

Diplomacia Parlamentaria y Parlodiplomacia en Colombia (2014-2018).

Jaime Machado Correa.

Agosto de 2021.

Trabajo de Grado

Maestría en Estudios Internacionales.

Pontificia Universidad Javeriana.

Diplomacia Parlamentaria y Parlodiplomacia en Colombia (2014-2018).

1. Introducción:

A. Planteamiento del Problema de Investigación :

Generalmente, el estudio de la *diplomacia* se ha limitado al análisis de las políticas exteriores estatales, a la conducción de las relaciones interestatales o a las negociaciones entre naciones independientes. Como consecuencia, las conceptualizaciones tradicionales sobre ella han resultado insuficientes para promover investigaciones que tomen en cuenta la actividad diplomática de actores diferentes al *Estado-nación*. Una de las razones de esta reducida mirada es que sus principales desarrollos provienen de los enfoques *realistas* y *liberalistas*, escuelas de donde procede la “*versión predominante de la diplomacia*”, básicamente, alimentada por una concepción anárquica e interestatal del mundo (Arévalo, 2018: 122 - 123). No obstante, las prácticas diplomáticas actuales exceden a los actores exclusivos de antaño, razón por la cual la asociación clásica entre *diplomacia* y *Estado* (conducida por su Gobierno) ha ido perdiendo su tradicional carácter monopólico y se han hecho visibles múltiples manifestaciones de una actividad de representación y comunicación desplegada por parte de actores estatales y no-estatales, públicos y privados, subestatales y supraestatales. Es decir, en la actualidad se asiste a un proceso de “*pluralización de la diplomacia*”, en el cual una diversidad de actores opera con prácticas y propósitos que no necesariamente convergen y que portan múltiples legitimidades (Ferrero, 2019: 143). Constituye un hecho prácticamente incontestable que las RR.II. ya no evocan un ámbito exclusivo del Poder Ejecutivo y que en su desarrollo se evidencia un elemento de democratización. Por lo tanto, resulta importante reconocer que dentro de una diplomacia estatal existe toda una red de parlamentarios capaces de llevar sus intereses particulares más allá de las fronteras nacionales (CEIGB, 2015: 3). En este contexto, las acciones internacionales realizadas por los órganos de representación popular en las democracias representativas (llámense Parlamentos, Congresos, Senados o Cámaras de Representantes), o por sus integrantes, comenzaron a incluirse tanto en estudios parlamentarios y constitucionales, como en RR.II.

Existen dos condiciones estructurales que en las últimas décadas fueron determinantes para el desarrollo de la actividad internacional de los actores parlamentarios. La primera condición se relaciona con procesos “*internos*”, como aquellos que llevaron a la *democratización* de los sistemas políticos nacionales. Cabe recordar que a partir del último cuarto del siglo XX, varios países de América Latina, el sur de Europa, Europa del Este y Asia Oriental iniciaron transiciones hacia regímenes democráticos. Esta *democratización* consolidó la división de poderes y, con ello, las competencias constitucionales del Poder Legislativo en materia de política exterior, generando las condiciones domésticas para una mayor implicación de los actores parlamentarios en la escena internacional. Por su parte, la *globalización*, presentada frecuentemente como una condición “*externa*”, ha provocado una transformación estructural en las sociedades contemporáneas puesto que implica un incremento de la conectividad entre las variables políticas, económicas, sociales, tecnológicas y culturales en las distintas sociedades nacionales, y de éstas con los procesos que tienen lugar en el ámbito internacional. Si bien la economía y el desarrollo tecnológico han impulsado fuertemente su marcha, la *globalización* incide también en los más diversos aspectos, incluido el plano político-institucional (Ferrero: 2019: 150). En pocas palabras, como resultado de los procesos de *democratización* y *globalización* de los últimas décadas, la participación y las responsabilidades de los actores parlamentarios han aumentado considerablemente en el plano internacional, por lo que cada vez hay más actores nacionales que se involucran en el diálogo entre países de manera complementaria pero, al mismo tiempo, de forma también independiente a la interacción diplomática tradicional entre los gobiernos nacionales (CEIB, 2015: 5).

En el caso de América Latina, durante la década de 1980 varios países emprendieron transiciones de un gobierno autoritario hacia uno democrático, así como también un giro hacia reformas económicas de apertura de mercado. Para inicios de 1990, la mayoría de los países latinoamericanos poseía gobiernos elegidos democráticamente que estaban alineados entre sí y con EE.UU. en la defensa de la democracia, los derechos humanos y el libre mercado (Lowenthal & Baron, 2015: 29). Desde comienzos del siglo XXI, la influencia de EE.UU. se ha reducido considerablemente en esta región en comparación con la influencia que este país poseía hacia finales del siglo XX, tanto en los asuntos internos como en las relaciones exteriores de estos

países. Como consecuencia, los países latinoamericanos poseen ahora vínculos internacionales más diversos e importantes, no solamente entre ellos sino también con otros países en Europa, Asia, África y Oriente Medio (Lowental & Baron, 2015: 25 - 26). En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos constituyen Estados que persiguen activamente sus intereses y que cultivan toda clase de vínculos (entre ellos los interparlamentarios) con el fin de promoverlos de manera efectiva (Lowental & Baron, 2015: 34).

La actividad internacional de los actores parlamentarios suele agruparse en diversas acepciones de “*Diplomacia Parlamentaria*” y “*Parlodiplomacia*”. Además de revisar dichas nociones, el propósito de este documento consiste en: (I) puntualizar el modelo constitucional de la política exterior colombiana; y (II) explorar las prerrogativas del Legislativo en este campo mediante un análisis de sus actividades de *Diplomacia Parlamentaria* y *Parlodiplomacia* durante el período legislativo 2014-2018. En este orden de ideas, la pregunta base de este trabajo es: *¿Cómo es el modelo de política exterior propuesto por la Constitución Política de Colombia de 1991 y cuáles fueron las acciones de “Diplomacia Parlamentaria” y de “Parlodiplomacia” realizadas por parte del Congreso durante el cuatrienio legislativo 2014 - 2018?*

B. Justificación.

Tradicionalmente, los enfoques *realistas* han sido bastante usados para examinar las políticas exteriores latinoamericanas debido en particular a su énfasis en la distribución del poder, es decir, en las asimetrías existentes entre los países de América Latina y EE.UU. (Domínguez & Covarrubias, 2015: 4). Esto significa que la *variable externa* ha sido recurrente al estudiar las políticas exteriores latinoamericanas, en especial al evaluar los márgenes de autonomía frente a la dependencia de estos países. En la segunda mitad del siglo XX, durante el período de las dictaduras militares en la región, la idea de un actor racional unitario también fue bastante utilizada por parte de los académicos (Domínguez & Covarrubias, 2015: 4). Por supuesto, las críticas a los enfoques *realistas* en general aplican también para el estudio *realista* de las políticas exteriores latinoamericanas. Entre las críticas más frecuentes a dichos enfoques se encuentra que el asumir al *Estado* como una ficción personal provoca que los gobiernos nacionales se identifiquen como los únicos actores clave en materia de política exterior y los

Estados como la única entidad tomadora de decisiones en este ámbito. Ciertamente, los cambios sufridos por los países latinoamericanos como resultado de los procesos de *democratización* y *globalización* de los últimos años reclaman el uso de perspectivas analíticas que normalmente han estado fuera del *mainstream* académico (Domínguez & Covarrubias, 2015: 4). Al respecto, Castillo (2013) sostiene que aunque el panorama de la política exterior colombiana podría parecer en principio limitado (y casi parroquial), no puede desconocerse que la influencia de EE.UU. (como factor externo) y el condicionamiento de ciertas políticas por parte de algunos grupos internos, así sea de forma esporádica o tangencial, hacen que los tomadores de decisiones deban considerar los diversos niveles burocráticos internos para la toma de decisiones de política exterior (Castillo, 2013: 178).

Con respecto a puntualizar el modelo constitucional de la política exterior nacional, cabe subrayar que uno de los temas menos estudiado en política exterior colombiana es el relativo a su fundamento constitucional (Forero, 2012: 30). Por lo general, suelen privilegiarse los estudios políticos, económicos y hasta culturales, dejando de lado los análisis constitucionales. Contrario a esta tendencia, Forero (2012) considera que es importante acercarse al estudio constitucional de la política exterior ya que este es el elemento que configura lo que el Ejecutivo puede o no llevar a cabo en este campo. Si bien lo político y lo económico direccionan en el ámbito práctico, es lo constitucional aquello que sienta las bases para la política exterior estatal. Cabe recordar que las Constituciones, como cimiento político de los Estados contemporáneos, no solamente estructuran la política exterior, sino que también delinear sus objetivos y dan validez, legitiman y legalizan la estructura administrativa con la que se efectúa. Podría agregarse a favor del análisis constitucional que estos documentos configuran un modelo que es plasmado en términos constituyentes, por ende, puede afirmarse que las Constituciones consolidan unas directrices “pre-formativas” de política exterior, las cuales los Estados deben cumplir sin importar su programa político (Forero, 2012: 30). En este punto, resulta importante manifestar que aunque este trabajo recurre a la Constitución de 1991 como punto de partida para evaluar la política exterior colombiana, posteriormente la intención es observar cómo los actores parlamentarios utilizan estas prerrogativas para ir más allá de lo estipulado en dicho texto.

En cuanto a detallar las acciones de *Diplomacia Parlamentaria* y *Parlodiplomacia* del Congreso, cabe señalar que como responsable directo de la política exterior estatal, el Ejecutivo ha acaparado la atención académica, lo que perpetuado un desconocimiento generalizado acerca de otros actores que también tienen agendas propias más allá de las fronteras nacionales (CEIGB: 2015: 3). Sin embargo, estudiar el papel de los actores parlamentarios en política exterior resulta importante puesto que como actores internacionales, los *parlamentos* y los *parlamentarios* tienen ciertas características especiales. En primer lugar, en cuanto a agencia del Estado, los *parlamentos* gozan, dada su propia naturaleza institucional, de plena independencia frente al Ejecutivo, lo que posibilita que actúen en forma relativamente autónoma del Gobierno, autoridad superior en política exterior. Ante ello, en ocasiones surgen recelos en los gobiernos por lo que esto pudiera tener de contradictorio frente a la unidad del Estado en política exterior. Segundo, en cuanto son representantes populares, elegidos por los ciudadanos nacionales y también responsables ante ellos, los *parlamentarios* (y las corporaciones que éstos integran) son actores internacionales con legitimidad democrática para sus acciones. En esta calidad, los actores parlamentarios son una expresión de la pluralidad política y social de sus sociedades desde un espacio de representación política; es decir, se trata de una autoridad pública con una fuerte carga de representación ciudadana (Ferrero, 2019: 144). Por esta razón, se considera que la participación internacional de los actores parlamentarios sintoniza una cierta “*democratización de la política exterior*”, habida cuenta de que, por lo general, ésta se ha considerado como la menos democrática de las políticas públicas (Colacrai & Schanzer, 2016: 23). De esta forma, se evidencia el papel complementario que hoy en día los actores parlamentarios desempeñan en la formulación de las políticas exteriores estatales, sumándose a las funciones cumplidas, en su expresión más tradicional, desde el Ejecutivo (Colacrai & Schanzer, 2016: 23).

Finalmente, aunque los distintos enfoques de las teorías de la *autonomía* y la *dependencia* consideran el contexto doméstico para analizar la política exterior de un Estado para desarrollar estrategias de soberanía e independencia, como por ejemplo en Jaguaribe (1969, 1979) y Puig (1980, 1984), la participación de los actores parlamentarios en este proceso ha sido por lo general poco estudiada. En el pensamiento de este último autor, el *Estado* no debería concebirse como un actor único y racional debido a que en su seno los grupos de presión se disputan

permanentemente su control y son ellos quienes delinear las diferentes formas de inserción internacional del mismo. A diferencia de los enfoques *realistas* tradicionales, en el enfoque de Puig se fija el interés nacional en la base material o ideacional de los grupos de presión para conservar su poder en el Estado, y no con un carácter permanente y atemporal como en aquellos (Briceño & Simonoff, 2017: 60).

C. Revisión de Literatura.

De acuerdo con Malamud (2015), los sistemas políticos presidenciales suelen definirse como un tipo de régimen basado en la *separación del poder*. Sin embargo, en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, estos sistemas se han caracterizado sobre todo por una concentración del poder en manos del Ejecutivo. Según este autor, en esta región el gobierno de los hombres, en lugar del gobierno de las leyes, ha prevalecido en gran medida; y la combinación de un gobierno personal carismático con unas instituciones ejecutivas fuertes ha producido un tipo de “*presidencialismo concentracionista*” más que equilibrado. Esta noción implica la reducción de los puntos de veto en varias o todas las dimensiones de la política, aumentando potencialmente la capacidad de iniciativa presidencial y la toma de decisiones impulsada por el Ejecutivo (Malamud, 2015: 112 - 113). La característica definitoria del *presidencialismo*, trabajando junto con la característica definitoria del subtipo *concentracionista*, que es la concentración del poder en el Ejecutivo, han permitido mayores probabilidades de que las decisiones sobre asuntos exteriores en los países latinoamericanos se tomen sin enfrentar bloqueos institucionales (Malamud, 2015: 114).

En opinión de Sondrol (1990), la concentración del poder en el Ejecutivo es una característica regional históricamente arraigada. Este autor distingue esta tradición única de América Latina en tres aspectos clave: *caudillismo*, *personalismo* y *elitismo*; cuyo resultado sería un “*ejecutivismo*” supuestamente intrínseco a esta región. Desde esta perspectiva, durante el período de construcción de las naciones, el “*ejecutivismo*” en América Latina habría funcionado como un dispositivo para controlar y guiar las fuerzas extremistas y centrífugas características de la región, así como también para forjar símbolos unificadores esenciales para el nacionalismo en países ricos en tendencias separatistas y facciones políticas (Sondrol, 1990: 419).

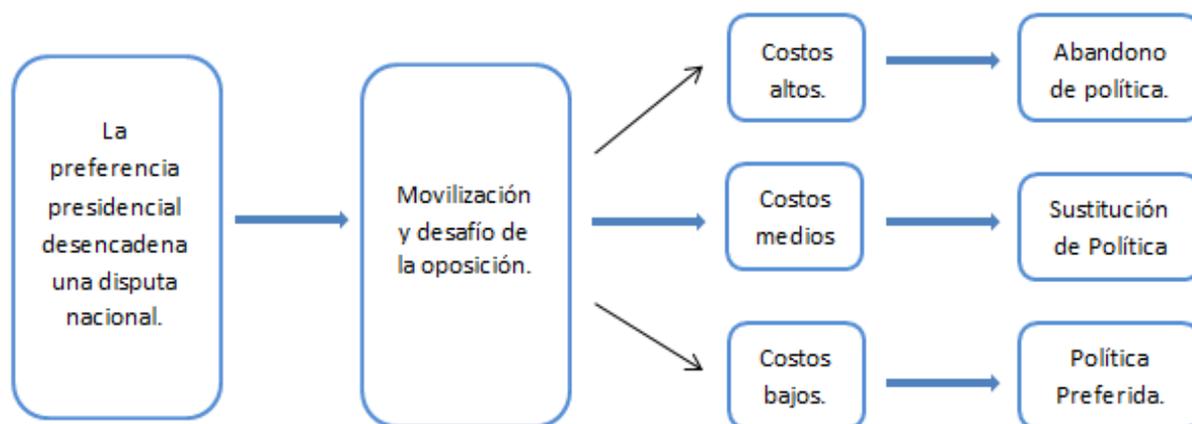
En su obra, Malamud (2015) demuestra cómo el *presidencialismo* se aplica con precisión a las políticas exteriores de América Latina. Este autor examina tres disputas entre países socios del MERCOSUR: los presidentes de Argentina y de Brasil, sin considerar los mecanismos institucionales, intervinieron directamente para resolver ciertas disputas **(I)** del sector automotor y **(II)** del sector azucarero; asimismo, **(III)** los presidentes de esta Organización acordaron la suspensión de la membresía de Paraguay. Analíticamente, Malamud (2015) identifica al presidente como un actor clave en la formulación de las políticas exteriores latinoamericanas. Está de acuerdo con que la *democratización* y la *globalización* han alentado a otros actores a participar en política exterior, en especial a los Legislativos, pero considera que los presidentes siguen manteniendo gran influencia en la toma de decisiones de este ámbito (Domínguez & Covarrubias, 2015: 6 - 7).

Según Long *et al* (2019), la literatura tradicional en política exterior de América Latina normalmente enfatiza dos aspectos: **(I)** las *restricciones sistémicas* y **(II)** la *discreción presidencial* frente a los actores nacionales. Según estos autores, en su forma fuerte, el “*paradigma presidencialista*” sugiere que, ante la ausencia de una *oposición política internacional* (en un sentido democrático), los presidentes aíslan la toma de decisiones de política exterior de la *oposición política interna* con el fin de poder avanzar en sus prioridades. Aunque puede que haya oposición interna, ésta rara vez conseguiría alterar o rechazar las preferencias presidenciales en este ámbito. En este punto cabe recordar que en la actualidad los *supuestos presidenciales* continúan siendo frecuentes en los análisis de las políticas exteriores latinoamericanas, incluso cuando desde la literatura sobre política interna se reconoce cada vez más las restricciones a los presidentes (Long *et al*, 2019: 1).

Por su parte, Lopes *et al* (2016) describen “*políticas exteriores con poca o ninguna articulación social*” como predominantes en América Latina.

Sin embargo, ¿son realmente marginales los actores domésticos en materia de política exterior? ¿O los *supuestos presidenciales* ensombrecen la influencia verdadera de estos actores? A modo de respuesta, Long *et al* (2019) presentan el modelo “*Presidencialismo Impugnado*” (Figura 1.), el cual enseña cómo los actores domésticos pueden imponer costos al emplear

puntos de veto institucionales o políticos para moldear la política exterior estatal. Dependiendo del nivel de costos impuesto por los actores domésticos, los presidentes abandonarían, modificarían o sustituirían su política preferida. La capacidad de la *oposición interna* para movilizar costos varía según cada contexto político e institucional, así como del tipo de problema de política exterior. Por lo general, los problemas que implican la soberanía territorial pueden tener una mayor relevancia política, mientras que aquellos con efectos distributivos suelen provocar respuestas de los grupos de interés. En pocas palabras, el modelo *presidencialismo impugnado* pone en primer plano la contestación por parte de los actores domésticos y las respuestas presidenciales estratégicas en el plano de la política exterior (Long *et al*, 2019: 2).



(Figura 1.)

Acerca de la política exterior colombiana, Long *et al* (2019) sostienen que la literatura tradicional suele enfatizar dos aspectos: **(I)** la *prerrogativa presidencial* y **(II)** las *restricciones sistémicas*. Esto quiere decir que los análisis se han centrado mayoritariamente en los niveles *individual* y *sistémico*. Frente a esto, cabe manifestar que independiente del enfoque teórico usado, normalmente se resalta la centralidad de la relación con EE.UU.: Colombia se adapta a los intereses estadounidenses y busca retornos de una relación “especial”, aunque asimétrica, con Washington (Bernal & Ticker, 2017). El estudio de la política exterior colombiana destaca la prerrogativa presidencial en la gestión de la relación con EE.UU. iniciando con la doctrina

“*Respice Polum*” (o mirar hacia el norte) formulada por el presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) (Drekonja-Kornat, 1982; Pardo & Tokatlian, 1988). Si bien algunos presidentes intentaron reequilibrar la inserción internacional del país, en la práctica la relación con EE.UU. siguió siendo prioritaria (Borda & Ticker, 2011; Amaya, 2017; Tickner & Bitar, 2017). Recientemente, una alineación inquebrantable caracterizó la presidencia de Álvaro Uribe (2002 - 2010), mientras que en su mandato Juan Manuel Santos (2010 - 2018) intentó una diversificación *moderada*. Este énfasis en la relación bilateral con EE.UU. y en las *restricciones sistémicas* al estudiar la política exterior colombiana resulta consistente con los análisis en general de las políticas exteriores de América Latina (Mora & Hey, 2003; Bertucci, 2013; Neto & Malamud, 2015), incluso cuando desde la literatura académica se subraya cada vez más la autonomía latinoamericana en el ámbito internacional (Ticker, 2007; Long, 2015).

Por su parte, Pardo (2004) y Ardila *et al* (2002) plantean que ha habido épocas en las que Colombia ha desarrollado una política exterior simbólicamente denominada “*Respice Similia*” (o mirar hacia los semejantes), la cual está vinculada a una diversificación de las relaciones internacionales en forma horizontal y respondiendo al criterio Sur - Sur. Sin embargo, estos momentos han sido tan esporádicos que tan sólo muestran qué tan cerca o lejos se ha estado de EE.UU., aunque siempre gravitando en su esfera de influencia (Dallanegra, 2012: 39).

Acerca de la política exterior colombiana, Amaya (2017) concluye que el *paradigma presidencialista* funciona casi como una “*verdad común*” que oscurece las dinámicas fuera de la oficina del Presidente. En opinión de Marcella (2008), el *paradigma presidencialista* caracterizó la decisión de Colombia de bombardear un campamento de las FARC-EP en Ecuador en 2008. De acuerdo con Borda y Gómez (2015), el *paradigma presidencialista* determinó la decisión de Colombia de incluir a los actores internacionales en el proceso de paz con dicho grupo armado. Siguiendo a Silva (2017), el *paradigma presidencialista* también se observó en la negociación del acuerdo de promoción comercial entre Colombia y EE.UU. Sin embargo, basándose en conocimientos recientes de la literatura en *Análisis de Política Exterior*, y en la evidencia de varios casos, Long *et al* (2019) desafían los *supuestos presidenciales* comunes y concluyen que su modelo capturara mejor cómo los actores domésticos pueden movilizarse para aumentar los

costos políticos con el fin de bloquear o modificar las preferencias presidenciales en política exterior. Cuando la oposición interna no logra aumentar los costos, entonces se aplicarían los *supuestos presidenciales*. De lo contrario, los presidentes responderían estratégicamente abandonando sus políticas preferidas o sustituyéndolas por las mejores alternativas. Desde esta perspectiva, la política exterior colombiana no estaría tan aislada de presiones internas como lo sugiere el diseño institucional formal y gran parte del trabajo teórico (Long *et al*, 2019).

Más allá de lo expuesto, las características de la política exterior colombiana han sido las mismas durante las últimas décadas: una alianza casi irrestricta con EE.UU., una diplomacia presidencial y personalizada, una intervención limitada de otros actores y una fragmentación temática que se refleja en la carencia de una verdadera política de Estado. Estas características se presentan debido a una combinación de varios factores como: un marcado bipartidismo, una serie de gobiernos sin referentes conceptuales en materia de política exterior, una comunidad académica que no ha sabido insertarse en la discusión de los temas internacionales del país y una opinión pública que considera estos temas como ajenos a ella. Todo esto habría propiciado una política exterior clientelizada, poco planificada y focalizada en asuntos puntuales y en las *relaciones bilaterales* (especialmente con EE.UU.) (Castillo, 2013: 177 - 178).

2. Marco Teórico:

A. Referentes Teóricos.

En consonancia con el uso frecuente de los enfoques *realistas* y *liberalistas*, al explicar el comportamiento de los *Estados* en el ámbito internacional, normalmente se emplean tres niveles de análisis diferentes (Waltz, 1959). El nivel *sistémico* o *internacional* explica la conducta estatal a partir del contexto exterior. El nivel *nacional* o *doméstico* presenta explicaciones con base en la estructura interna y la interacción de los actores subnacionales. Y el nivel *individual* analiza las características de los encargados de formular la política exterior (Velázquez, 2004: 63). En este sentido, siguiendo a Hudson (2005), la mayoría del trabajo teórico contemporáneo en el campo de las RR.II. da la impresión de que su fundamento radica en los *Estados*, o, en un lenguaje ligeramente alternativo, que cualquiera que sea la unidad de toma de decisiones involucrada (ya

sea un Estado, una persona o un grupo), ésta puede aproximarse como si fuera un actor racional y unitario, y por lo tanto, equiparse al *Estado*. Según esta autora, el subcampo del *Análisis de Política Exterior* desarrolla una teoría del actor específica que permite entablar mejor el terreno de las RR.II. Bajo el supuesto de que los tomadores de decisiones humanos que actúan individualmente y en grupos son la base de todo lo que sucede en RR.II., y que esos tomadores de decisiones no son mejor aproximados como si fueran actores racionales, unitarios y equivalentes al Estado, este subcampo revitaliza la conexión entre las RR.II. y su fundación como una ciencia social. La base del tomador de decisiones humano conlleva a un énfasis teórico orientado a los agentes, por lo que cabe aclarar que los *Estados* no son agentes, puesto que son abstracciones, por ende, no poseen agencia. Sólo los humanos pueden ser verdaderos agentes, y es esa agencia la fuente de toda política exterior y de todo cambio en ella (Hudson, 2005: 1 - 2).

Ante la discusión frecuente de cuál de estos enfoques resulta mejor para abordar las políticas exteriores de América Latina, debe aclararse que todos ellos sirven para eso. De hecho, la contribución de los académicos consiste sobre todo en saber identificar cuándo y por qué un conjunto de variables resulta más útil que otro. Evidentemente, la *democratización* y la *globalización* de los últimos años han hecho que este ejercicio sea cada vez más complejo debido a la multiplicación de actores que hoy en día influyen en materia de política exterior (Domínguez & Covarrubias, 2015: 7).

Uno de los pioneros en plantear la existencia de múltiples actores y la necesidad de considerar la complejidad natural del proceso de decisión en la política exterior estatal fue Allison (1971). Este autor desarrolló tres modelos conceptuales de toma de decisiones con el fin de explicar la Crisis de los Misiles de Cuba. El **Modelo I** (*actor racional*) supone la existencia de un *Estado* que toma decisiones racionalmente. En él, el actor inmerso en un sistema internacional particular y con fines sociológicamente determinados aparece bajo la forma de un gobierno unificado y capaz de cálculo. Por ello, para sus explicaciones este modelo se centra en los cálculos de dicho actor. El **Modelo II** (*proceso organizacional*) plantea que un gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones articuladas difusamente, cada una con vida propia y sustantiva. Por consiguiente, este modelo entiende la conducta estatal, no como un conjunto de

elecciones deliberadas, sino como *outputs* de grandes organizaciones que operan según patrones de conducta estandarizados. El **Modelo III** (*política gubernamental*) establece que los líderes de las organizaciones no son un grupo monolítico sino que cada individuo participa de un juego fuertemente competitivo (la *política*), por ello, este modelo entiende la conducta estatal como el resultado del complejo proceso de negociación entre los actores domésticos. No considera a un actor unitario, sino a varios jugadores que actúan de acuerdo a diversas concepciones relativas a objetivos nacionales, organizacionales y personales. Gracias particularmente a Allison (1971) fue posible demostrar la complejidad del proceso de decisión estatal debido al peso de los actores burocráticos; sin embargo, cabe destacar que este autor no consideró la posible influencia en este proceso por parte de los actores no burocráticos, como por ejemplo los actores parlamentarios.

En su análisis sobre quién toma las decisiones de política exterior, Hermann y Hermann (1989) plantean que un examen de cómo los gobiernos toman las decisiones en este campo sugiere que la autoridad es ejercida por una amplia gama de entidades. De hecho, los participantes con experiencia en la formulación de políticas exteriores, así como aquellos involucrados en la toma de decisiones en organizaciones grandes y complejas, frecuentemente recuerdan la naturaleza evasiva de la decisión y señalan que la elección puede no ser una ocurrencia precisa. En cambio, puede ser un proceso gradual que ocurre durante un período de tiempo prolongado, sin que pueda decirse que “X” tomó la decisión en un momento específico. En la formulación de políticas exteriores estatales, como en cualquier organización encargada de una variedad de asuntos complejos, es improbable que exista un conjunto recurrente de formuladores de políticas que maneje todos los problemas de la misma manera. Además, en cualquier Estado las unidades de decisión a menudo cambian con el tiempo y el problema. De hecho, si se contemplan las comparaciones transnacionales de órganos de toma de decisiones, el número de posibles unidades de decisión deviene formidable; por lo que se necesita un enfoque de contingencia para modelar cómo los *Estados* toman decisiones de política exterior, uno que indique bajo qué condiciones las unidades de decisión alternativas participan en uno u otro tipo de procesos. Entre las principales unidades de decisión se encuentran: primeros ministros, presidentes, juntas, gabinetes, coaliciones, parlamentos, etc. (Hermann & Hermann, 1989: 361 - 362).

Por último, haciendo referencia a la idea de *internacionalización de la política doméstica*, Milner & Keohane (1996) sostienen que los rápidos aumentos en los intercambios económicos internacionales que han ocurrido en las últimas décadas han provocado que los Estados estén cada vez más abiertos, según parámetros históricos. De acuerdo con estos autores, gran parte de los análisis económicos contemporáneos se dedican a explorar las consecuencias de dicha *internacionalización* en las opciones de la política macroeconómica y la política exterior. Teniendo en cuenta que la economía y la política están estrechamente vinculadas, existen razones suficientes para esperar que haya efectos profundos: en particular, la política interna en países de todo el mundo debería mostrar signos del impacto de la economía mundial (Milner & Keohane, 1996: 3). Más adelante, estos autores concluyen que la naturaleza de las instituciones domésticas no está simplemente dictada por consideraciones de eficiencia económica, sino que también refleja los valores sociales y las preferencias políticas de los principales actores dentro de una sociedad (Milner & Keohane, 1996: 251).

Con base en las ideas expuestas en este marco teórico, este documento destaca, por un lado, la complejidad natural del proceso de decisión en la política exterior estatal, y por el otro, la importancia de considerar la actividad internacional de actores diferentes al Ejecutivo. En este sentido, al evaluar el papel del actor parlamentario en la política exterior de Colombia, este artículo se ubica analíticamente, no en los tradicionales niveles *sistémico* o *individual*, sino en el nivel *nacional* o *doméstico*; y al abordar la actividad internacional de un actor distinto al Ejecutivo también se toma distancia del clásico *paradigma presidencialista*. De esta manera, este trabajo pretende profundizar en cuanto a una perspectiva teórica que por lo general ha estado por fuera del *mainstream* académico.

B. Referentes Conceptuales.

De acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2015), a grandes rasgos la *Diplomacia Parlamentaria* y la *Parlodiplomacia* pueden entenderse como “*la participación del Poder Legislativo en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, así como para designar las relaciones institucionales e informales que lo vinculan a los Poderes Legislativos de otros países y a sus miembros*”. Entendidas así, su objetivo principal

es establecer vínculos entre los diferentes actores parlamentarios del mundo con el fin de intercambiar información acerca de temas de interés recíproco y promover todo tipo de iniciativas dentro del complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a los parlamentos y a sus integrantes (CEIB, 2015: 5). No obstante, es importante plantear que esta definición podría generar confusiones en la medida en que resulta conveniente separar la participación del Legislativo en materia de política exterior, de las actividades autónomas realizadas por los actores parlamentarios en el plano internacional. En este orden de ideas, estos fenómenos mencionados evocan dos ámbitos de acción complementarios aunque diferentes. Uno estrechamente asociado a las funciones de control y acompañamiento de la política exterior estatal, y el otro directamente relacionado con la diplomacia bilateral y multilateral entre actores parlamentarios (CEIB, 2015: 6). Con el fin de evitar confusiones, en adelante este texto utiliza “*Diplomacia Parlamentaria*” para referirse a los marcos constitucionales de esta práctica y emplea “*Parlodiplomacia*” para referirse a los marcos autónomos de acción internacional de los actores parlamentarios.

- **Marcos de la *Diplomacia Parlamentaria*:**

- 1. Ratificación de Tratados Internacionales:** La ratificación de este tipo de acuerdos ocurre luego de la autorización parlamentaria mediante el proceso legislativo ordinario. Cuando una ley haya autorizado la ratificación, el tratado deviene una norma como todas las demás. La aprobación de leyes que ratifican tratados internacionales generalmente es objeto de un procedimiento acelerado o simplificado; sin embargo, en ciertas cuestiones puntuales el Legislativo podría ejercer un mayor control político, no solamente formal (Maus, 2012: 18).
- 2. Procedimientos Específicos:** Las Constituciones plantean ciertas disposiciones específicas que únicamente se aplican en esa área. Como por ejemplo, la declaración de guerra a otra nación o el compromiso de las fuerzas militares en el exterior; entre otras dependiendo del caso específico (Maus, 2012: 21).

3. Procedimientos de Derecho Común: Cuando surge algún problema internacional notable, los parlamentos se vuelven un punto de cruce obligado en el manejo de la política exterior estatal. Incluso si ésta continúa siendo su responsabilidad, el Ejecutivo de alguna manera necesita apoyo por parte del Legislativo (Maus, 2012: 27).

- **Marcos de la *Parlodiplomacia*:**

1. Instituciones Parlamentarias Supranacionales: Son organizaciones que procuran regular el comportamiento de sus Estados constitutivos al asumir parcialmente sus derechos y obligaciones soberanas (CEIGB, 2008: 20 - 21). En América Latina, el principal ejemplo es el Parlamento Latinoamericano, organismo cuyo propósito es fomentar la integración y el desarrollo de esta región.

2. Grupos de Amistad: Son conjuntos de parlamentarios destinados a crear o fortalecer las relaciones bilaterales con los Legislativos extranjeros a través de intercambios y contactos con los parlamentarios del país considerado (Maus, 2012: 27 - 28).

3. Foros Interparlamentarios: La *globalización* ha multiplicado los eventos interparlamentarios en distintos sectores de la vida pública y profesional. Estas iniciativas, en especial si se repiten regularmente y con agendas significativas, cumplen un papel sustancial, pues que en cuanto más parlamentarios conozcan las preocupaciones comunes, más fácil para ellos será plantearle inquietudes a sus colegas o gobiernos (Maus, 2012: 30).

4. Cooperación Interparlamentaria: Bajo esta expresión suelen clasificarse diferentes actividades que contribuyen a la cooperación técnica y administrativa entre corporaciones legislativas, las cuales pueden expresarse en forma de visitas, ciclos de formación, participación en programas, etc. (Maus, 2012: 33).

5. Expresiones *ad hoc*: Aquí se ubica la *Diplomacia de Parlamentarios*, que tiene lugar cuando el Ejecutivo rompe relaciones con otro Estado. Los parlamentarios no tienen potestad para avanzar en asuntos bilaterales, cuya responsabilidad continúa en manos del Ejecutivo, por lo que en estos casos los resultados se analizan en términos de redes, a menudo más personales que públicas (Tannous, 2017: 11 - 12).

3. Metodología:

El método de esta investigación es el *estudio de caso*. Yin (1989) describe estos estudios como una investigación empírica que indaga acerca de un fenómeno contemporáneo en un contexto específico, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa. Jiménez (2012), señala que este es uno de los métodos más apropiados para aprender la realidad de una situación determinada, el cual requiere realizar descripciones detalladas, establecer relaciones causales y estudiar un fenómeno ambiguo y complejo. El presente *estudio de caso* tiene como propósito **(I)** puntualizar el modelo constitucional de la política exterior colombiana, y **(II)** explorar las prerrogativas del Legislativo en este campo analizando sus actividades de *Diplomacia Parlamentaria* y *Parlodiplomacia* entre 2014 - 2018. Las fuentes de información son de dos tipos. En la primera parte, se emplean *fuentes bibliográficas*, es decir, se abordan diferentes textos académicos con el fin de extraer información relevante para el trabajo. Entre ellos, uno es de carácter *primario* (la Constitución Política de 1991) y seis son de carácter *secundario* (Vela, 2008; Molina, 2011; Forero, 2012; Castillo, 2013; Ardila *et al*, 2008 y González & Mesa, 2020). En la segunda parte, se emplean *fuentes electrónicas*, en concreto, los archivos de las *Gacetas del Congreso* del cuatrienio 2014 - 2018, es decir, *fuentes primarias*. En ambas partes, la técnica de investigación utilizada es el *análisis de contenido*, la cual sigue la lógica propia de los análisis cualitativos. Según Berelson (1952), el *análisis de contenido* es una técnica para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de determinados documentos. En opinión de Krippendorff (1990), el *análisis de contenido* constituye una técnica destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto específico. Por su parte, Jiménez (2012) sostiene que el *análisis de contenido* consiste fundamentalmente en sistematizar toda la información

recopilada durante la fase de investigación para posteriormente establecer relaciones causales tanto como sea posible con respecto de lo observado.

4. Modelo Constitucional de la Política Exterior Colombiana.

Según el artículo 9° de la Constitución, las relaciones exteriores del Estado colombiano se basan en cuatro principios: la *soberanía nacional*, la *autodeterminación de los pueblos*, el *reconocimiento del derecho internacional* y la *integración latinoamericana*.

El establecimiento en 1991 de estos principios que rigen la política exterior colombiana constata que los constituyentes tomaron en consideración los profundos cambios sufridos por el *Estado* y las RR.II. en el mundo contemporáneo. Estos principios, que se refieren a la necesidad de abrir el país al mundo, llevaron al Gobierno de la época a proponer un corolario pertinente: la *universalización de las relaciones internacionales* (Vela, 2008: 247). En este sentido, por medio de la Constitución de 1991, Colombia experimentó un desarrollo importante en cuanto a sus relaciones exteriores, el cual reflejó las temáticas y tendencias de la globalización en las últimas décadas. Se trabajaron diversos temas y nuevos conceptos se incluyeron, en especial el amplio desarrollo en materia de derechos humanos e integración económica regional. Otro aspecto relevante incorporado mediante dicho texto fue el control de los tratados internacionales, tanto político como de constitucionalidad; reiterando la importancia del derecho internacional para el ordenamiento jurídico interno (Molina, 2011: 103 - 104).

Por su parte, Forero (2012) sostiene que los fundamentos constitucionales de la política exterior colombiana son esencialmente dos: la *integración* y lo “*interméstico*”:

Integración: La Constitución plantea la búsqueda de la integración latinoamericana como misión del Estado en el ámbito internacional. Lo cual marca un hito trascendental en la historia constitucional de Colombia por cuanto se fija al Estado un derrotero institucional consistente en el “impulso” necesario para que la conformación de la comunidad latinoamericana sea un hecho. En ello se observa la entrada del país en la tendencia constitucional de la región que promulga como objetivo esta perspectiva integracionista (Forero, 2012: 30 - 31).

Interméstico¹: La Constitución propone una interpretación de la política exterior basada en el fortalecimiento de los ámbitos comunes que generan la relación entre lo doméstico y lo internacional, esto es, presentar la política exterior como producto de la interacción entre lo nacional y lo internacional. De esta forma, esta Constitución establece unos ámbitos de actividad internacional que algunos enuncian como sistémicos y que otros catalogan desde la expresión técnica “interméstico” (Forero, 2012: 33).

B) Poder Ejecutivo.

El artículo 115° de la Constitución promulga las competencias del Presidente al denotar su triple carácter: jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa. Al concentrar en una figura todas estas funciones, se consolida el carácter unipersonal del Ejecutivo y se manifiesta claramente el tipo de sistema político que rige en Colombia. Para fines de la política exterior, la competencia en las decisiones descansa en el Presidente. No obstante, la Constitución propone un aditamento de conformación del Gobierno indicando en el citado artículo que: “*El gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos*”. Lo cual significa que para validez del acto realizado por el Ejecutivo, se requiere la actuación conjunta del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores. Este condicionamiento sustrae sutilmente el sentido unipersonal de las decisiones del Presidente y aporta un tinte más institucional al involucrar la actividad política y constitucional del Ministro. Lo cual prefigura, al menos de manera conceptual, un sentido organizacional en la política exterior de acuerdo al modelo de Allison, proporcionando una connotación especializada y basada en competencias orgánicas. De todas formas, resulta más ecuánime interpretar esta competencia ministerial como un complemento o una asesoría, por cuanto la responsabilidad activa es propia del Presidente (Forero, 2012: 39 - 40).

¹Robert Russell usa esta expresión por primera vez en la década de 1980 con el fin de mostrar las nuevas dinámicas de la política exterior de los Estados latinoamericanos, con la cual resume los cambios en ella a partir de la irrupción de los asuntos internos en este tipo de política (Forero, 2012: 33).

Lo anterior ayuda a interpretar el numeral 2 del artículo 189° de la Constitución, el cual subscribe como competencias del Presidente en su triple carácter: *“Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”*.

Para complementar este enfoque organizacional y colaborativo, el artículo 225° de la Constitución crea la *Comisión Asesora de Relaciones Internacionales* (CARE), cuya composición la fija la ley y su función consiste en servir de cuerpo consultivo al Presidente. La CARE busca generar una mayor participación en las decisiones de la política exterior nacional, ampliar los escenarios para el debate político y aumentar la legitimidad de las decisiones (Forero, 2012: 41 - 42). La CARE está compuesta por: **1)** los ex Presidentes elegidos por voto popular; **2)** dos miembros elegidos por el Presidente; **3)** doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas (tres por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes); **4)** el Vicepresidente; **5)** el Ministro de Relaciones Exteriores.

C) Poder Legislativo.

El numeral 16 del artículo 150° de la Constitución enuncia a otro actor participe en la política exterior estatal, el Congreso de la República, al indicar como su función más importante aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo. Esta función se otorga en el marco de la división de funciones de las ramas del poder público; lo cual demuestra un interés constitucional por controlar políticamente la actividad del Ejecutivo desde el Legislativo, pero además, también expresa la necesidad de la participación democrática, que es la que ocurre en este organismo de representación popular. Si bien es cierto que el Congreso no puede introducir enmiendas a los tratados internacionales debido a su contenido bilateral y de negociación, también es cierto que los mismos pueden improbarse por razones políticas, lo que en parte desarrolla el concepto político de democracia (Forero, 2012: 40 - 41).

Complementariamente, la Constitución sugiere que el Congreso es el único órgano competente para comprometer la soberanía nacional. Esto, al otorgarle la potestad de “*transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales*” (artículo 150°, numeral 16). Lo cual evidencia una posición constitucional según la cual el tema de la soberanía debe discutirse en términos públicos y colectivos, es decir, basado en una deliberación democrática. Siguiendo los numerales 4 y 5 del artículo 173°, son atribuciones del Senado permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y autorizar al gobierno para declararle la guerra a otra nación. De acuerdo con el artículo 136°, el Congreso también tiene la función de autorizar los desplazamientos al exterior de servidores públicos para el cumplimiento de misiones específicas. Asimismo, el numeral 19 del artículo 150° establece que el Congreso es el encargado de elaborar las leyes que regulan el comercio exterior y señalar el régimen cambiario internacional, así, puede: “*Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas*” (Forero, 2012: 41).

Acerca del Congreso, Castillo (2013) sostiene que aunque esta corporación legalmente posee la facultad de interponer acciones, presentar proyectos, desarrollar debates políticos y hasta sancionar funcionarios, por lo general ha sido un actor doméstico con una actividad limitada en cuanto a la política exterior ya que, en su opinión, éste no ha sabido desarrollar todas las herramientas constitucionales que tiene a su alcance para limitar y restringir el carácter personalista del Presidente en este ámbito (Castillo, 2013: 180). Sin embargo, usando fuentes primarias como documentos oficiales y entrevistas, Ardila *et al* (2008) exploran el vínculo entre el Congreso y la política exterior colombiana, concluyendo que son destacables las acciones de control político que, acerca de la agenda internacional, ha realizado la Comisión Segunda; lo cual debilitaría la tradicional afirmación reduccionista que encasillaría la política exterior colombiana en un carácter netamente personalista. En opinión de estos autores, debería existir una mayor capacitación en cuanto a temas internacionales, por parte de los integrantes de dicha Comisión, y debería haber una mayor sinergia con el Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de lograr un papel más activo en la toma de decisiones de política exterior (González & Mesa, 2020: 53).

En conclusión, el modelo constitucional de política exterior propuesto por la Constitución de 1991 es “interméstico”, basado en una propuesta organizacional y con una tendencia hacia la descentralización de la política, con la idea hipotética de generar una mayor democratización y profesionalización de la misma, lo cual implica que la política exterior sea objeto de la influencia de múltiples sectores, dándose la necesidad de ampliar los escenarios de deliberación política. Cabe aclarar que este modelo se encuentra inserto en el ámbito constitucional, lo que no necesariamente conlleva a su realidad efectiva, puesto que podría suceder que en realidad exista una concentración del poder en la Presidencia que iría en detrimento de lo estipulado. No obstante, por lo menos desde el plano formal, puede afirmarse que la Constitución de 1991 establece una política exterior que afronte de manera profesional los desafíos contemporáneos del ámbito internacional (Forero, 2012: 51 - 52).

5. Investigación y Análisis de Resultados.

Esta sección se desarrolla en dos partes. La **parte A** aborda la *Diplomacia Parlamentaria* colombiana empleado como parámetro el compromiso de las *Fuerzas Militares en el exterior* (*Procedimientos Específicos*). La **parte B** aborda la *Parlodiplomacia* colombiana empleando como parámetro las autorizaciones del Congreso para asistir a *foros interparlamentarios en el exterior*. Ambas partes se basan fundamentalmente en la información de las *Gacetas del Congreso* del cuatrienio 2014 - 2018, las cuales se revisaron individualmente con el fin de identificar aquellas que tratan estos asuntos. El producto de dicha investigación se plasmó en el **anexo 1**. Con base en lo encontrado: la **parte A**, **(I)** caracteriza los Acuerdos ratificados por parte del Congreso entre 2014 - 2018 relativos al compromiso de las *Fuerzas Militares en el exterior*; y **(II)** deduce y analiza la estrategia de esta corporación en el acompañamiento de la política exterior dictada por el Ejecutivo durante dicho período. La **parte B**, **(I)** presenta los *foros interparlamentarios en el exterior* entre 2014 - 2018 en los que hubo presencia de congresistas colombianos; y **(II)** establece y analiza la dimensión de los vínculos interparlamentarios establecido por el Congreso durante este cuatrienio.

A. Diplomacia Parlamentaria en Colombia (2014 - 2018): Compromiso de las Fuerzas Militares en el Exterior.

Acuerdo entre la U.E. y Colombia para la Participación en Operaciones de Gestión de Crisis de la U.E. (Bogotá, 5 de Agosto de 2014).	
Autores	- Ministra de Relaciones Exteriores: María Ángela Holguín. - Ministro de Defensa: Juan Carlos Pinzón.
Ponentes	Congresistas: Jaime Yepes. Ana Agudelo. Moisés Orozco.
Publicación del Proyecto:	Gaceta 270 (2015). Gaceta 839 (2016). Gaceta 632 (2018).
Ponencia de Primer Debate:	Gaceta 339 (2015). Gaceta 188 (2016). Gaceta 216 (2017).
Ponencia de Segundo Debate:	Gaceta 647 (2015). Gaceta 397 (2016). Gaceta 294 (2017). Gaceta 1006 (2017). Gaceta 1064 (2017). Gaceta 290 (2018).
Discusión Parlamentaria:	Gaceta 717 (2015). Gaceta 639 (2016). Gaceta 1171 (2017). Gaceta 811 (2018).
Aprobado:	Mayo 18 de 2016.

Este Acuerdo establece las condiciones generales para la participación de Colombia en las *Operaciones de Gestión de Crisis de la U.E.*, con el fin de promover y desarrollar los intereses mutuos de paz y seguridad mundiales. Es decir, este tratado constituye el marco normativo necesario para la posible participación de Colombia en dichas Operaciones, a partir

del cual se impulsa la cooperación con la U.E. y se fortalecen las capacidades de las Fuerzas Militares por medio del establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, con las Fuerzas Militares de los países que conforman este Organismo. Estos estándares abarcan aspectos logísticos, técnicos y operativos, a través de los cuales se determina una hoja de ruta concreta para el futuro de las Fuerzas Militares. Este Acuerdo regula aspectos importantes de las posibles contribuciones de Colombia, así (Gaceta 270, 2015: 10 - 11):

1. Colombia podrá decidir el tipo de participación en cada Operación, después de recibir la invitación de la U.E.
2. La decisión de participar en cada Operación será una decisión autónoma y discrecional del Gobierno colombiano, sin estar obligado a participar si no lo considera necesario.
3. El despliegue efectivo de unidades o contribuciones de Colombia en cada Operación será acordado mediante arreglos posteriores de implementación que constituyen acuerdos simplificados que el Gobierno podrá suscribir para garantizar la implementación del Acuerdo.
4. Colombia mantiene la jurisdicción penal, civil y disciplinaria del personal civil o militar enviado en cada Operación.
5. El personal desplegado en cada Operación gozará de los mismos privilegios e inmunidades que el resto del personal europeo en cada misión específica.
6. Se determina que la autoridad competente es el Ministerio de Defensa. No obstante, para la firma de los acuerdos de implementación será el Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores o la persona a quien se le haya otorgado los plenos poderes para manifestar la voluntad el Estado colombiano.

Acuerdo entre la ONU y Colombia sobre las Contribuciones a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). (Nueva York, 26 de enero de 2015).	
Autores:	- Ministra Relaciones Exteriores: María Ángela Holguín. - Ministro de Defensa: Juan Carlos Pinzón.
Ponentes:	Congresistas: Alfredo Deluque. Eugenia Triana. Jimmy Chamorro.
Publicación del Proyecto:	Gaceta 270 (2015). Gaceta 649 (2016).
Ponencia de Primer Debate:	Gaceta 337 (2015). Gaceta 82 (2016).
Ponencia de Segundo Debate:	Gaceta 648 (2015). Gaceta 165 (2016).
Discusión Parlamentaria:	Gaceta 243 (2016). Gaceta 584 (2016). Gaceta 714 (2016).
Aprobado:	Marzo 20 de 2016.

Este Acuerdo establece las condiciones generales para el despliegue efectivo de personal de las Fuerzas Militares colombianas en las OMP de la ONU. Esto, cobijado por un régimen de privilegios e inmunidades suficientes para garantizar su protección durante el despliegue, así como un marco flexible que permite al Gobierno identificar, establecer y ejecutar los tipos de contribución vía arreglos de implementación derivados del Acuerdo (Gaceta 270, 2015: 19). Es decir, este tratado permite contar con el marco normativo necesario para realizar las gestiones propias que conlleva la relación de cooperación entre Colombia y la ONU. Dicha relación se centra en fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares mediante el establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, con las Fuerzas Militares de los países que conforman esta Organización. En este punto, cabe resaltar que se trata de la misma formulación establecida para el tratado con la U.E. Este Acuerdo regula aspectos importantes de las posibles contribuciones de Colombia, así (Gaceta 270, 2015: 20 - 21):

1. Colombia podrá decidir el tipo de participación en cada OMP autorizada por el Consejo de Seguridad, después de recibir la invitación de la ONU.
2. La decisión de participar en cada OMP, con personal o equipos de las Fuerzas Militares, será una decisión autónoma y discrecional del Gobierno colombiano, sin estar obligado a participar si no lo considera necesario.
3. El despliegue efectivo de unidades o contribuciones de Colombia a las OMP serán acordados mediante arreglos posteriores de implementación que constituyen acuerdos simplificados el Gobierno podrá suscribir para garantizar la implementación del Acuerdo.
4. Estos arreglos abordarán aspectos específicos para cada OMP con respecto al tipo y número de personal, regímenes disciplinarios y estándares de conducta, condiciones de reembolso y apoyo de la ONU a Colombia por las contribuciones realizadas, aspectos logísticos y disposiciones sobre resolución de controversias.
5. El personal colombiano desplegado en cada OMP gozará de los mismos privilegios e inmunidades establecidos para el resto del personal contribuyente de otras naciones en cada misión específica.

Con base en esta información, puede evidenciarse que durante el cuatrienio 2014 - 2018 Colombia desarrolló una política exterior basada en posibilitar la participación de sus Fuerzas Militares en los escenarios internacionales. Esto, bajo la perspectiva del futuro de las mismas, contribuyendo con las destrezas desarrolladas en los últimos años y proyectando nuevas habilidades y estándares. Cabe recordar que las capacidades de sus Fuerzas Militares son la base que permite que Colombia se consolide como un actor relevante en los escenarios regionales y globales, a través de diferentes mecanismos de cooperación bilateral y multilateral. Por consiguiente, para Colombia constituye un objetivo estratégico el fortalecer la cooperación con organismos multilaterales y con otras naciones; no solamente para una mayor efectividad contra

la delincuencia transnacional y otras amenazas, sino también para orientar el futuro de sus Fuerzas Militares. Como parte de dicha estrategia, el Gobierno de Colombia alcanzó determinados Acuerdos con la U.E. y la ONU, con el propósito de desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las Fuerzas Militares (Gaceta 270, 2015: 7 - 8). Posteriormente, ambos Acuerdos fueron remitidos al Congreso con el fin de que surtieran su respectivo proceso legislativo ordinario, los cuales se desarrollaron de forma rápida y simple, culminando con la aprobación de leyes que autorizaron su ratificación. Es decir, como lo plantea Maus (2012), la ratificación parlamentaria de estos Acuerdos fue objeto de un procedimiento simplificado y acelerado.

Aunque fueron minoría, cabe señalar que en la *discusión parlamentaria* hubo algunos congresistas que, si bien estaban a favor de ratificar los Acuerdos y reconocían la importancia de la apertura internacional y la cooperación militar para Colombia, también presentaron inquietudes relativas a las consecuencias del cumplimiento de lo pactado. Estos congresistas fueron enfáticos en solicitar garantías para que estos Acuerdos de ninguna manera impliquen un detrimento de las capacidades nacionales para abordar los desafíos actuales, sobre todo de cara al posconflicto. Lo cual evidencia una preocupación por no debilitar las Fuerzas Militares y hallar un equilibrio adecuado entre su acción interna y su participación en operaciones exteriores. Adicionalmente, durante dicha discusión también hubo algunos congresistas que se mostraron abiertamente en contra de la ratificación de estos Acuerdos, quienes esencialmente argumentaron que el posconflicto no debería ser una ocasión para que miembros de las Fuerzas Militares vayan a arriesgarse en operaciones militares promovidas por parte de organismos internacionales o potencias extranjeras. También, cabe señalar que en la *discusión parlamentaria* no se llevaron a cabo debates de control político acerca de la participación de las Fuerzas Militares del país en ninguna misión específica de la U.E. o la ONU, ni tampoco hubo congresistas cuestionando el nivel de control del Congreso sobre estas Operaciones. Fundamentalmente, la *discusión parlamentaria* giró en torno a la conveniencia (o falta de ella) de estos Acuerdos para el país.

De lo anterior, puede deducirse que entre 2014 - 2018 la estrategia de *Diplomacia Parlamentaria* del Congreso colombiano como corporación consistió en apoyar decididamente la

política exterior dictada por parte del Ejecutivo a través de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa. Esto, seguramente con el fin de que el país se acerque cada vez más al objetivo nacional estratégico previamente señalado. Por último, teniendo en cuenta el reducido número de intervenciones parlamentarias, la falta de exposiciones profundas y la nula participación de expertos, es decir, ante la ausencia de un verdadero debate técnico profundo, queda evidenciado el carácter *simplificado y limitado* de la *discusión parlamentaria* en Colombia entre 2014 - 2018 con respecto al compromiso de las *fuerzas militares en el exterior*

B) Parlodiplomacia en Colombia (2014 - 2018): Asistencia a *Foros Interparlamentarios en el exterior.*

2014.				
Fecha.	Foro.	Lugar.	Gaceta.	Congresista.
4 – 5 / Jun.	Reunión del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina.	C. de Guatemala - Guatemala.	557 / 2014.	Luis Andrade.
27 – 28 / Ago.	Seminario sobre la CPI y el Estatuto de Roma.	Montevideo - Uruguay.	530 / 2014. 671 / 2014. 672 / 2014.	Fabio Amín.
28 – 30 / Ago.	Asamblea General Ordinaria de la Unión de Partidos Latinoamericanos.	C. de Panamá - Panamá	672 / 2014.	Efraín Cepeda.
17 – 19 / Sep.	1ºParlamento Iberoamericano de la Juventud.	Zaragoza - España	688 / 2015.	Daniel Cabrales.
17 – 19 / Sep.	“Asegurando un futuro democrático para las Américas”.	C. de Panamá - Panamá.	687 / 2014.	Edinson Delgado.
18 – 19 / Sep.	“Desarrollo de capacidades en los medios de comunicación”.	C. de Panamá - Panamá.	687 / 2014.	Sofía Gaviria.
21 – 23 / Sep.	Climate Summit.	Nueva York - EE.UU.	688 / 2014.	José Name.
22 – 23 / Sep.	Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas.	Nueva York - EE.UU.	688 / 2014.	Luis Andrade.
23 – 25 / Sep.	Reunión Mundial del Grupo de Parlamento Abierto.	Valparaíso - Chile.	688 / 2014. 187 / 2015.	Jorge Pedraza. Angélica Lozano.
24 – 30 / Sep.	V Congreso de Antropología, Psicología y Espiritualidad.	Madrid - España.	709 / 2014.	Clara Rojas.
28 – 29 / Sep.	“Proceso de Paz en Colombia y su influencia en la Región Andina”.	Ibarra - Ecuador.	688 / 2014.	Antonio Navarro.
29 – 30 / Sep.	Cumbre Concordia.	Nueva York -	688 / 2014.	Álvaro Uribe.

		EE.UU.		
29 / Sep – 2 / Oct.	“La importancia de las soluciones aprobadas mediante programas de cooperación”.	Nueva York - EE.UU.	709 / 2014.	Edward Rodríguez.
10 – 16 / Oct.	XXX Conferencia de Partidos Políticos de América Latina & 3° Cumbre ICAPP-CPPAL.	Ciudad de México - México.	186 / 2015.	Oscar Marín.
15 – 18 / Oct.	5° Reunión Internacional de la Red Hemisférica de Parlamentarios y ex Parlamentarios por la Primera Infancia.	Monterrey - México.	09 / 2015.	Sofía Gaviria.
23 – 24 / Oct.	XII Congreso de Fepasep: Cuestiones de Seguridad en Democracia.	Buenos Aires – Argentina.	688 / 2014.	Álvaro Uribe.
5 – 7 / Nov.	“Democracy in the Americas”.	Miami - EE.UU.	105 / 2015.	Iván Duque.
8 – 15 / Nov.	Seminario de la Fundación Konrad Adenauer.	Berlín - Alemania.	131 / 2015.	Lina Barrera. Aida Merlano. Luis Urrego.
19 – 20 / Nov.	Audiencia Parlamentaria en la ONU.	Nueva York - EE.UU.	102 / 2015.	Luis Duque.
7 – 12 / Dic.	Seminario para Parlamentarios de América Latina.	Jerusalén - Israel.	148 / 2015.	Paloma Valencia.
8 / Dic.	Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático.	Lima - Perú	147 / 2015. 148 / 2015.	Luis Duque.

2015.				
Fecha.	Foro.	Lugar.	Gaceta.	Congresista.
18 – 21 / Mar.	Gala de la International Conservation Caucus Foundation.	Washington - EE.UU.	218 / 2015.	Jack Housni.
24 - 25 / Mar.	“Medición de las Inversiones y el Gasto Público en Seguridad Alimentaria y Nutricional”.	Antigua - Guatemala.	376 / 2015.	Sofía Gaviria.
9 – 14 / Abr.	Conferencia Global Parlamentaria.	Washington - EE.UU.	319 / 2015.	Fabio Arroyabe.
14 – 17 / Abr.	I Encuentro de Egresados CAF de Gobernabilidad y Liderazgo.	Rio de Janeiro - Brasil.	319 / 2015.	Carlos Guevara.
3 – 6 / May.	Panel de Expertos.	Ginebra - Suiza.	476 / 2015.	Alirio Uribe.
4 - 6 / May.	Visita a la Formación Vaca Muerta.	Neuquén - Argentina.	476 / 2015.	Mauricio Gómez.
5 – 9 / Oct.	Reunión del BM y el FMI.	Lima - Perú.	935 / 2015.	Mauricio Lizcano
6 - 18/ Nov.	Visita Parlamentaria a China.	China.	280 / 2016.	Antonio Restrepo.

29 / Nov – 2 / Dic.	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.	Sao Paulo - Brasil.	279 / 2016.	Senén Niño.
2 -3 / Dic.	2° Foro de Parlamentarios de Pesca y Acuicultura de América Latina y el Caribe.	Brasilia - Brasil.	279 / 2016.	Milton Rodríguez. Maritza Martínez.

2016.				
Fecha.	Foro.	Lugar.	Gaceta.	Congresista.
20 – 25 / Feb.	Seminario sobre Productos de Riesgo Potencialmente Reducido.	Neuchatel - Suiza.	253 / 2016.	Didier Burgos.
22 – 23 / Feb.	Reunión del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar.	Sucre - Bolivia.	253 / 2016.	Óscar Pérez.
5 – 7 / Mar.	2° Cumbre de América Latina sobre Israel.	Miami - EE.UU.	155 / 2016.	Luis Duque.
8 – 9 / Mar.	Reunión con Funcionarios de la OEA.	Washington - EE.UU.	254 / 2016.	Óscar Pérez.
9 - 19/ Mar.	Festival Mundial de la Cultura.	N. Delhi - India.	194 / 2016. 254 / 2016. 280 / 2016.	Hernán Penagos.
10 – 17 / Mar.	Congreso Aviva.	Brasilia - Brasil	179 / 2016.	Orlando Castañeda.
12 – 19 / Mar.	<i>Parliamentary Staff Institute.</i>	EE.UU.	280 / 2016.	Eduardo Crissien. Jack Housni.
14 - 17 / Mar.	Seminario Técnico.	Nueva York - EE.UU.	194 / 2016. 280 / 2016.	Samuel Hoyos.
15 – 17 / Mar.	Modelos de Gestión Parlamentaria para Diputados y Asesores del Congreso Nacional de Honduras.	Tegucigalpa - Honduras	194 / 2016. 280 / 2016.	Santiago Valencia.
16 – 18 / Mar.	Reunión de la Red de Parlamento Abierto.	Buenos Aires - Argentina	179 / 2016.	Juan Manuel Galán.
10 - 12 / Abr.	Conferencia de la Red de Parlamentarios del BM y el FMI.	Washington - EE.UU.	539 / 2016.	Luis Duque.
10 – 16 / Abr.	“El Rol de los Congresos en los Sistemas de Integridad Pública.”	Washington - EE.UU.	237 / 2016.	Antonio Navarro.
19-20/Abr	Reunión Regional de Hábitat III para América Latina y el Caribe.	Toluca - México	452 / 216.	Germán Blanco.
8 – 11 / May.	Reunión de Trabajo de la Comisión Especial de Seguimiento Parlamentario de la Alianza del Pacífico.	Santiago - Chile	237 / 2016.	Jimmy Chamorro.
20 / May - 1 / Jun.	Visita a China.	China	487 / 2016. 491 / 2016. 537 / 2016. 558 / 2016.	Carlos Osorio. Karen Cure. Lucy Contento.

27 / May – 1 / Jun.	2° Reunión de Experta/os: Ley Modelo sobre Violencia Política contra las Mujeres.	La Paz - Bolivia	537 / 2016.	Angélica Lozano.
24 – 27 / May.	Congreso de la Organización Demócrata Cristiana.	Santiago de Chile - Chile.	539 / 2016.	Efraín Cepeda.
26 / May – 1 / Jun.	“Deconstruir la Guerra para Construir la Paz”.	Camporreils - España.	491 / 2016. 537 / 2016. 558 / 2016.	Clara Rojas.
27 / May – 4 / Jun.	“Reconciliación, trabajo del pasado y memoria histórica en un escenario de posconflicto”	Berlín - Alemania	537 / 2016. 558 / 2016.	Nicolás Echeverry.
13 – 17 / Jun.	9° Sesión de Conferencia de la Convención de las Personas con Discapacidad.	Nueva York - EE.UU.	584 / 2016. 714 / 2016.	Carlos Guevara.
25 / Ago – 3 / Sep.	“V Encuentro de Parlamentarios/as, y Líderes Políticos Afrodescendientes de las Américas y el Caribe” y “Diálogo entre Parlamentarios y Lideresas Políticas”.	San José - Costa Rica.	811 / 2016. 840 / 2016.	Guillermina Bravo.
29 / Ago – 8 / Sep.	Connect 2016.	Shanghái - China.	811 / 2016. 840 / 2016.	Margarita Restrepo.
7 – 8 / Sep.	Aniversario XX CAF.	Washington - EE.UU.	1087 / 2016.	Luis Duque.
12 – 15 / Sep.	Taller sobre Apertura Legislativa.	Santiago de Chile - Chile.	815 / 2016. 841 / 2016.	Olga Velázquez.
7 – 10 / Nov.	Visita Especializada en Cambio Climático.	Berlín - Alemania.	10 / 2017.	Nicolás Echeverry.
7 – 10 / Nov.	Asociación para la Promoción de la Libertad y el Desarrollo Sostenible de Guatemala.	C. de Guatemala - Guatemala.	10 / 2017.	María Fernanda Cabal.
8 - 9 / Nov.	Seminario Internacional de Elecciones EE.UU.	Washington - EE.UU.	10 / 2017.	Germán Blanco. Carlos Osorio.
8 – 9 / Nov.	VII Foro de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe.	C. de México - México.	1169 / 2016. 10 / 2017.	Víctor Correa.
21 – 24 / Nov.	Fundación CEDDET.	Madrid - España.	1169 / 2016. 11 / 2017.	Mauricio Gómez.

2017.				
Fecha.	Foro.	Lugar.	Gaceta.	Congresista.
15 – 17 / Mar.	“Africa and South-South Cooperation”.	Dajla - Marruecos.	242 / 2017.	Ana Agudelo.
15- 26 / Abr.	Global Exhibition on Services.	Greater Noida -	328 / 2017. 351 / 2017.	Guillermina Bravo.

		India.	397 / 2017.	
16 – 28 / Abr.	Visita a China.	China.	328 / 2017. 351 / 2017. 397 / 2017.	Fabio Arroyabe. Didier Burgos. Rafael Paláu. Héctor Osorio. Alejandro Chacón. Marco Rodríguez.
17 – 19 / Abr.	Conferencia de la Red Parlamentaria del BM y el FMI.	Washington - EE.UU.	328 / 2017.	Alfredo Molina.
19 / Abr - 8 / May.	“Implicaciones Estratégicas de los DD.HH y el Estado de Derecho.”.	Washington - EE.UU.	351 / 2017. 370 / 2017. 397 / 2017.	Carlos Guevara.
22 / Abr – 2 / May.	3º Foro Global de Evaluación EvalPartners.	Biskek - Kirguistán.	351 / 2017. 397 / 2017.	Samuel Hoyos.
23 - 26 / Abr.	Conferencia sobre Derechos de Autor y Gestión Colectiva.	Viña del Mar - Chile	351 / 2017. 397 / 2017.	Clara Rojas.
3 - 5 / May.	V Encuentro de Planificación del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe.	C. de Guatemala - Guatemala	370 / 2017.	Alfredo Deluque.
14 – 17 / May.	“El Empoderamiento y el Liderazgo Político de las Mujeres en América Latina: Avances, Desafíos y la Agencia Futura”.	C. de México - México.	467 / 2017.	Luz Moreno.
15 – 16 / May.	“Promover la Universalidad y Mejorar la Implementación Nacional de la Convención sobre Armas Biológicas y Tóxicas en América Latina”.	Santiago de Chile - Chile.	467 / 2017.	Alirio Uribe.
16 – 22 / May.	“Construyendo confianza ciudadana a través de la Apertura y Participación”.	Kiev - Ucrania.	467 / 2017.	Ana Paz. Rafael Romero.
22 – 24 / May.	“Empoderamiento de la Mujeres: Respuestas Sociales y Políticas”.	Buenos Aires - Argentina.	481 / 2017.	Germán Blanco.
30 – 31 / May.	Presentación de Proyecto de Marco Normativo para la Seguridad Alimentaria ante la FAO.	Roma - Italia.	481 / 2017. 533 / 2017. 741 / 217.	Óscar Pérez.
26 / May – 5 / Jun.	22 Encuentro Internacional: Responsabilidad antes Dios Hombre- una fuente de valores y espíritu en Europa y alrededor del mundo.	Berlín - Alemania.	533 / 2017. 741 / 2017.	Margarita Restrepo.
23 – 27 / Oct.	VII Foro del Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe.	Montevideo - Uruguay.	171 / 2018.	Jorge Prieto.
30 / Oct – 1 / Nov.	Turismo Comunitario.	St. Domingo de los Tsáchilas - Ecuador.	244 / 2018.	Carlos Retrepo.

11 – 18 / Nov.	II Edición del Programa de Liderazgo Público Iberoamericano.	Madrid - España.	244 / 2018.	Paola Holguín.
14 – 17 / Nov.	Expominera Internacional Centroamérica y el Caribe.	C. de Panamá - Panamá.	244 / 2018.	Milton Rodríguez.
19 - 23 / Nov.	Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto.	Buenos Aires - Argentina.	172 / 2018.	Andrés García.

2018.				
Fecha.	Foro.	Lugar.	Gaceta.	Congresista.
10 – 12 / Abr.	III Encuentro de la Red de Parlamento Abierto.	Lima - Perú.	307 / 2018.	Andrés García.
30 / Abr – 5 / May.	Encuentro Iberoamericano para la Concertación Política y Social.	Lima - Perú.	822 / 2018.	Diego Gómez.
22 / Jun – 2 / Jul.	Flower Festival, New York: Signature Event in Queens	Nueva York - EE.UU.	646 / 2018. 701 / 2018. 726 / 2018	Iván Agudelo.

En resumen, durante el transcurso del cuatrienio legislativo 2014-2018, un total de (65) congresistas recibieron (96) invitaciones y fueron autorizados para asistir a (82) *foros interparlamentarios* que se realizaron en (23) países de distintas regiones, así:

	Región / País.	No. de Foros Interparlamentarios.	No. de Congresistas Invitados.
	América Latina.	40.	42.
1.	Chile.	6.	7.
2.	Argentina.	5.	5.
3.	México.	5.	5.
4.	Brasil.	4.	5.
5.	Guatemala.	4.	4.
6.	Panamá.	4.	4.
7.	Perú.	4.	4.
8.	Bolivia.	2.	2.
9.	Ecuador.	2.	2.
10.	Uruguay.	2.	2.
11.	Honduras.	1.	1.
12.	Costa Rica.	1.	1.
	Norteamérica.	20	22.
1.	EE.UU.	20	22.

	Europa.	13.	16.
1.	España.	5.	5.
2.	Alemania.	6.	4.
3.	Suiza.	2.	2.
4.	Ucrania.	1.	2.
5.	Italia.	1.	1.
	Asia.	7	14.
1.	China.	4.	11.
2.	India.	2.	2.
3.	Kirguistán.	1.	1.
	Oriente Medio.	1.	1.
1.	Israel.	1.	1.
	África.	1.	1.
1.	Marruecos.	1.	1.
	Total	82.	96.

De esta información, puede deducirse que durante el cuatrienio 2014-2018 la *Parlodiplomacia* colombiana desarrolló una actividad bastante desatada. La cual se ve reflejada en el número de congresistas autorizados para desplazarse al exterior, la cantidad de *foros interparlamentarios* a los que se asistió y, sobre todo, la variedad de regiones donde esto ocurrió. En dicho cuatrienio, los congresistas colombianos fueron autorizados para desplazarse por casi todas las regiones del mundo. Sin embargo, América Latina es de forma contundente la región en donde con mayor frecuencia se asistió a este tipo de eventos; registrando un total de (40) *foros interparlamentarios* realizados en (12) países y con asistencia de (42) congresistas colombianos. Lo cual demuestra que entre 2014 - 2018 el Congreso colombiano cumplió el mandato de *integración con la comunidad latinoamericana* promulgado por la Constitución de 1991. La segunda región con mayor asistencia de congresistas a estos eventos fue Norteamérica, específicamente, EE.UU.; en donde hubo (20) *foros interparlamentarios* con presencia de (22) congresistas colombianos. Lo cual evidencia que desde el Congreso se reafirma la importancia de la *relación tradicional existente con EE.UU.* También, resultan interesantes los vínculos interparlamentarios tendidos con Europa, en donde (16) congresistas colombianos asistieron a (13) *foros interparlamentarios* realizados en (5) países. En suma, el desarrollo evidenciado de la *Parlodiplomacia* colombiana entre 2014-2018 corrobora que durante este período el Congreso

también cumplió con el mandato constitucional de *universalizar las relaciones internacionales* del país.

En un análisis similar, Dallanegra (2012) sostiene que durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010 - 2018), mandatario con quien coincide el período legislativo analizado, Colombia continuó utilizando el tradicional *Respice Polum*, al mismo tiempo que empleaba el *Respice Similia*, con el fin de disminuir los niveles de tensión con los países vecinos, los cuales habían aumentado considerablemente durante la gestión de Álvaro Uribe (2002 - 2010); pero sin que ello involucre o implique necesariamente una posición más latinoamericanista. Desde esta perspectiva, la principal característica de este período (2014- 2018) en cuanto a la política exterior colombiana fue una mayor integración con los países latinoamericanos, pero sin dejar de privilegiar los vínculos con EE.UU. (Dallanegra, 2012: 64 - 65)

Estas observaciones realizadas resultan consistentes con los planteamientos teóricos de Lowental y Baron (2015), quienes, como se vio, establecen que a partir de las *reformas democráticas y económicas* que tuvieron lugar a finales del siglo XX en la mayoría de los países de América Latina, sumado a la reducción de la influencia estadounidense en la región desde comienzos del siglo XX, estos países poseen hoy en día *vínculos internacionales más diversos e importantes*, no solamente entre ellos sino también con otros países de Europa, Asia, África y Oriente Medio (Lowental & Baron, 2015: 25 - 26).

Con respecto al *financiamiento* de la asistencia a estos *foros interparlamentarios* referenciados, cabe plantear que la información de las *Gacetas del Congreso* puede considerarse exigua, debido a que estos textos se limitaron a estipular en su contenido que la participación de los congresistas en estos eventos “*no implica utilización de dineros del erario público*”; y que “*la asistencia del Representante comisionado no genera el reconocimiento ni pago de pasajes aéreos, alojamiento, alimentación o viáticos, salvo el salario y las prestaciones sociales propias de su condición congresional*”. En estos casos, que fueron la gran mayoría, se deduce que los costos fueron asumidos por la organización que extendió la invitación, tal como se aclara en la minoría de los casos. Cabe señalar que la misma formulación fue empleada en cada uno los *foros interparlamentarios* citados. También, resulta importante subrayar que durante el cuatrienio

analizado el Congreso colombiano no financio la asistencia de sus representantes en ninguno de los *foros interparlamentarios* en donde hubo presencia de congresistas colombianos. Finalmente, es relevante señalar que a partir de las *Gacetas del Congreso*, no es sencillo determinar el peso de la participación de los congresistas en estos *foros interparlamentarios*, puesto que muy pocas veces se presentó algún tipo de informe de lo acontecido (por lo menos en estos textos). Lo cual evidencia la necesidad en Colombia de implementar una rendición de mucho cuentas más estricta y profunda en cuanto a la participación de los congresistas en *foros interparlamentarios en el exterior*.

Conclusiones Finales:

- La negociación e implementación de los Acuerdos de cooperación militar presentados en este texto se logró gracias al trabajo asociado entre el Poder Legislativo (en cabeza del Congreso) y el Poder Ejecutivo (en cabeza del Presidente mediante los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa. Esto evidencia que durante el cuatrienio legislativo 2014 - 2018 en Colombia se cumplió con el enfoque organizacional y colaborativo propuesto por la Constitución para el desarrollo de la política exterior. Sin embargo, es importante resaltar que, según lo pactado con la U.E. y la ONU, el Gobierno (y por consiguiente el Presidente) tiene la capacidad de decidir, de manera autónoma y discrecional, respecto a la participación del país en las Operaciones militares promovidas por estos organismos. Igualmente, el Presidente tiene potestad para implementar el tipo de contribución que desee, en caso de aceptar la respectiva invitación de la U.E. o la ONU. Todo esto, sin que se haya determinado ningún tipo de voto o control por parte del Congreso en cuanto a la participación nacional o a las características de esa colaboración. Es decir, una vez se cumple la ratificación parlamentaria, estos Acuerdos de cooperación militar no prevén ni consagran ningún tipo de injerencia del Congreso con respecto de la decisión de participar en estas Operaciones o sobre los detalles de lo que sucede en el terreno. Por el contrario, estos Acuerdos revisten al presidente con una capacidad de decisión casi absoluta con respecto a estos asuntos. Lo cual pone en evidencia dos cosas. Por una parte, se corrobora la hipótesis de que si bien el diseño constitucional colombiano plantea un modelo basado

en una propuesta organizacional para el desarrollo de la política exterior, en realidad se presenta una concentración del poder de decisión en las manos del Presidente; es decir, se confirma el carácter presidencialista de la política exterior colombiana. Y por la otra, que durante el período legislativo 2014 - 2018 el Congreso colombiano asumió un papel mucho más *formal e institucional* que político en cuanto al *compromiso de las fuerzas militares en el exterior*. Es probable que en los próximos años esta corporación busque desarrollar un papel más activo en materia de política exterior, siguiendo con la tendencia internacional en este sentido, sin embargo, cabe destacar que el éxito de dicho propósito dependerá fundamentalmente de la ideología de los futuros parlamentarios que sean elegidos por los ciudadanos nacionales y de su posición frente al Ejecutivo.

- En definitiva, como lo establece Galán (2007), el papel de los actores parlamentarios ha cambiado drásticamente luego de la expansión en los últimos años de los procesos de *democratización y globalización*. Buena parte de las discusiones que en la actualidad se abordan en *foros interparlamentarios* eventualmente culminan con la celebración de tratados internacionales que regulan la conducta de los Estados, lo cual era hasta hace unos años competencia exclusiva de los legisladores nacionales (Galán, 2007: 165). Con base en la actividad parlodiplomática evidenciada entre 2014 – 2018 con diferentes países de varias regiones, puede deducirse que el Congreso colombiano pretende propiciar una política exterior nacional cada vez más basada en el *multilateralismo* en lugar de las *relaciones bilaterales* entre los gobiernos nacionales, como tradicionalmente ha sido. Sin embargo, esta corporación no debería conformarse con el resultado de este período legislativo sino que en los próximos años debería profundizar sus vínculos interparlamentarias con más países. En este orden de ideas, si la *Parlodiplomacia* colombiana continúa desarrollándose en esta dirección en los próximos cuatrienios legislativos, es decir, logrando establecer vínculos interparlamentarios cada vez más diversos e importantes, dicha meta podría alcanzarse, provocando que la política exterior nacional sea cada vez más objeto de presiones internas (tanto a favor como en contra) por parte del Congreso y sus integrantes en los más diversos aspectos. En consecuencia, al abordar la política exterior colombiana

será cada vez menos práctico presuponer la preponderancia de las *restricciones sistémicas* y la *prerrogativa presidencial* (como en los análisis tradicionales), y en cambio, será cada vez más funcional emplear aquellos enfoques que abordan las *estructuras internas* y las *interacciones subnacionales* para explicar la conducta estatal en el ámbito internacional, como por ejemplo en Long *et al* (2019) y en este documento. Si bien este fenómeno podría terminar afectando la unidad del Estado en la política exterior, lo cierto es que el país se estaría desarrollando en consonancia con las dinámicas geopolíticas contemporáneas. Por esta razón, sería interesante que próximas investigaciones analizaran el desarrollo de esta práctica en los cuatrienios legislativos venideros con el fin de determinar si se presenta un crecimiento o una disminución de la misma.

Bibliografía.

- Amaya, R. (2017) ‘Las Propiedades de la Política Exterior Colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país’ in A. Tickner and S. Bitar (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá, 39–64.
- Allison, G. (1971) “*Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown”: Boston.
- Ardila, M; Cardona, D; Tickner, A. (2002) “Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana”. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung
- Ardila, M.; Carvajal, L.; Garay, J.; Marín, M.; Niño, J. y Puyana, J. (2008). La toma de decisiones de la política exterior colombiana. Bogotá: Universidad Externado
- Arévalo, G. (2018). “Repensar la historia diplomática: diálogos, ausencias y retos para el entendimiento de la alteridad histórica mundial”. En: *Revista Relaciones Internacionales*, No. 37. Madrid: Universidad autónoma de Madrid. Pp. 121-141.
- Berelson, B. (1952). “*Content Analysis*”. En: Lindzey: *Handbook of social psychology*. Tomo I. New York, Lindzey.

- Bernal, J. and Tickner, A. (2017) ‘Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia’ in A. Tickner and S. Bitar (eds.) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá, 3–38.
- Bertucci, M. (2013) ‘*Scholarly Research on US-Latin American Relations: Where Does the Field Stand? Latin American Politics and Society* 55(4): 119–142.
- Borda, S. and Gómez, S. (2015) ‘*The Internationalization of Colombia’s Current Peace Process: From Isolation to Containment*’ in J. Rosen and B. Bagley (eds.) *Colombia’s Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century from Uribe to Santos and Beyond*. Lexington Books: Lanham, 241–262.
- Borda, S. and Tickner, A. (eds.) (2011) *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Briceño, J. & Simonoff, A. (2017) “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”. En: *Estudios Internacionales* 186. Universidad de Chile. Pp. 39-89.
- Castillo, E. (2013). “La Toma de Decisiones de la Política Exterior Colombiana”. *Revista Global Iure*.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (CEIGB) (2015). “México y la Diplomacia Parlamentaria: Ámbitos de Acción, Relevancia Actual y Tendencias Globales”.
- Colacrai, M. & Schanzer, R. (2016) “La Diplomacia Parlamentaria: Su Aporte En La Construcción De Intereses Compartidos Y Fomento De La Cooperación Entre La Argentina Y Chile”. *Revista Dos Puntas*. Año VIII – N° 13. Pp.18-35.
- Dallanegra, L (2012). “Claves de la política exterior de Colombia.”. *México. Latinoamérica* No 54. Pp. 37-73
- Domínguez, J. & Covarrubias, A. (2015). “*Rutledge Handbook of Latin America in the World*”. Nueva York: Rutledge. Pp. 1-23.
- Drekonja Kornat, G. (1982) *Colombia: política exterior*. Universidad de los Andes: Bogotá. Evans, P., Jacobson, H. and Putnam, R. (eds.) (1993) *Double-Edged Diplomacy:*

International Bargaining and Domestic Politics. University of California Press: Berkeley.

- Ferrero, M. (2019). “Representación popular y acción exterior: desarrollo y alcances de la Diplomacia Parlamentaria en el mundo contemporáneo”. *Colombia Internacional* (98): 139-167.
- Forero, M. (2012). “Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana”. *Revista Análisis Internacional*, 1(6), 25.
- Hernann, M. & Hernann, C. (1989). “Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry. En: *International Studies Quarterly* 33, p.p. 361-387
- Hudson, V. (2005). “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. En: *Foreign Policy Analysis* 1, 1–30.
- Jiménez, V. (2012). “El estudio de caso y su implementación en la investigación”. *Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.* Vol. 8 n°1, julio 2012. pág. 141-150.
- Galán, J. M. (2007). “Diagnóstico de la política exterior colombiana – Una visión desde el Senado de la República”. En: *Colombia Internacional* 65. Bogotá. Pp. 164-178.
- González, C. & Mesa, J. C. (2020) “Los análisis de la política exterior colombiana: un estado del arte”. En: *Revista Relaciones Internacionales* N° 93.1. Universidad Nacional. Costa Rica. Pp. 41-61.
- Jaguaribe, H. (1969). “Dependencia y autonomía en América Latina”. En H. Jaguaribe, *et al., La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 1-8). México: Siglo XXI.
- Jaguaribe, H. (1979). “Autonomía periférica y autonomía céntrica”. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Krippendorff, K. (1990). “Metodología del análisis de contenido. Teoría y práctica. Barcelona, Paidós.
- Long, T.; Bitar, S.; Jiménez-Peña G. (2019). “Domestic Contestation and Presidential Prerogative in Colombian Foreign Policy”. En: *Bulletin of Latin American Research*. Pp. 1-17.
- Long, T. (2015) *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence. Cambridge University Press: New York.*

- Lopes, D., Faria, C. and Santos, M. (2016) ‘*Foreign Policy Analysis in Latin American Democracies: The Case for a Research Protocol*’. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59 (1): 1–17.
- Lowenthal, A. & Baron, (2015). “*A Transformed Latin American un a Rapidly Changing World*”. *Rutledge Handbook of Latin America in the World*”. Nueva York: Rutledge.
- Malamud, A. (2015) *Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes*. En: *Rutledge Handbook of Latin America in the World*”. Nueva York: Routledge. Pp. 112-125.
- Marcella, G. (2008) *War without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008*. *Strategic Studies Institute*: Carlisle.
- Maus, D. (2012). “*Le Cadre Institutionnel de la diplomatie parlementaire*”. En: CAIRN, No. 17. Pp. 14-36.
- Keohane, R & Milner, H. (1996) *Internationalization and Domestic Politics: An Introduction*. Cambridge: University of Cambridge:.
- Molina, S. (2011). “Las Relaciones Exteriores y los Tratados Internacionales en la Constitución de 1991”.
- Mora, F. O. and Hey, J. (eds.) (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. *Rowman & Littlefield*: Lanham.
- Neto, O.; Malamud, A. (2015) ‘*What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008*’. *Latin American Politics and Society* 57(4): 1–27.
- Pardo, R (2004). “La política exterior”, en Cepeda, F. (2004) *Fortalezas de Colombia*. Bogotá. Planeta/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pardo, R.; Tokatlian, J. (1988) *¿Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía?* Universidad de los Andes: Bogotá.
- Puig, J.C. (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, J.C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Silva, L. (2007) ‘El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos’. *Colombia Internacional* 65: 112–133.
- Sondrol, P. (1990). “*Intellectuals, Political Culture and the Roots of the Authoritarian Presidency in Latin America*” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 3 (4): 416–37
- Tannous, M. (2017). “*Une diplomatie de parlementaires: typologie des élus français en voyage à Damas (2015-2017)*”. En: *Diplomaties plurielles*. Pp.67-88.
- Tickner, A. and Bitar, S. (eds.) (2017) *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Universidad de los Andes: Bogotá.
- Tickner, A. (2007) ‘Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales’. *Colombia Internacional* 65: 90–111.
- Vela, B (2008). *La Constitución de 1991 y la Política Exterior Colombiana*. *Revista Derecho del Estado* N° 21. PP. 247-260.
- Velázquez, R. (2004). “Modelos de análisis de política exterior”. En: *Revista Mexicana del Caribe*, vol. IX, núm. 18, pp. 57.127.
- Yin, R. K. (1984/1989). *Case Study Research: design and Methods, Applied social research Methods Series*, Newbury Park CA: Sage.
- Waltz, K. (1959). *Man the State and War, a Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press.