privado y tomaron medidas para evitar discutir temas que pudieran filtrarse a la prensa. Los expresidentes, además del gobierno de turno, empezaron a desconfiar del alto número de congresistas y su vulnerabilidad, si su participación en las discusiones de la CARE se hacía pública. La CARE pasó a ser más un cuerpo político al que se le rendían informes sobre la política exterior y no un cuerpo consultivo que asesorara al presidente.

Continuando el proceso de politización de la CARE, a los miembros elegidos por el Congreso no se les exigió más tener algún conocimiento o formación en temas internacionales. Solo los designados por el presidente debían tener experiencia en temas internacionales.

En cuanto a sus funciones, la ley determinó que solo sería consultada por el presidente cuando lo considerara necesario y le quitó sus tareas permanentes de estudio de los temas centrales de derecho internacional y de las disputas territoriales de Colombia, pasando solo a ser consultada por solicitud del ejecutivo. Las reuniones ordinarias de la Comisión quedaron a voluntad del presidente, quien podía llamarlas a su antojo, y se crearon las reuniones informativas, donde la Cancillería debía mantener informada a la CARE de los asuntos internacionales. Cada vez más la CARE dejaba de asesorar y pasaba a reemplazar la función básica del Congreso de control político sobre la política exterior. Adicionalmente, y a pesar de que la CARE tiene la función explícita de asesorar al presidente en cualquier reglamentación al servicio exterior, la Corte Constitucional consideró que no existe obligación por parte del presidente de obtener un concepto de la CARE para este fin (Corte Constitucional, 2006).

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, la CARE fue la encargada de estudiar dos de los casos más importantes de las relaciones internacionales de Colombia: las disputas de límites con Venezuela y con Nicaragua. Desde su nacimiento estos dos temas fueron de gran importancia en las deliberaciones de la Comisión, incluso cuando ya la CARE estaba politizada y debilitada continuó siendo un foro privilegiado para su discusión. En el caso de Nicaragua, la CARE fue el espacio más importante de discusión de las dos posiciones entre las que se debatía Colombia; y, en el caso de Venezuela, la CARE fue fundamental para avanzar en propuestas limítrofes, que finalmente fueron rechazadas por Venezuela. Ambos casos continúan abiertos y su falta de definición es una de las falencias más problemáticas de la política exterior colombiana hasta nuestros días.

La CARE había sido protagonista, por sus funciones históricas, en la fijación de límites fronterizos con Venezuela, especialmente en lo que se refiere al golfo de Maracaibo. En 1992 reinició la discusión sobre el caso, pues el Consejo de Estado declaró nula la nota diplomática que entregaba a Venezuela los islotes de los Monjes, situados en la entrada al golfo por el oriente de La Guajira. En 1992 el Consejo determinó que la nota no tenía validez por haber sido enviada por el canciller Juan Uribe Holguín, cuando solo el presidente o el Congreso podían tomar esa decisión (Torres, 1992). Este episodio fue el inicio de varias décadas de discusión sobre territorio marítimo entre los dos países. Durante los años siguientes se llevaron a cabo conversaciones en Roma, Bogotá, Caracas y otros lugares, las cuales fueron marcadas por el cálculo de grandes reservas petroleras existentes en golfo y no dieron fruto alguno (Londoño, 2015, pp. 222-228).

Luego, tras la llegada de Turbay Ayala al poder, se acordó con el presidente de Venezuela Luis Herrera Campins, en 1979, volver a empezar las negociaciones. La delegación de Colombia no la lideró la CARE, sino que se nombró en su cabeza a Julio Londoño y la integraron los conservadores Alfredo Araújo Grau y Carlos Holguín Holguín, y los liberales Edmundo López Gómez y Jorge Mario Eastman. Esta iba informando periódicamente tanto a la Comisión Asesora como a otros organismos nacionales interesados (Londoño, 2015, p. 231). De este ciclo de trabajo se produjo la “Hipótesis de Caraballeda”, un proyecto de tratado acordado por Colombia y Venezuela, en el que se establecía una división, se acordaban los derechos de pesca y explotación petrolera, y se marcaba un límite claro, que impedía que terceros Estados pudieran acceder a

territorio del golfo (Londoño, 2015, pp. 232-233). Sin embargo, cuando el Canciller de Venezuela presentó el acuerdo en la Escuela Militar de Caracas, los militares se molestaron a tal punto, que el presidente Herrera fue informado de un posible golpe militar en su contra, lo que hizo fracasar el acuerdo (Londoño, 2020). A pesar del desenlace de este episodio, a principios de los años 80, fue uno de los momentos en los que más cerca se estuvo de regular la situación en el golfo. La CARE, sin embargo, quedó en evidencia como un cuerpo más político, al que se le informaba las acciones de otro cuerpo técnico y no como el cuerpo consultivo experto por excelencia en la política exterior, como lo había sido en sus primeras décadas.

Dentro de la CARE, también se dieron discusiones profundas sobre la posición que debía tomar Colombia frente a la demanda de Nicaragua en 2001. En primer lugar, Colombia solicitó a la CIJ declararse impedida al reconocer que ya existía un tratado que, según Colombia, fijaba límites entre los dos países. Esta era la posición del ala Ospinista del partido conservador, dentro de la CARE, representada por Belisario Betancur, mientras que los liberales apoyaban una postura menos radical, que reconociera que el meridiano 82 no era un límite establecido. Los liberales insistían, sobre todo, en el peligro de convencer a la audiencia colombiana y, en especial, a los habitantes de San Andrés y las demás islas, de la teoría del meridiano 82 como frontera, dado que lo más probable sería que la Corte fallara en contra y esto ocasionaría un descontento mayor en la política interna del país y en la población de San Andrés, como en efecto ocurrió en 2012 (Long et al., 2020).

Una vez inició el proceso legal en la CIJ, el gobierno de Colombia nombró de nuevo un equipo legal diferente a la CARE para representar al país y desarrollar las posturas ante la Corte, por lo que la CARE dejó de ser el asesor principal en este tema y se convirtió en un espacio consultivo, donde se discutían posiciones políticas y no los argumentos centrales de Colombia en el proceso.

Las administraciones de Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe estuvieron involucradas, ya fuera en las dificultades diplomáticas con el país centroamericano o en el proceso en sí; pero, cuando llegó la sentencia de 2012, los expresidentes se dividieron en su respuesta y varios lanzaron acusaciones y amenazas. El fallo de 2012 reconoció la soberanía de Colombia sobre las islas y validó el tratado Esguerra-Bárcenas, en contra de las aspiraciones de Nicaragua, pero desestimó la existencia de una frontera en el meridiano 82 y adjudicó una gran parte del mar alrededor a

Nicaragua, en contra de las pretensiones de Colombia. Si bien el gobierno Santos trató de resaltar lo ganado por Colombia, al conservar el archipiélago, la oposición y sectores amplios en el país consideraron el fallo como una pérdida y responsabilizaron al gobierno del resultado.

Una vez emitido el fallo de 2012 y que la tensión política en Colombia explotara, el presidente Santos anunció que planeaba hacer públicas las actas de las reuniones de la CARE de los Gobiernos anteriores con el fin de que “los colombianos conozcan quiénes fueron los responsables” (“Colombianos deben saber...”, 2013). Para esto el Gobierno exploró dos posibles mecanismos: preguntarle a la misma Comisión si las quería hacer públicas y consultar al Consejo de Estado si se las podía enviar a la Procuraduría tras una petición del entonces Procurador Alejandro Ordoñez (“Fallo de La Haya...”, 2013). La intención de revelar las actas llevó a la renuncia del expresidente conservador Andrés Pastrana de la Comisión, pues aseguró que la idea de responsabilizar a otros Gobiernos y revelar las actas era ir en contra de más de un siglo de “tradicción republicana de consenso en materia de relaciones exteriores” (“Pastrana acusa a Santos de eludir...”, 2013).

Después del rompimiento con Pastrana, la Comisión siguió reuniéndose para tratar el tema de Nicaragua, pero con la ausencia del expresidente conservador y de Álvaro Uribe. En las reuniones posteriores, la Comisión tuvo un rol pasivo, el presidente le informaba sobre lo ocurrido con los recursos interpuestos por Colombia y le presentó al equipo jurídico que llevaría el proceso (“Los nueve juristas que integran...”, 2013). Sin embargo, a diferencia de otros periodos (como cuando la Comisión fue central en el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928), las decisiones técnicas sobre la defensa de Colombia las tomaba el equipo de juristas y no los miembros de la Comisión.

El proceso de politización de la CARE continuó en 2018 con su modificación en el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), que obliga a que al menos un miembro y un suplente de los escogidos para conformar la CARE, desde la Cámara de Representantes, sean congresistas de partidos de oposición y, adicionalmente, un miembro y un suplente deben serlo de partidos independientes. Si bien es positivo que la oposición participe en la designación de miembros de la CARE —como sucedió en su creación para superar la polarización política—, al ser congresistas y no expertos los escogidos, su papel se vuelve político y no de asesoría técnica al Gobierno.

Dado el alto número de congresistas y la poca confianza que los Gobiernos les tienen —ya que muchos de ellos carecen de experiencia legislativa y de política exterior—, las personas de la Cancillería, encargadas de la comunicación con la CARE, han sido muy precavidas de no revelar aspectos sensibles frente a ellos. Esto ha sido principalmente preocupante para los funcionarios de la Cancillería por el número tan grande de congresistas (12 en total) que tienen asiento en la CARE y porque en las comisiones segundas de Senado y Cámara no siempre están las personas más preparadas en temas internacionales.

Aunque la función explícita de las comisiones segundas es legislar y hacer control político sobre los temas internacionales, su poder en este campo es mínimo. Primero, la amplia autonomía de la presidencia para conducir la política exterior deja al Congreso sin mucha injerencia. Si bien el Congreso puede ratificar o rechazar los tratados internacionales, este no puede discutir y modificar su contenido, por lo que termina en muchos casos aceptando la totalidad de lo negociado por el ejecutivo, lo que hace menos protagonistas a las comisiones segundas.

Adicionalmente, en temas de política exterior no hay espacio para acceder a recursos, como sí lo hay en temas de leyes de presupuesto, de infraestructura, de salud y muchos otros sectores manejados por otras comisiones legislativas. Como consecuencia, los congresistas más preparados y con mayor influencia política evitan a menudo ser asignados a las comisiones segundas. Si bien en casos excepcionales algunos congresistas de mayor peso pueden terminar en ellas, esto se da usualmente como consecuencia de haber primero obtenido un papel protagónico, como presidente de la cámara, que los lleva a luego aceptar un rol menor.

Frente a los expresidentes, los Gobiernos recientes han tomado una actitud discrecional, paralela a su función en la CARE. En vez de traer los puntos más importantes de la política exterior para que sean tratados por la CARE en pleno —donde se desconfía de los congresistas presentes y se teme enfrentamientos personales entre expresidentes—, los y las diferentes cancilleres han optado por reunirse en privado con cada expresidente, ignorando a cualquiera que no sea cercano al afecto del presidente de turno. Si bien los funcionarios de Cancillería consultados para esta investigación resaltaron la importancia del respaldo de los expresidentes y su conocimiento profundo sobre los problemas internacionales de Colombia, también expresaron su frustración

frente a las reuniones de la CARE, en las que era casi imposible discutir los temas a profundidad.

Aunque las reuniones informativas de la CARE continuaron bajo este nuevo modelo alternativo durante la presidencia de Juan Manuel Santos, el fallo de la CIJ de 2012 —frente a la disputa con Nicaragua— terminó de destruir su poca relevancia y su misma operatividad. En la última década, la CARE pasó de ser convocada anualmente entre dos y tres veces, a una sola vez desde el año 2014 (Amaya, 2020).

En el gobierno de Iván Duque la CARE tocó fondo en su irrelevancia al no ser convocada ni una sola vez, ni quiera en sus reuniones informativas, sino hasta que la oposición demandó a la Cancillería frente al Consejo de Estado y este obligó al gobierno a convocar a la CARE, al menos para las sesiones informativas que exige la ley (Consejo de Estado 2020). Sin embargo, los expresidentes reaccionaron con poco entusiasmo al llamado del gobierno. El presidente Gaviria incluso manifestó que no asistiría a las reuniones dado que el gobierno no tenía intención de convocarlas más allá de la obligación impuesta por el Consejo de Estado. La falta de respuesta a la convocatoria, obligada, de la CARE terminó por sellar su inoperancia actual.

Conclusión: rescatar la CARE de la polarización y la ineficiencia política

Recapitulando, en este artículo hemos presentado la historia del desarrollo de la CARE y su importancia para la definición de los asuntos más importantes de la política exterior de Colombia entre 1913 y 1950. Como órgano técnico, confidencial y apolítico la CARE contribuyó al estudio de los asuntos más importantes para Colombia en la esfera internacional, como la redacción del tratado con Nicaragua, la superación del *impasse* con Panamá y Estados Unidos, la formulación y desarrollo de derecho internacional, y la redacción de proyectos de ley sobre el servicio exterior y otros asuntos internacionales de Colombia.

En la segunda mitad del siglo XX la CARE perdió su carácter técnico y apolítico al ser conformada crecientemente por congresistas —sin garantía de su idoneidad en temas internacionales y sin la confianza de los Gobiernos— y por la presencia de expresidentes, quienes en las últimas décadas se han caracterizado por ventilar sus conflictos personales insuperables y por el constante uso

de ataques y asignaciones de culpabilidad, y no por la discusión profunda de las ideas para la continuidad o mejoramiento de la política exterior de Colombia.

Ahora, cuando inicia la tercera década del siglo XXI, se hace absolutamente urgente una reforma de la CARE que la despolitice y rescate su capacidad técnica, su trabajo apolítico y confidencial, y su capacidad de entender a profundidad los temas centrales para las relaciones exteriores de Colombia a lo largo del tiempo, más allá de los periodos presidenciales de turno.

Para esto, primero es fundamental separar la participación de congresistas y expresidentes de la función asesora de la CARE. Si bien el conocimiento de expresidentes puede ser muy útil para la continuidad del manejo de la política exterior del país, su presencia como asesores debe partir de un mecanismo más personalizado y menos expuesto a los conflictos sobredimensionados que los últimos presidentes han desarrollado en contra del bienestar del país.

La presencia de congresistas es innecesaria dentro de la función asesora de la Comisión, aunque puede proponerse un esquema mixto, en el que una sala técnica realiza recomendaciones, basadas en estudios a profundidad, hechos por expertos y expertas en los temas internacionales relevantes; y otra sala permite a los congresistas acompañar y conocer los elementos principales de la política exterior de cada Gobierno. Si bien algunos congresistas pueden aportar enormemente a las discusiones, como por ejemplo representantes de departamentos afectados por fenómenos internacionales, su participación puede ser por invitación o designación del Congreso en temáticas especiales.

El papel de la academia y de expertos internacionales es fundamental para contribuir a fortalecer la CARE. En la actualidad múltiples universidades tienen programas de estudio de temas internacionales y de asuntos públicos, y cuentan con expertos y expertas con la mejor formación. Un trabajo colaborativo entre la nueva CARE y las universidades será de gran beneficio para recuperar su función asesora y técnica, y para cumplir con su propósito de fortalecer la política exterior del país.

Referencias

- Amaya, R. (2009). *El actual proceso de toma de decisiones en la política exterior colombiana: una aproximación a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores* (Tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia.
- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: En A. B. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (1ª ed., pp. 39-64). Uniandes.
- Amaya, R. (2020). *El proceso decisorio de la política exterior colombiana: abriendo la 'caja negra'* (Tesis de doctorado en Ciencia Política). Universidad de los Andes.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). FESCOL.
- Ardila, M., Cardona, D., & Tickner, A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona, & A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 17-44). FESCOL.
- Bernal, J. L., & Tickner, A. B. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A. B. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (1ª ed., pp. 3-38). Uniandes.
- Bitar, S., & González, D. M. (2021, 8 de abril). *Judicial control and International Relations: the case of Colombia*. Conferencia Anual, International Studies Association. Virtual.
- Bitar, S., & Tickner, A. B. (2017). Introducción. En A. B. Tickner, & S. Bitar (Eds. y Comps.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (1ª ed., pp. vii-xviii). Uniandes.
- Bitar, S. (2014). *El gobierno de Colombia, el fallo de la Corte Internacional de Justicia y la delimitación de las aguas con Nicaragua* [Documentos PAG, N.º 8]. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana: hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74. <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.03>
- Cepeda, F., & Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana (1946-1974). En Á. Tirado (Ed.), *Nueva Historia de Colombia* (pp. 29-54). Planeta.
- Colombianos deben saber quiénes son responsables en el fallo de La Haya. (2013, 15 de enero). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12514543>
- Concordato a revisión. (1993, 6 de marzo). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-64474>

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Proceso 25000-23-41-000-2020-00193-01, C. P. Rocío Araújo Oñate; 22 de octubre de 2020. Corte Constitucional. Sentencia 039 de 2006, M. Jaime Araujo Rentería. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-039-06.htm>
- Decreto 289 de 1963. Por el cual se reglamentan los artículos 3º y 7º de la Ley 5ª de 1962, orgánica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. 13 de febrero de 1963. D. O. N.º 31024.1. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1067055>
- Decreto 3745 de 1950. Por el cual se suprime la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. 20 de diciembre de 1950. D. O. N.º 27501.8. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1784046>
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC.
- Fallo de La Haya, el ‘muerto’ con el que nadie quiere cargar. (2013, 19 de enero). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12530721>
- Ley 1 de 1974. Orgánica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y por la cual se dictan otras disposiciones relacionadas con el Servicio Exterior. 03 de junio de 1974. D. O. N.º 34106.24. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1556171>
- Ley 15 de 1930. Por la cual se aprueba la convención suplementaria del tratado de extradición entre la república de Colombia y la Gran Bretaña. 15 de octubre de 1930. D. O. N.º 21521.20. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1571202>
- Ley 47 de 1939. Sobre la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. 13 de diciembre de 1939. D. O. N.º 2424214. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788569>
- Ley 9 de 1913. Por la cual se crea una Comisión para el estudio de ciertas cuestiones internacionales. 30 de agosto de 1913. D. O. N.º 16920. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786564>
- Ley 91 de 1922. Por la cual se da carácter de permanente a la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores. 04 de diciembre de 1922. D.O. N.º 18643.7. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1791244>
- Ley 955 de 2005. Por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles. 10 de noviembre de 2005. D. O. N.º 46089. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18192>
- Londoño, J. (2015). *Colombia en el laberinto del Caribe* (1ª ed.). Universidad del Rosario.
- Londoño, J. (2020, 10 de julio). Carballada: la última opción antes de perder nuestros derechos. *Semana*. <https://www.semana.com/julio-londono-caraballeda-la-ultima-opcion-antes-de-perder-nuestros-derechos/685378/>

- Long, T., Bitar, S., & Jiménez-Peña, G. (2020). Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy. *Bulletin of Latin American Research*, 39(4), 466-482. <https://doi.org/10.1111/blar.12987>
- Los nueve juristas que integran el nuevo equipo ante La Haya. (2013, 16 de diciembre). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13293269>
- Pardo, R., & Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: Una reflexión en torno a Colombia”. En M. T. Caderón, & I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-274). Taurus.
- Pastrana acusa a Santos de eludir responsabilidades en caso de La Haya. (2013, 11 de marzo). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12673984>
- Randall, S. J. (2015). Colombia en el mundo. En E. Posada Carbo (Dir. y Coord.), *Colombia: la apertura al mundo* (Tomo 3 (1880-1930), pp. 79-135). Fundación Mapfre; Taurus.
- Rojas-Jiménez, H. H. (2016). *La política exterior de Colombia. Entre la sumisión y la autodeterminación. El debate sobre el papel del presidente y la Academia de formación de diplomáticos* (Tesis de doctorado en Ciencia Política). Université Sorbonne, Paris Cité. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01579403/document>
- Séptima Conferencia Internacional Americana (1933) “Métodos de codificación del derecho internacional”. <https://www.dipublico.org/14806/metodos-de-codificacion-del-derecho-internacional-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>
- Silva, G. (1985). Los fundamentos de la política exterior de Belisario Betancur. En *Política exterior, ¿continuidad o ruptura? Reseña de un debate* (pp. 35-55). CEREC; CEI Uniandes.
- Tickner, A. B. (2007, enero-junio). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), 90-111. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint65.2007.04>
- Tirado Mejía, Á. (2003). Derechos de Colombia, Panamá y Estados Unidos en el canal. *Credencial Historia*, (165). <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-165/derechos-de-colombia-panama-y-estados-unidos-en-el-canal>
- Torres, E. (1992, 23 de octubre). Ilegal, entrega de los monjes. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-228013>