

# EL CONTROL SIMBÓLICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN COLOMBIA EL PAPEL DE LA PROCURADURÍA

---

José Manuel Álvarez Zárate

## I. INTRODUCCIÓN

Hace tiempo que las relaciones internacionales dejaron de ser asunto exclusivo de los diplomáticos. La dinámica internacional actual ha permitido que un mayor número de actores diferentes a los de los Estados se haya integrado a las discusiones internacionales para determinar cuáles son los temas prioritarios, y cuál la orientación que debe darse a ellos para bien de la humanidad. En relación con la actividad interna del Estado en el manejo de sus relaciones internacionales se viene presentando una desmembración o desarticulación de los órganos competentes que manejan éstas. En el caso colombiano, el Estado y los gobiernos están perdiendo control sobre el manejo exterior y sus compromisos internacionales.

Un orden mundial y un orden económico mundial más pacífico y justo no es posible sin instituciones internacionales suficientemente legítimas, capaces de acción y sin los correspondientes procesos de ajuste entre los regímenes regionales que hoy precisamente están en vías de formación. En efecto, es necesario materializar un orden jurídico legítimo que represente el interés de los Estados, orden que no

sólo se compone de los programas condicionales impuestos por otros, sino que contenga objetivos políticos claros y en la aplicación de ese derecho se argumente conforme a principios válidos<sup>1</sup>.

La llamada globalización está afectando todo el mundo de la vida<sup>2</sup>, la política, la economía y el derecho, son algunos ejemplos de este fenómeno. Los lazos comunicantes entre estos tres sistemas<sup>3</sup> han formado una simbiosis entre ellos, por lo que se hace difícil tomarlos por separado en un análisis internacional.

Si las relaciones económicas están sólo determinadas por el crecimiento, desarrollo y eficiencia productiva (que no siempre van de la mano del bienestar), el ser en sociedad no podrá gozar de iguales libertades subjetivas si el hombre, en común ejercicio de su autonomía política, no se aclara sobre intereses justificados y sobre criterios, y no se pone de acuerdo con sus comunes sobre cuáles han de ser los aspectos relevantes bajo los que lo igual ha de tratarse de forma igual y lo desigual en forma desigual<sup>4</sup>.

El Estado colombiano observa perplejo el inmenso desafío que representa la necesidad de inscribirse adecuadamente, en el contexto interna-

cional y además cumplir con los mandatos que se le han impuesto interiormente como limitar ecológicamente el crecimiento económico, buscar una equitativa y recíproca negociación de los acuerdos internacionales y alentar la integración hemisférica.

Colombia se encuentra frente a una disyuntiva, ante lo cual nos preguntamos cuál será el papel del Estado colombiano para enfrentar el reto de la globalización y su compromiso interno, cuáles las dependencias u órganos que lleven a cabo el proceso y cuáles deben ser los controles que se aplicarán para conciliar los diferentes intereses y necesidades internas y externas.

Hoy observamos que la política pierde su orientación, seguridad y autoconciencia. Se habla de la pérdida de control del Estado sobre las decisiones más trascendentales, de una pérdida de gobernabilidad, en donde algunos de los factores que inciden fundamentalmente son el sector externo y el uso inadecuado de los recursos internacionales con los que cuenta el Estado. Adicional a lo anterior, y más grave aún, la falta o ausencia de controles reales internos sobre el proceso de negociación, aprobación y ejecución de acuerdos y tratados internacionales.

## II. EL CONTROL SIMBÓLICO

¿Existe realmente un control de gestión, político o jurídico de las relaciones internacionales en Colombia? La comprobación de la existencia de las cosas depende de una valoración objetiva comparada con la realidad. Es lo que conocemos en la filosofía del derecho como un juicio de existencia, diferente a los juicios de valor, que son apreciaciones subjetivas. Analizadas las normas vigentes, y comparándolas con la realidad, encontramos que el control existente es formal simbólico, alejado de la realidad y necesidades actuales del Estado colombiano.

La Constitución de 1991 establece los mecanismos de negociación, aprobación y ratificación de tratados internacionales, los cuales se presentan de manera segmentada. El Ejecutivo negocia, el Legislativo aprueba y la Corte decide sobre su exequibilidad, antes del canje de ratificaciones<sup>5</sup>. En consecuencia, las relaciones exteriores y los tratados internacionales según la Constitución colombiana están divididos funcionalmente en las tres ramas del poder público. Por esto se puede afirmar que las relaciones exteriores han quedado por fuera de control de legalidad.

En concordancia con lo establecido en la Convención de Viena<sup>6</sup>, el Presidente de la República ejerce plenos poderes para negociar, a nombre del Estado colombiano, tratados o acuerdos internacionales. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución, observamos que el Presidente de la República no puede negociar libremente “acuerdos, convenios o tratados”, pues se le imponen ciertos límites y directrices, los cuales en primer lugar están señalados específicamente.

En efecto, el Presidente debe observar tres condiciones para que su actuación pueda ser aprobada por el Congreso y posteriormente declarada constitucional por la Corte Constitucional, esto es, que el acuerdo, convenio o tratado internacional debe ser celebrado sobre bases de: a) equidad, b) conveniencia nacional, y c) reciprocidad. Cualquier actuación con efectos internacionales que viole alguno de estos preceptos no debe ser aprobada por

<sup>1</sup> José Manuel Álvarez Zárate. La OMC. Aspectos jurídico económicos para Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1998, introducción.


<sup>2</sup> Jürgen Habermas. Teoría de la Acción Comunicativa, Tomo I. Racionalidad de la acción y racionalización social, Madrid, Edit. Taurus, 1987, traducción de Manuel Jiménez Redondo, pp. 76 ss.

<sup>3</sup> Sobre la teoría de los sistemas de Luhmann, puede consultarse: Juan Antonio García Amado. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 115 ss. También en la obra de Jürgen Habermas. Between Facts and Norms, capítulo I. Ed. Polity Press, UK, 1997

<sup>4</sup> Álvarez Z., Op. Cit. int.

<sup>5</sup> La ratificación es la última fase de la conclusión de un Tratado y corresponde a un acto interno del Estado contratante. El derecho interno es el que señala el procedimiento y órgano competente para hacerla. Juan de Dios Giraldo Suárez sostiene que la ratificación es un acto eminentemente discrecional, ya que el Estado no queda obligado a ratificarlo, sino una vez que los órganos competentes se pronuncian sobre su conformidad, p. 68 El Derecho de los Tratados, Medellín, Edit. Salesiana, 1976.

<sup>6</sup> Convención de Viena sobre derecho de los tratados entre Estados de 1969.



el Congreso, y si fuere aprobado por éste la Corte Constitucional debe declararlo inconstitucional. Debemos resaltar que estos tres principios deben ser respetados y cumplidos cualquiera que sea el órgano del Estado que celebre el acuerdo, tratado o convenio, y por lo tanto deben servir de directriz al funcionario colombiano durante toda la negociación.

Nos parece que estos tres elementos son fundamentales, pues consideramos que buscan que no se vulnere la integridad nacional. La equidad y conveniencia nacional son elementos bastante ambiguos. Si no hay claridad y una definición previa sobre lo que constituye el interés nacional colombiano, difícilmente habrá un debate en el Congreso sobre la conveniencia y la equidad.

### **A. Atribuciones presidenciales**

El artículo 189 de la Constitución Nacional establece: “Corresponde al Presidente como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. En la celebración de tratados, éstos deben ajustarse a las formalidades que se hayan señalado en el Derecho internacional y en el interno. El Derecho interno determina los órganos que tienen la capacidad y dispone de qué manera deben actuar para que el Acuerdo resulte vinculante y con validez internacional<sup>7</sup>.

Desde una perspectiva del Derecho internacional público se habla de los poderes presuntos. La Convención de Viena sobre Derecho de los tratados establece este concepto. En un régimen presidencial como el colombiano y de acuerdo con lo establecido en la citada convención, el Presidente cuenta con los plenos poderes presuntos (art. 7.2.a). El artículo 7º sobre plenos poderes establece: “En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan el Estado: los jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”. De esta manera, cuando los funcionarios colombianos presentan

las credenciales otorgadas en debida forma por el Presidente, sus posiciones en foros internacionales, votaciones y compromisos previos a los que lleguen, comprometerán al Estado colombiano.

En el ámbito internacional, el término **Treaty-Making Power**, de amplio recibo en el mundo diplomático, significa el conjunto de órganos del Estado contratante a los cuales se ha señalado la capacidad para concurrir al acuerdo con carácter vinculatorio por estar revestidos de dicha facultad<sup>8</sup>. Esto significa que el Presidente, ministro o negociador colombiano podrá vincular al Estado colombiano aun si no se ha respetado el interés nacional, siempre y cuando tenga el poder de vinculación otorgado en los términos que hemos señalado anteriormente.

### **B. Atribuciones del Congreso**

Una vez el acuerdo haya sido negociado por el Presidente o alguno de sus delegados, aquél debe pasarlo al Congreso para su aprobación. La Constitución establece que por medio de su función legislativa le corresponde al Congreso “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho internacional”. El artículo 150 de la Carta dispone además: “... Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

Suponiendo que el acuerdo, tratado o convenio internacional cumpla con todos los requisitos de fondo y forma, pasará a ser ley de la República. Dentro de los seis días siguientes a la sanción presidencial el

gobierno pasará la ley aprobatoria del tratado a la Corte Constitucional para su estudio. Ese estudio de fondo debe vigilar con atención que no se vulnere el interés nacional.

### C. Atribuciones jurisdiccionales. Corte Constitucional

Como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, en los precisos y estrictos términos que el artículo 241 de la Carta le impone, le corresponde a la Corte Constitucional “decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben”<sup>10</sup>. Si la Corte declara constitucionales los tratados y la ley que los ha aprobado, el gobierno podrá efectuar el canje de notas, de esta manera el Estado colombiano quedará obligado internacionalmente.

Así mismo, se prevé que “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”<sup>11</sup>.

También la Corte podrá “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”<sup>12</sup>. Se debe entender entonces que podrá conocer de las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

La intervención de la Corte debe ser, en consecuencia, para decidir sobre los procedimientos usados en la producción del tratado y la ley aprobatoria, para que éstos no vulnere el proceso de legislación democrática. En este sentido, Habermas<sup>13</sup> dice que conforme a una comprensión procedimental de nuestro orden jurídico, el Tribunal Constitucional ha de entenderse a sí mismo como protector de un proceso de legislación democrática, es decir, como protector de un proceso de posición o creación democráticas del Derecho, y no como guardián de un supuesto orden suprapositivo de valores sustanciales. Termina Habermas diciendo que la función del Tribunal es vigilar que se respeten los procedimientos democráticos para una formación de la opinión y la voluntad políticas de tipo inclusivo, es decir,

en la que todos pueden intervenir sin asumir él mismo el papel de legislador político.

## III. EL CONTROL REAL

Los órganos estatales tienen la obligación de actuar como órganos o agentes del orden internacional. En efecto, estos tienen la misión de aplicar el derecho internacional aceptado por el Estado en sus decisiones, sean éstas de carácter interno o externo. Así mismo tienen la obligación de actuar de acuerdo con la Constitución, la ley y consultando el interés nacional. Y es aquí en dónde se pueden presentar los mayores conflictos de aplicación y actuación.

Es necesario detenernos a observar dos situaciones que se derivan del anterior esquema de llevar a cabo las relaciones internacionales en Colombia. Por un lado, está el control formal que sobre los actos del Presidente, en materia de tratados internacionales, ejerce el Congreso y la Corte. Uno político y otro de carácter jurídico.

Por otro lado, y del anterior esquema, queda en evidencia que se escapan al control de la Corte y el Congreso otros actos jurídicos de trascendencia internacional, que en la mayoría de los casos son negociados o ejecutados por agentes del Gobierno, y en otras ocasiones sin control alguno por otras ramas del poder público. Esa falta de control puede atentar contra la integridad nacional

<sup>7</sup> Juan de Dios Giraldo S. El Derecho de los Tratados, Medellín, Edit. Tenaces, E. T. E., 1976, p. 47.

<sup>8</sup> Juan de Dios Giraldo S. Op. Cit., p. 47.


<sup>9</sup> Véase el artículo 150 N° 16, C. N.

<sup>10</sup> Véase el artículo 241 N° 10, C. N.

<sup>11</sup> La disposición constitucional sólo menciona los tratados multilaterales. ¿Qué pasará en el caso de los tratados bilaterales que a juicio de la Corte contengan algunas disposiciones que sean inconstitucionales? Es necesario que esta disposición se modifique o cambie, consultando la realidad internacional.

<sup>12</sup> Véase el numeral 4°, artículo 241, C. N.

<sup>13</sup> Jürgen Habermas. Más allá del Estado nacional, Madrid, Edit. Trotta, 1997, p. 99.



y además ser factor de ingobernabilidad, pues afecta el desempeño y el funcionamiento del sistema político, la capacidad de los gobernantes, de las instituciones y la sociedad civil, de avanzar coherentemente hacia el logro de unos objetivos definidos.

En efecto, el control formal que realizan Congreso y Corte sobre los tratados internacionales no comprende todos los aspectos del manejo de las relaciones internacionales como, por ejemplo: los acuerdos derivativos o ejecutivos de los tratados suscritos, las actas de entendimiento con otros Estados, los acuerdos de cooperación, y otros instrumentos internacionales de equivalencia jurídica. Así mismo, tampoco se controla la posición del Estado en las negociaciones, o la conducta de los negociadores internacionales para que actúen según las directrices del Gobierno y de acuerdo con el verdadero **interés nacional**. Es así como se observa un vacío más grande del que ya existe, con el control simbólico que ejercen la Corte y el Congreso.

Pero es que en materia de controles simbólicos (los de la Constitución) la insuficiencia no es solamente cuantitativa. También se presenta una gran deficiencia cualitativa, pues el control del Congreso que debería estudiar a fondo cada tratado, cada obligación que asume el Estado colombiano a través de estos instrumentos no se hace. La mayoría de tratados pasan sin que se estudie y contemple el real **interés nacional** de Colombia, y que afecta la legitimidad interna de estos, pues implica que no se han logrado unos consensos mínimos que representen los diversos intereses expresados políticamente.

Así mismo, y sobre el control legal que debe realizar la Corte, se ha observado que en los casos estudiados, no ha contemplado tampoco la variable del **interés nacional**, lo máximo a lo que ha llegado es analizar la “conveniencia nacional”<sup>14</sup> que, de acuerdo con lo dicho en la sentencia, es coyuntural, limitada y determinada o circunscrita a los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución (art. 2º, C. N.).

Si analizamos detenidamente la conveniencia nacional y los fines del Estado encontramos claramente que son dos conceptos diferentes. El interés nacional depende de varios factores: históricos, coyunturales, sociales, culturales, valores de la sociedad y estructurales de la nación, entre otros. A pesar de que pudiera estar indicado en una norma, su trascendencia es más amplia, cambiante y escapa a los límites de la norma.

El Derecho internacional obliga al Estado a realizar cierto tipo de actos, que no implican una pérdida de autodeterminación, sino la reafirmación de ésta. En efecto, pues el Estado puede autodeterminarse, autoconstituirse, puede obligarse sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad voluntariamente. En particular, cuando se firma un acuerdo internacional el Estado adquiere obligaciones que no puede desconocer posteriormente.

Es necesario estudiar a fondo el actual control que se está ejerciendo sobre los tratados internacionales y formular recomendaciones para optimizarlo. Se debe aclarar si se quiere un control de fondo, o dejar el actual, netamente formal o simbólico, que no contempla la necesidad real del país para preservar su **interés nacional**.

Los controles que se ejercen sobre las relaciones internacionales en la actualidad son posteriores. La responsabilidad del Gobierno y sus funcionarios por los compromisos y obligaciones internacionales, inconvenientes o costosos, es difusa. Se han visto casos en donde algunas dependencias del Estado han adquirido obligaciones internacionales aun en contra de las directrices del ministerio a cargo, de una directriz general o posición negociadora anterior y que en ocasiones han estado en contra de intereses vitales del Estado.

#### **IV. EL INTERÉS NACIONAL VS. RELACIONES INTERNACIONALES**

En el control que se debe ejercer sobre las relaciones internacionales el interés nacional debe ser tenido en cuenta. De acuerdo con Habermas, las sociedades

modernas no sólo se integran socialmente, por medio de valores, normas y mutuo entendimiento, sino también sistémicamente a través de mercados y del uso del poder administrativo. El dinero y el poder administrativo, sostiene el filósofo Alemán, son mecanismos de integración de la sociedad, forma-dores de sistemas, que coordinan las acciones de forma no necesariamente intencional, es decir, no a través de la conciencia de los participantes en la interacción y, por tanto, no mediante el gasto de energías comunicativas, sino objetivamente, por así decir, a espaldas de esos participantes. La “mano invisible” del mercado es, desde Adam Smith, el ejemplo clásico de tal tipo de regulación o control<sup>15</sup>. Por lo tanto se debe otorgar racionalidad fundada en intereses nacionales al proceso de integración e inscripción del país internacionalmente, no dejándose seducir por el canto de las sirenas, de aquellos paradigmas heredados que se están probando por la praxis y que son inconvenientes para Estados pequeños como el nuestro.

Los gobiernos de turno, el Legislativo y la Procuraduría deben preguntarse seriamente: ¿Es el mercado y el consumo parte del interés que debe preservar la nación colombiana? En efecto, la integración de los Estados a través de la economía de mercado y el consumo forman un sistema tipo de normas económicas internacionales tendientes a preservar una filosofía liberal. La ficción de la “mano invisible”, del mercado, es uno de estos sistemas autopoiéticos<sup>16</sup> que otorga a la comunidad internacional el tipo de control y regulación política necesarios para preservar estructuras hegemónicas. Esta autopoiesis es, en los términos de Luhmann, un proceso sin fin y sin finalidad. No nace en razón de la consecución de un objetivo marcado por alguien desde fuera del sistema y previamente a él. Se explica únicamente en razón de la función que en el proceso evolutivo lo hace surgir: reducción de complejidad<sup>17</sup>.

La manera como se han formado las estructuras internacionales en el inicio, y el posterior proceso autopoiético desde el punto de vista de las relaciones y del Derecho económico internacional, nos hace pensar que, de no actuar comunicativa-mente,

una mayor interdependencia mundial del capital será cada día más evidente. A pesar de la complejidad que presenta el sistema y subsistema del Estado y sus relaciones internacionales, el Estado colombiano debe aclararse en sus intereses y fomentar un discurso racional de los intereses mundiales. “El Nuevo Orden Internacional marca el comienzo del fin del Estado como suprema autoridad en el Derecho internacional<sup>18</sup>”. La búsqueda de la autoridad legitimadora en el Derecho Internacional no podrá darse sobre las estructuras de poder hegemónicas actuales. Este proceso se debe dar en un marco de respeto racional de ciertas normas aceptadas por todos los Estados en un proceso de acción comunicativa<sup>19</sup>.

En efecto, un retroceso o vuelta a los esquemas tradicionales en las relaciones internacionales parece menos que probable debido a este proceso autopoiético; en consecuencia, una conciliación de los intereses de los países, junto con la domesticación del capital, parece lejana de no mediar un esquema discursivo diferente al planteado hasta ahora. Lo anterior lo reafirma Martha Finnemore quien dice que las tensiones y contradicciones entre los principios normativos en la vida internacional significa que no existe un conjunto ideal de acuerdos políticos o económicos hacia los que todos estamos convergiendo<sup>20</sup>. Creemos que un Derecho internacional creado comunicativamente puede ser el medio que logre conciliar las distintas posiciones e intereses nacionales entre los Estados.

<sup>14</sup> Sentencia C-421/97 M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>15</sup> Habermas. Op. Cit., p. 39. Puede verse también en la traducción de Manuel Jiménez Redondo. Facticidad y Validez, Edit. Trota, 1998, p. 102.


<sup>16</sup> En los términos expuestos por Niklas Luhmann, sistemas autorreferenciales o autopoiéticos son aquellos que “producen por si mismos como unidad todo lo que usan como unidad”. Juan Antonio García Amado. Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, p.133.

<sup>17</sup> García Amado. Op. Cit., p.132.

<sup>18</sup> Martin Dixon. Textbook on International Law, London, Blakstone, 1993, p. 17.

<sup>19</sup> Acción comunicativa, en el sentido de J. Habermas. Teoría de la Acción Comunicativa, cit., 1987.

<sup>20</sup> Martha Finnemore. National Interest in International Society, Cornell University Press, Ithaca and London, 1996, p. 135.



Las relaciones económicas internacionales y el Derecho económico internacional, como parte del estudio de las relaciones políticas entre los Estados ocupan cada día mayor atención entre los estudiosos<sup>21</sup>. La existencia paralela e interacción mutua entre “Estado” y “mercado” en el mundo moderno ha creado la “política económica”; sin ambos, Estado y mercado, no podríamos hablar de política económica<sup>22</sup>.

Hemos observado que los principios de autodeterminación y no intervención clásicos estaban sustentados sobre las bases bipolares y el enfrentamiento ideológico Este-Oeste. Al desaparecer este enfrentamiento surgen nociones de la comunidad internacional que colocan en tensión el concepto clásico de soberanía, mantener ésta se convierte en interés común del Estado. Interés común que comprende de igual manera lo político y lo económico, sobre lo que debemos llegar para poder adoptar nuestra política internacional.

Los estudiosos del tema se basan en la experiencia de los últimos cincuenta años y en varias presunciones éticas ligadas a un fin económico, y prescriben un comportamiento en orden a conseguir propósitos que se suponen deseables para el resto de la comunidad internacional<sup>23</sup>. Sin embargo, no debemos olvidar que lo bueno para unos Estados no lo es para otros. Pero es que el conflicto entre la interdependencia de la evolución económica y técnica del globo y la continua fragmentación del sistema político mundial, compuesto de Estados soberanos, es el motivo dominante de los escritos contemporáneos en política económica internacional<sup>24</sup>, por lo cual la preparación de quienes diseñan y controlan las políticas, debe tratar de no dejarse contagiar por modas económicas y políticas importadas de otros países.

En consecuencia, no debe distraer la atención de lo que debe constituirse y ser conveniente para el Estado colombiano, a pesar de que la mayor parte de los estudios de política económica se concentran en la importancia del mercado y su relación con el Estado, principalmente porque sienten que la economía de mercado mundial, es permeable a las relaciones internacionales. En los términos de Karl Polany<sup>25</sup>: “La fuente y matriz del sistema [moderno económico y

político] fue el mercado autorregulado. Fue esta innovación lo que dio sustento a una civilización específica. El patrón oro fue simplemente un intento de extender el sistema de mercado doméstico al campo internacional. El sistema de balance de poder era una superestructura erigida sobre y, parcialmente, trabajada a través del patrón oro. El Estado liberal fue él mismo, una creación del mercado autorregulado”. Para los ideólogos del liberalismo las crisis que puedan haber en el mercado son producto de malas regulaciones y no por la inestabilidad de los mercados. Pero cuidado, porque el mercado es intervenido por seres humanos, llenos de pasiones y defectos, que pueden distorsionar sus reglas.

Existe en la actualidad una creencia dominante en nuestra sociedad: es la fe en la magia del mercado. Se ha sostenido que nada sirve mejor al bien común que la búsqueda desenfrenada del interés personal. Por un lado, la teoría liberal dice que la especialización económica y una división del trabajo fomenta el crecimiento económico e incrementa el bienestar de los participantes del mercado. Sin embargo, se sabe que los beneficios son desigualmente distribuidos. Ante esta realidad los teóricos de la economía se empeñan en sostener que en general todos se benefician en términos absolutos. Pero vemos que hoy en día los márgenes de pobreza y el desempleo están aumentando aún en países desarrollados.

Por otro lado, no se debe olvidar que una economía de mercado también impone costos sociales, económicos y políticos en grupos y sociedades particulares. De este modo, los Estados buscan protegerse y limitar los costos para sí mismos y sus ciudadanos<sup>26</sup>. Como ya lo hemos mencionado anteriormente, no debemos olvidar que en el juego de una economía de mercado hay ganadores y perdedores, pues se confieren beneficios y costos a los grupos y las sociedades. Por esto, no ha de extrañarnos que en el último decenio la participación en el comercio mundial de los países en vías de desarrollo económico haya disminuido, mientras que la de los países desarrollados sigue incrementándose.

Como el mecanismo del mercado ha extendido su dominación, cada vez es más difícil mantener la ficción según la cual nuestros comportamientos son guiados por un conjunto dado o determinado de valores distintos del mercado. Publicidad, marketing, y aun el packing, tienen por misión modelar las preferencias y no, como lo pretende la teoría liberal, aportar simplemente una respuesta a la demanda. El argumento a favor del *laissez-faire* y contra la distribución de los ingresos reposa sobre la doctrina de la supervivencia de los más aptos. Los Estados no tienen principios, sólo tienen intereses, afirman los geopolíticos.

Las leyes de comercio, políticas e instituciones, desempeñan un papel importante para determinar las condiciones competitivas prevalecientes en los mercados domésticos, el sostenimiento de la liberalización del comercio, y el desempeño exportador<sup>27</sup>. Sin embargo, no debemos olvidar que, como bien lo anota George Soros<sup>28</sup>, “la teoría económica ha creado un mundo artificial en el cual las preferencias de los participantes y las ofertas que les son presentadas son independientes las unas de las otras, y en donde los precios tienden hacia un equilibrio por establecerse ante las dos fuerzas”. Pero agrega Soros: “los precios no se limitan a reflejar pasivamente la oferta y la demanda configuradas independientemente; esos precios tienen también un papel activo dando forma a esas preferencias y a esas ofertas”. Esta interacción vuelve los mercados intrínsecamente inestables. La ideología del *laissez-faire* niega, sin embargo, esta inestabilidad, y se opone a toda forma de intervención gubernamental que quiera combatirla.

Soros<sup>29</sup> afirma que el realismo geopolítico no reconoce la necesidad de un orden mundial, y agrega que se supone que algún orden emergerá de la simple búsqueda de su propio interés por parte de los diferentes Estados. Pero, guiados por el principio de la supervivencia del más apto, los Estados están cada vez más preocupados por su competitividad y no quieren hacer sacrificios por el bien común, lo cual no muestra un panorama muy alentador.

En la preservación de los intereses económicos y políticos del país, el fenómeno de la “globa-

lización” ha generado mayor tensión entre el liberalismo económico que se quiere imponer y las necesidades reales del Estado y la sociedad. El liberalismo, o neoconservadurismo si se quiere, le ha dejado al mundo en vías de desarrollo grandes huecos en sus estructuras económicas y políticas; en lo económico, déficit en balanza comercial, desempleo y mayor dependencia, lo cual se refleja en lo político, dejando al país un menor margen de maniobra en sus decisiones.

*... El Estado colombiano  
observa perplejo el inmenso  
desafío que representa la  
necesidad de inscribirse  
adecuadamente, en el  
contexto internacional y además  
cumplir con los mandatos  
que se le han impuesto  
interiormente...*

<sup>21</sup> Puede consultarse en relación con la justicia del orden económico mundial, Jorge Witker. “La Carta como Código Marco del Nuevo Derecho Internacional Económico”, en Derecho Económico Internacional, México, F. C. E., 1976, pp. 104-122. Miguel Angel Diaz Mier. Del GATT a la Organización Mundial de Comercio, Madrid, Edit. Síntesis, 1996. Bernard M. Hoekman. Trade Law and Institutions. Good Practices and the World Trade Organization, World Bank Discussion Papers, 1995.

<sup>22</sup> Robert Gilpin. The Political Economy of International Relations, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 1987, p. 8.

<sup>23</sup> Véase, P. A. Reynolds. Introduction to international relations, Longman Group UK, 3<sup>ra</sup> Ed. 1997, pp. 5 ss., establece algunos métodos de aproximación al problema de las Relaciones Internacionales.

<sup>24</sup> Gilpin. Op. Cit., p. 11.

<sup>25</sup> Karl Polany. La transformación de la sociedad moderna, 1957, p. 3, citado por Robert Gilpin, p. 15.

<sup>26</sup> Gilpin, Op. Cit., pp. 23 y 24.

<sup>27</sup> Bernard Hoekman. Trade Law and Institutions, XI World Bank, 1995.

<sup>28</sup> George Soros. El enemigo es el capitalismo, ponencia presentada en el V Taller de Ética y Economía de AUSJAL (Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina), Ciudad de México, septiembre 15 al 18 de 1997. Revista Theologica Xaveriana, El neoliberalismo mito e ideología, enero-marzo, 1998, p. 51. Pontificia Universidad Javeriana. Publicada primero en Le Nouvel Observateur, París, 30 de enero y 5 de febrero de 1997.

<sup>29</sup> Op. Cit., p. 53



## V. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SUPERVISOR DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El artículo 115 de la Constitución establece que el Presidente de la República es el jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Presidente de la República y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. Es necesario recordar que (121) ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Las funciones ejercidas por el Presidente de la República o sus delegados en la etapa de negociación de acuerdos o tratados internacionales no tienen control, como tampoco tiene control la ejecución de las obligaciones surgidas de estos instrumentos internacionales. El control se hace más complicado cuando se trata de exigir informaciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado, pues ni el Congreso puede ejercer este control de acuerdo con el artículo 136 de la Constitución Nacional.

El artículo 209 de la Constitución Nacional establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales. Adicionalmente que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Estos fines serían: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En el artículo 211 se establece que la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

De acuerdo con lo visto, la Procuraduría General de la Nación, por mandato de la Constitución y la ley, posee los instrumentos necesarios para ejercer un control de gestión y además jurídico, previo y posterior de los actos internacionales no controlados por el Congreso y la Corte, y que puedan comprometer y comprometen la responsabilidad internacional del Estado colombiano y afectar intereses nacionales vitales para la preservación del orden y la unidad nacional.

En efecto, el ministerio público como órgano de control, y de acuerdo con el artículo 277 de la Constitución Nacional, tiene algunas funciones generales: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como también defender los intereses de la sociedad, los intereses colectivos y velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. También le corresponde la guarda y promoción del interés público (118). Es decir, podrá vigilar los actos del ejecutivo de carácter internacional, podrá opinar sobre la conveniencia y abrir las investigaciones pertinentes cuando los funcionarios que manejan relaciones internacionales no observen los límites legales que hemos visto.

*... En el proceso de  
vigilancia de la Procuraduría,  
la aspiración a la cual  
se debe llegar por el  
conflicto entre las normas  
internacionales e internas es a  
que exista una convivencia de  
principios...*

En el proceso de vigilancia de la Procuraduría, la aspiración a la cual se debe llegar por el conflicto entre las normas internacionales e internas es a que exista una convivencia de principios<sup>30</sup>, pues si cada principio y cada valor se toman como conceptos absolutos sería imposible admitir otros junto a ellos<sup>31</sup>. No se trata, pues de decir que debe prevalecer un solo valor o un solo principio sino que, en una sociedad internacional reconocidamente plural, es necesario salvaguardar varios simultáneamente.

El ministerio público observará que la Constitución establece en el artículo 9º que las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. La autodeterminación<sup>32</sup>, propugnada por nuestra Constitución, debe entenderse en su doble sentido: de respetar la voluntad de terceros Estados en su autoconstitución, y hacer respetar la suya propia. Esta autodeterminación, entendida como la potestad de un pueblo de darse el sistema político y económico que desea, se encuentra limitada política y económicamente por las obligaciones contraídas en acuerdos internacionales que han señalado el respeto a ciertos principios como el de libertad de mercado, libre competencia o libertad de circulación del capital, servicios y bienes. Es decir, que la autodeterminación estatal está entonces marcada por un interés económico, expresado mediante el triunfo de la afirmación hegemónica de unos valores económicos particulares formulados como universales y exclusivos. La presente norma reconoce a través del Derecho internacional y las relaciones exteriores límites a la soberanía y autodeterminación, límites que voluntariamente acepta el Estado cuando suscribe tratados internacionales, y transfiere porciones de su capacidad autónoma de decisión a organizaciones internacionales, o limitándola, cuando la sujeta a las normas aceptadas y principios de derecho internacional.

Una de las formas de obligarse con otros Estados o con organizaciones internacionales es a través de la celebración de tratados internacionales. El Estado, con su poder y potestad de autodeterminación<sup>33</sup>, manifiesta su voluntad, consintiendo en obligarse por un tratado

o acuerdo. El artículo 11 de la Convención de Viena de 1969, sobre derecho de los tratados, establece que, “el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o adhesión, o cualquier otra forma que se hubiere convenido”, en el mismo tratado. La Convención estipula que cada una de estas formas de manifestar el consentimiento se aplicará en la medida en que conste en el tratado o pueda colegirse de otra manera (por ejemplo infringiéndolo de los plenos poderes)<sup>34</sup>.

El papel de la Procuraduría General de la Nación será fundamental en el futuro de las relaciones internacionales. Organizada de una manera seria, la labor de vigilancia ayudará a que las políticas internacionales trazadas sean cumplidas cabalmente por los funcionarios, ayudará a controlar los excesos en la asunción de obligaciones internacionales por parte de funcionarios inexpertos, desobedientes o mal intencionados, y ayudará a debatir públicamente temas de vital interés para la nación.

Un control más activo por parte de la Procuraduría no afectará la capacidad del Gobierno de controlar las relaciones internacionales y ser obedecido, pues éste debe aceptar el disenso, sin violentar las reglas de juego de la democracia.

<sup>30</sup> El término es usado en el mismo sentido que usa Sagrebleski para el caso de la Constitución.

<sup>31</sup> Op. Cit., p.16.

<sup>32</sup> Prefiero utilizar este termino y no el de soberanía que esta en verdadera crisis. Sobre la crisis de la soberanía, V. Sagrebleski. El Derecho Dúctil, quien afirma que este concepto debe revisarse, abandonando lo que se podría llamar la soberanía de un único principio.

<sup>33</sup> Ese poder autodeterminante es lo que justamente da la posibilidad para que el Estado se obligue. De no contar con ese poder individual, las obligaciones surgidas de acuerdos internacionales no tendrían los efectos queridos por la comunidad internacional. Justamente por que cuenta con el reconocimiento y respeto internacional es que puede otorgar su consentimiento. Obligarse internacionalmente de esta manera no implica de manera alguna que el Estado pierda, frente a la comunidad internacional, su potestad autoconformadora o lo que algunos teóricos sostienen, la soberanía.

<sup>34</sup> Rafael Nieto Navia. Estudios sobre Derecho Internacional Publico, Pontificia Universidad Javeriana, Colección profesores, 1993, p. 90.