

**EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TLC ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS
UNIDOS: ACIERTOS Y DESACIERTOS DEL GOBIERNO COLOMBIANO EN EL
MARCO DEL ESCENARIO POLÍTICO ESTADOUNIDENSE, 2006-2011**

JUAN DIEGO JÁCOME ESCOBAR

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C., 2016

“El proceso de ratificación del TLC entre Colombia y Estados Unidos: aciertos y
desaciertos del gobierno colombiano en el marco del escenario político estadounidense,
2006-2011”

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan Diego Jácome Escobar

Dirigido por:
Mauricio Pryor Moreno

Semestre I, 2016

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. EL ESCENARIO POLÍTICO ESTADOUNIDENSE	9
1.1. El partido Republicano y su posición frente al TLC	9
1.2. El partido Demócrata y su posición frente al TLC	11
2. EL GOBIERNO URIBE Y EL TLC	16
3. EL GOBIERNO SANTOS Y EL TLC	26
CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFÍA	32

RESUMEN

El proceso de ratificación del TLC entre Colombia y Estados Unidos tardó más de lo que el gobierno colombiano esperaba. El escenario político desfavorable en Estados Unidos y los errores por parte del gobierno colombiano y el Ejecutivo estadounidense afectaron la aprobación del acuerdo en el Congreso. Es por eso que éste documento identifica y analiza las razones por las que el TLC no fue aprobado con rapidez, a través de un estudio de caso basado en metodologías cualitativas. Utilizando para dicho fin la teoría de Juego en dos Niveles de Robert Putnam y centrándose en el escenario político en Estados Unidos, y las acciones del gobierno de Uribe y de Santos.

Palabras clave:

TLC, ratificación, Congreso, derechos laborales, Derechos Humanos.

ABSTRACT

The ratification process of the FTA between Colombia and the United States took more than what it was expected by the Colombian government. The adverse political scenario in the United States, and the mistakes made by the Colombian government and the American Executive affected the treaty's approval by the Congress. Thus, this document identifies and analyzes the reasons that affected the FTA's fast approval, through a case study based in qualitative methodologies. The analysis was based on the Two-Level Game theory by Robert Putnam, focusing on the political scenario on the United States and the actions made by Uribe's and Santos's governments.

Key words:

FTA, ratification, Congress, labor rights, Human Rights.

INTRODUCCIÓN

La idea de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de América en Colombia tiene ya varios años. Se pueden rastrear los primeros indicios de aquella tentativa en la presidencia de César Gaviria, durante éste mandato se llevó a cabo la creación del Ministerio de comercio exterior y se dio la llamada “apertura económica” del país. “El gobierno del Presidente Gaviria (1990-1994) se empeñó en hacer elegible a Colombia para ingresar al NAFTA o a un TLC bilateral con EUA.” (Reinel 2005, pág. 17)

Con la llegada del presidente Ernesto Samper, la idea de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos se hizo remota, en particular por lo relacionado con el proceso 8000 y con las tensas relaciones del Presidente colombiano con el gobierno estadounidense. Durante el siguiente mandato presidencial, el presidente Andrés Pastrana “hizo declaraciones a favor de un TLC Colombia-Estados Unidos pero no encontró eco en el gobierno Clinton, empeñado como estaba en negociar el ALCA”. (Reinel 2005, págs. 17-18)

No fue sino hasta el primer mandato del presidente Álvaro Uribe cuando se empezó a hablar con firmeza de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. En el plan de desarrollo 2002 – 2006 se hace una alusión directa a la promoción de un eventual acuerdo con el ya citado país. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2003. pág. 96) Y el 30 de abril del 2003 el presidente Uribe hace un llamamiento explícito a Estados Unidos con el fin de comenzar las negociaciones para un eventual tratado de libre comercio. Aquel llamamiento es respondido cuatro meses después por el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, quien “anunció la disposición de su país para firmar un TLC no sólo con Colombia, sino, además, con aquellos países andinos que estuvieran adscritos al ATPDEA, es decir, Perú, Ecuador y Colombia”. (Silva 2007, pág. 122)

El gobierno colombiano buscaba la firma del TLC, entre otras cosas, debido a que el ATPDEA (Ley Andina de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga), que era el mecanismo utilizado por Colombia para la exportación de gran cantidad de bienes libre de aranceles hacia los Estados Unidos, “es de carácter temporal y su prorroga depende de la voluntad de las autoridades estadounidenses”. (Proexport 2012, pág. 4)

Con el comienzo de las negociaciones, las diferencias entre los puntos de vista de los países negociantes (Perú, Ecuador y Colombia) se hicieron patentes y Colombia terminó negociando bilateralmente con Estados Unidos. Las negociaciones comenzaron oficialmente en mayo del 2004 y la firma del tratado se dio el 22 de noviembre del 2006. Pero el tratado no es aprobado de manera definitiva sino hasta el 12 de octubre del 2011 durante la presidencia de Juan Manuel Santos, cuando la Cámara y el Senado estadounidenses aprueban el TLC y el presidente Barack Obama lo firma el 21 del mismo mes.

Así las cosas, es posible notar que el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos fue producto de un largo camino que duró cerca de 8 años.

El asunto de importancia es que las dilaciones del proceso no se debieron particularmente a los procesos de negociación, sino a la aprobación por parte del Congreso estadounidense del texto final, pues cerca de 5 años pasaron desde el momento en el que el Ejecutivo lo firmó hasta que Legislativo lo aprobó para ratificación.

El escenario en que el tratado se discutió era de gran complejidad. Puesto que la negociación no solo se hacía entre los dos países, sino también al interior de los mismos.

Es pues así como la Teoría del Juego en Dos Niveles de Robert D. Putnam brinda una perspectiva más amplia para analizar el proceso de aprobación del Tratado que a éste documento compete.

Dicha teoría busca armonizar dos ámbitos del actuar de un Estado, el que se refiere a la política interna y aquel que trata la diplomacia internacional.

Según explica Putnam la política interna y la internacional son interdependientes y a cada una le asigna un nivel; así pues,

“la negociación entre los negociadores; que llevan a un acuerdo tentativo, se denominan nivel I.

Las diferentes discusiones entre los actores internos sobre la determinación de ratificar el acuerdo, se denominan nivel II.” (Putnam 1988, pág. 436)

El jefe de Estado o uno de los representantes del gobierno, es el encargado del proceso de negociación que se da entre éste y su contraparte internacional, y al mismo tiempo busca conciliar los intereses de los grupos domésticos que buscan políticas

favorables a sus intereses. Así pues, el gobierno buscará maximizar su capacidad de satisfacer las exigencias de los grupos domésticos (grupos de interés, partidos políticos, congresistas, etc.), a la vez que intentará disminuir la posibilidad de tener consecuencias desfavorables en el ámbito de la negociación internacional.

Putnam muestra la vulnerabilidad del líder político valiéndose de una breve imagen. En una mesa se sienta el representante de un país, mientras que en otra se sienta su contraparte. A los lados del representante se encuentran diplomáticos y consejeros internacionales, y tras de ellos se sitúan representantes de los partidos políticos y parlamentarios, representantes de agencias domésticas y grupos de interés, y consejeros políticos; lo que hace complejo el asunto es que las decisiones que se tomen en la mesa doméstica pueden resultar inviables en la internacional y viceversa. En otras palabras, si un representante importante en la mesa internacional se siente insatisfecho con algunas de las decisiones tomadas puede desestabilizar el proceso, de la misma manera que un líder en la mesa doméstica que no satisfaga los requerimientos de sus compañeros de mesa corre el riesgo de enturbiar la negociación. (Putnam 1988, pág. 434)

Ahora bien, en el nivel I se genera lo que se conoce como *win-set* o conjunto ganador, que se puede traducir como el conjunto de todos los posibles acuerdos en el nivel I que podrían ser ratificados en el nivel II. En otras palabras:

“en el nivel I cada representante tiene la posibilidad de elegir entre más de un posible acuerdo, pero entre ellos sólo un subconjunto tendría éxito en el nivel II (es decir, podrían ser ratificados). Este conjunto de potenciales ganadores los denominamos *win-set*. Sin embargo, del *win-set*, el representante presentará un único resultado y éste será el que deberá pasar al nivel II.” (González 2008, pág. 67)

Así, entre más grande sea el *win-set*, más grandes serán las posibilidades de que el acuerdo sea aprobado.

El tamaño del *win-set* depende de tres conjuntos de factores:

1. Las preferencias y coaliciones en el nivel II
2. Las instituciones en el nivel II
3. Las estrategias de negociación en el nivel I (Putnam 1988, pág. 442)

Haciendo uso de la teoría anteriormente expuesta, se buscará analizar las estrategias de negociación de los actores involucrados en el proceso de aprobación del TLC, y los

sucesos que ocurrieron alrededor del mismo; para de esa manera identificar las razones por las que el acuerdo tardó alrededor de 5 años en ser aprobado.

Para tal fin, se presentarán 3 capítulos. El primero se centrará en analizar el escenario político en Estados Unidos durante el proceso de aprobación del tratado. El segundo, en las acciones y hechos ocurridos durante el gobierno Uribe. Y el tercero, en las acciones y hechos ocurridos durante el gobierno Santos.

1. EL ESCENARIO POLÍTICO ESTADOUNIDENSE

El sistema de partidos políticos propio de los Estados Unidos es el bipartidismo, donde el partido Demócrata y el partido Republicano son los dos grandes contendientes en el escenario político.

El hecho de que sean estos dos partidos quienes compartan el poder supone que deban tener visiones opuestas, pero no por ello se debe suponer que no pueden compartir intereses particulares. De no ser así, sería realmente complicado lograr sacar adelante cualquier ley o iniciativa gubernamental.

El Congreso estadounidense está dividido en dos cámaras, la cámara alta o Senado, y la cámara baja o Casa de Representantes.

El Senado cuenta con 100 senadores, 2 por Estado, elegidos por un periodo de 6 años. Por su parte, la Casa de Representantes cuenta con 435 representantes donde el número de representantes por Estado está dado en proporción a la población del mismo, y la duración en el cargo es de 2 años.

1.1. El partido Republicano y su posición frente al TLC

La apertura de negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos comienza oficialmente en noviembre del 2003, y tres años después, el 22 de noviembre del 2006, el tratado es firmado por los gobiernos, con lo que se acaba el proceso de negociación y se inicia formalmente el proceso de ratificación, para lo cual los Congresos de cada país debían dar su aprobación.¹

El partido Republicano se mantuvo como el partido mayoritario en el Congreso alrededor de 12 años. Desde 1995 y hasta el 2007 el partido Demócrata se vio opacado por su minoría tanto en el Senado como en la Casa de Representantes. Esto permitió que el presidente George W. Bush, del partido Republicano, gozara de cierta favorabilidad para lograr conseguir con éxito su agenda legislativa. Sin embargo, el partido Demócrata logró revertir la situación en el 2007 y alcanzó las mayorías parlamentarias. Este hecho fue determinante en el proceso de ratificación del TLC con Colombia por parte de los Estados Unidos.

¹ Para ampliar información sobre el proceso general de los tratados internacionales remitirse a: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Para el caso de Colombia: García (2005). Para el de Estados Unidos: Kirgis (1997).

El gobierno colombiano había gozado de una relación privilegiada con su contraparte estadounidense, particularmente por la cercanía entre los presidentes Álvaro Uribe y George W. Bush en cuanto a sus caracteres e ideales políticos. Así las cosas, era poco probable que la ratificación del TLC se dilatará una gran cantidad de tiempo, pero la caída en popularidad del presidente Bush, aunado al ascenso del partido Demócrata obraron en detrimento de la ratificación. (Fundación Friedrich Ebert en Colombia [FESCOL] febrero 2008, págs. 1-2).

El partido Republicano tradicionalmente se ha visto más receptivo a la apertura económica y, por ende, ha visto con mejores ojos los tratados de libre comercio, arguyendo, entre otras razones, que el libre comercio potencia los negocios y el crecimiento económico.

Los argumentos de los representantes del Partido Republicano a favor del TLC con Colombia no variaron considerablemente a lo largo del proceso de ratificación y se centraron principalmente en aspectos económicos y geoestratégicos.

Entre los argumentos se destacan:

Es beneficioso aprobar el TLC con Colombia, ya que esto permite a los Estados Unidos ingresar al mercado colombiano con los mismos beneficios que Colombia ha tenido gracias a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Con la aprobación del TLC el 80% de las exportaciones estadounidenses ingresarían al mercado colombiano sin impuestos de manera inmediata, el restante 20% lo haría progresivamente en un lapso de 10 años. (Villareal 2011, pág. 5)

La aprobación de un Tratado de Libre Comercio con Colombia traerá beneficios económicos tanto para Colombia, como para Estados Unidos ya que el nivel de intercambio entre los dos países aumentará. También se espera que mejore la confianza inversionista y aumente la inversión extranjera directa en Colombia, lo que acarreará mayor estabilidad económica al país. (Villareal 2011, pág. 3)

Otro argumento ampliamente utilizado es el de la seguridad nacional, diferentes congresistas republicanos pusieron de manifiesto que aprobar el TLC serviría como estrategia para demostrarle, no solo a Colombia, si no a Latinoamérica en general que Estados Unidos apoya a sus “amigos” más cercanos. No ratificar dicho acuerdo enviaría una imagen negativa a la región y le daría un mayor campo de acción al neo socialismo

chavista. En palabras del Senador Lindsey Graham, “El acuerdo con Colombia (...) Es vital para los intereses económicos y de seguridad de los Estados Unidos, al tiempo que provee un rápido, punzante y potente golpe a enemigos como Chávez y Castro.” (Office of the United States Trade Representative [USTR] 2008, pág. 7).

En estrecha relación con el argumento anterior, se ha argüido que Colombia es un aliado de Estados Unidos, y un aliado particularmente importante por la región en la que está ubicado y por la coyuntura política por la que pasa el sur del continente. Además de ser una forma de reconocer el gran esfuerzo que ha hecho Colombia por mejorar las condiciones de vida en el país.

Ahora bien, estos argumentos no eran necesariamente compartidos por todos los republicanos, sin embargo el apoyo al TLC con Colombia era generalizado entre esta bancada.

1.2. El partido Demócrata y su posición frente al TLC

El partido Demócrata se había mantenido como minoría en el Congreso desde 1995, pero las elecciones del 7 de noviembre del 2006, que dieron como ganadora a la bancada Demócrata, obraron como un punto de inflexión, no solo en lo que respecta a la política estadounidense interna, sino también en la relación con Colombia.

Tan solo 15 días después de dichas elecciones, el 22 de noviembre, los dos gobiernos celebraban la firma del acuerdo comercial, con lo que se marcaba el fin del proceso de negociación y se iniciaba el de la ratificación, que, necesariamente, debía contar con la aprobación del Senado y la Cámara estadounidenses.

Durante el proceso de negociación del acuerdo (que se vio marcado por la presencia mayoritaria de los republicanos) el partido Demócrata se vio relegado a un segundo lugar, lo que obraría en detrimento de los intereses del gobierno colombiano en cuanto al TLC se refiere.

En lo que respecta a la negociación, los demócratas se sintieron excluidos puesto que “los equipos estadounidense y colombiano que negociaron el TLC hicieron caso omiso de las objeciones laborales y ambientales que tradicionalmente hace el Partido Demócrata en el Congreso estadounidense a los acuerdos comerciales internacionales” (Silva 2007, pág. 126).

Durante el mandato de Álvaro Uribe el gobierno no puso especial atención al Partido minoritario, ya que consideraba que en el Congreso estadounidense los temas relacionados con Colombia contaban con un acuerdo bipartidista, razón por la cual los demócratas se sintieron desatendidos. (FESCOL, febrero 2008, pág. 5)

Así las cosas, con la consecución de las mayorías tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, los demócratas encontraron la oportunidad para hacerse sentir, y sus antes ignorados requerimientos y objeciones se tornaron importantes, convirtiéndose en un impedimento para la rápida aprobación que se esperaba tuviese el Tratado de Libre Comercio con Colombia. Ahora, los argumentos de base económicos y geoestratégicos que utilizaron algunos representantes del Partido Republicano para sustentar su apoyo al acuerdo se encontraron en puja con los de los demócratas que, en concordancia con el sentir del pueblo estadounidense que buscaba un cambio en la manera de pensar del gobierno republicano, optaron por darle cabida a temas de Derechos Humanos y derechos laborales en lo que a las relaciones comerciales con otros países se refería.

El presidente Bush se vio entonces en la obligación de negociar dentro de su país. En éste punto, desde la Teoría en Dos Niveles de Putnam, el partido Demócrata fungió como un agente desestabilizador del proceso a nivel interno, razón por la cual, el presidente estadounidense se vio en la obligación de dar su brazo a torcer y negociar con los demócratas para evitar enturbiar el proceso.

Y para mayo del 2007, tan solo unos meses después de las elecciones, la estrategia demócrata de desestabilización ya había cosechado sus frutos. Frente a la negativa de los demócratas de apoyar el TLC (y en general los acuerdos de libre comercio que se venían adelantado con otros países como Panamá, Perú y Corea del Sur), la administración Bush se vio en la necesidad de negociar. Con lo que llegó al Acuerdo bipartidista Congreso-Ejecutivo del 2007, por medio del cual se debían implementar cláusulas más estrictas a los Tratados comerciales negociados en cuanto a temas ambientales y laborales se refería.

Analizado desde la teoría de dos niveles, el presidente Bush se vio obligado a utilizar un “pago lateral”. Los pagos laterales son una estrategia que utiliza el jefe negociador para aumentar su *win-set*, y consisten, básicamente, en hacer pagos o

concesiones a los detractores para lograr con ello su apoyo a un acuerdo determinado. (Putnam 1988, pág. 450).

Viendo las dificultades por las que pasaban los acuerdos anteriormente citados, y por ende, la disminución de su *win-set*, Bush realizó un pago lateral, aceptando negociar con sus detractores y llegando de esa manera al Acuerdo bipartidista.

Los demócratas argumentaban que las políticas comerciales seguidas durante la administración Bush obraron en detrimento de la economía estadounidense. El representante del Partido Demócrata por Dakota del Norte Byron Dorgan (2008, párr. 2) afirmaba que durante los últimos 7 años de gobierno del presidente George W. Bush la política comercial había sido fallida, puesto que desde el año 2001 (año en que el Presidente tomó posesión de su cargo) y hasta el año 2008, el déficit comercial se había duplicado, pasando de US\$429 billones a US\$815 billones. Siguiendo con ese argumento, Dorgan (2008, párr. 3-4) afirmaba que en Abril del 2008 se habían perdido 80.000 trabajos en Estados Unidos y que, pese a esperar una propuesta diferente, lo que el Presidente hacía era presentar más de lo mismo, un tratado de libre comercio que no ayudaría a menguar las dificultades de los trabajadores estadounidenses.

La opinión generalizada entre la bancada demócrata era que la firma de un acuerdo comercial con un país como Colombia podía agravar la situación de los trabajadores estadounidenses, puesto que las empresas verían más rentable trasladarse a un país donde las restricciones ambientales fueran menos estrictas y la mano de obra fuera más barata, lo que generaría pérdidas de oportunidades laborales para los norteamericanos.

Pero el asunto laboral no se limitaba únicamente a los trabajadores estadounidenses, los demócratas abogaban por una mejora en los derechos de los trabajadores en Colombia y por el respeto y el cuidado de los sindicalistas, no en vano cerca del 90% de las donaciones hechas por las *labor unions* o sindicatos a partidos o candidatos en Estados Unidos tienen como destinatario el Partido Demócrata. No es despreciable el hecho de que entre el periodo comprendido entre 1989 y 2009, los sindicatos estadounidenses hayan donado cerca de US\$ 500 millones al ya mencionado Partido. (Davies 2009)

Ahora bien, aunado a otros factores, el asunto de los derechos laborales y los Derechos Humanos jugó un papel determinante en la lenta ratificación del acuerdo

comercial. Diferentes representantes del partido Demócrata alzaron su voz de protesta y afirmaron que hasta no ver avances en el tema por parte del gobierno colombiano, el Tratado no iba a ser ratificado. En una declaración conjunta diferentes líderes demócratas hicieron patente su inconformidad con el TLC con Colombia: “Hay una preocupación extendida en el Congreso acerca de los niveles de violencia en Colombia, la impunidad, la falta de investigaciones y enjuiciamientos, y el papel de los paramilitares” (Pelosi, et al. 2007) y de esa manera resolvían, “Creemos que primero debe haber evidencia concreta de resultados verificables en Colombia, los Miembros del Congreso continuarán trabajando con todas las partes interesadas en ayudar a lograr este fin antes de considerar el TLC” (Pelosi, et al. 2007).

Algunos otros demócratas fueron más puntuales, el Representante de Illinois en la cámara baja, Phil G. Hare, en una intervención en el Congreso, se negaba a aprobar un acuerdo comercial con Colombia ya que consideraba que dicha aprobación podría verse como un premio otorgado a un país donde los trabajadores viven con miedo constante. Afirmaba que desde 1991 más de 2000 sindicalistas habían sido asesinados, y que, en la mayoría de los casos, los victimarios no habían sido investigados y, por ende, tampoco judicializados. (Hare 2007)

En una carta enviada al presidente Bush, un grupo de congresistas demócratas abogaban por la mejora de la violenta situación en Colombia como condición para poder considerar la ratificación del TLC. Basándose en datos de la Escuela Nacional Sindical (ENS), afirmaban que en el año 2007 se habían cometido 39 asesinatos y 224 amenazas a sindicalistas, y que para el primer semestre del 2008 iban 25 sindicalistas asesinados, lo que demostraba la precaria situación de seguridad para los trabajadores en Colombia. Los congresistas firmantes de la carta anteriormente mencionada reconocían ciertos avances en la situación de los trabajadores en Colombia durante la administración Uribe, sin embargo dudaban de las estadísticas presentadas por la Fiscalía General sobre la judicialización de los responsables por los crímenes cometidos y afirmaban que en la mayoría de los casos el que recibía las penas era el autor material y no el intelectual. (Brown, et al. 2008, págs. 1-2)

Pero no solo eso, en la misma carta se hace referencia a señalamientos de funcionarios del gobierno colombiano contra sindicalistas y activistas de Derechos

Humanos. Como ejemplo presentaban que, “En febrero 10 del 2008, José Obdulio Gaviria, uno de los asesores más importantes del presidente Uribe, afirmó públicamente que la marcha planeada para protestar contra la violencia paramilitar había sido convocada por las FARC” (Brown, et al. 2008, pág. 2) lo que provocó una serie de amenazas a los organizadores de la marcha y derivó en 4 asesinatos de sindicalistas en la misma semana de la marcha.

Aunado a los anteriores argumentos, se menciona el de las ejecuciones extrajudiciales cometidas por las Fuerzas Armadas de Colombia, conocidas como “falsos positivos”. Estos crímenes fueron cometidos por militares activos que, bajo la presión de mostrar resultados contables, asesinaron civiles inocentes que luego vistieron como guerrilleros para aumentar las estadísticas de guerrilleros muertos en combate. Afirmaban que entre julio del 2002 y junio del 2007 se habían cometido 955 ejecuciones extrajudiciales, lo que consideraban un serio problema. Y concluían que el pasaje de un acuerdo comercial permanente con Colombia podría ser interpretado como una aceptación tácita de la violenta situación en el país, por lo que quedaba más trabajo por hacer. (Brown, et al. 2008, pág. 3)

2. EL GOBIERNO URIBE Y EL TLC

La idea de un tratado de libre comercio con Estados Unidos se viene presentando en Colombia desde la presidencia de César Gaviria (1990-1994), sin embargo, los primeros visos para su consecución no se hicieron palpables sino hasta la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia del país.

Si bien Uribe, el entonces candidato a la presidencia, no hizo en su “Manifiesto Democrático – 100 puntos” alusión alguna al TLC, sí lo hizo en el Plan de Desarrollo 2002-2006, donde afirma vagamente que buscará “apoyar una eventual negociación bilateral de libre comercio” (Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2002, pág. 96) con los Estados Unidos.

Con el paso del tiempo, y con el inminente fracaso del ALCA, a mediados del 2003 la administración Uribe encontró el momento oportuno para solicitar a Estados Unidos la suscripción bilateral de un TLC. Ésta solicitud, sin embargo, no tuvo el resultado esperado, pues meses después el Representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick concedió a Colombia la negociación, pero condicionada a la participación de los otros beneficiarios del ATPDEA, Bolivia, Ecuador y Perú.

Pasados varios meses, las diferencias entre los países andinos se hicieron patentes y Colombia terminó negociando bilateralmente con Estados Unidos.

Sin embargo, el proceso de negociación tampoco se llevó a cabo como era previsto por parte del gobierno Uribe. El presidente colombiano consideraba que la negociación del tratado de libre comercio tenía un tinte político, y que, debido a la afinidad política entre él y la administración Bush, y a la lucha contra el terrorismo y las drogas, el proceso iba a ser sencillo y muchas de sus exigencias podrían ser cumplidas. Craso error, pues los negociadores estadounidenses fueron enfáticos en enunciar que una cosa son los acuerdos políticos manejados por el Departamento de Estado, y una muy diferente son los comerciales, de los que se encarga el Departamento de Comercio. (López 2007, pág. 156)

Pese a lo anterior y a la gran cantidad de críticas de diferentes representantes de sectores económicos, grupos sociales, sindicales y algunas facciones políticas, e incluso,

pese a la sumisión de Colombia frente a los requerimientos de Estados Unidos², después de 13 rondas de negociación, el texto final del tratado fue firmado el 22 de noviembre de 2006 y aprobado por el Congreso colombiano el 14 de junio de 2007.

El gobierno colombiano anunciaba la firma del tratado como un logro y llegó a considerar que la parte más difícil había terminado, sin embargo no podía estar más equivocado, pues con la firma del tratado venía la tortuosa tarea de la ratificación, que en Colombia no había tardado mucho, pero que en Estados Unidos tomaría poco menos de 6 años y se convertiría en una piedra en el zapato para el presidente Uribe durante los años de su mandato.

Como se ha mencionado anteriormente el presidente Uribe y el presidente Bush gozaban de una fuerte afinidad ideológica, la lucha contra el terrorismo era un punto en común entre los 2 y tenían caracteres similares; además, Colombia se consideraba como uno de los aliados estratégicos de Estados Unidos en la región, lo que daba una sensación de confianza entre los colombianos que llevaba a suponer que la aprobación del TLC sería rápida y sencilla.

Lo que el presidente Uribe utilizó fue una estrategia denominada reverberación, que en el marco de la teoría del juego en dos niveles se entiende como “la posibilidad de que un negociador intente mejorar las posibilidades de ratificación en el Nivel II de su adversario alterando las percepciones sobre los costos del no acuerdo y sobre los beneficios de los acuerdos propuestos” (Porras 2003, pág. 12)

El presidente colombiano quiso presentar el acuerdo como un paso más para la consolidación de la cercanía entre Colombia y Estados Unidos, argumentando que el país era un aliado en una zona de gran importancia geoestratégica, además de ser un reconocimiento para los gobiernos amigos en contraposición al neo socialismo que tomaba fuerza en el sur del continente. Quiso también mostrar los beneficios que representaba el TLC para Estados Unidos en cuanto a comercio se refiere, y para ello hizo uso del ATPDEA, buscando que los congresistas vieran los beneficios que podrían tener al ingresar

² Para mayor información sobre la negociación del TLC: López, C. (2007), Silva, L. (2007), Pulecio, J. (2005).

al mercado colombiano sin aranceles, como ya lo estaba haciendo Colombia a través de dicha Ley.

Sin embargo, la estrategia de reverberación hizo eco principalmente entre los republicanos, quienes ya apoyaban, en buena medida, el acuerdo.

Aunado a eso, el gobierno falló en sus previsiones y ocurrió un suceso imprevisto por Colombia que obraría determinadamente en la dilación de la ratificación del TLC: el cambio de mayorías en el Congreso estadounidense.

El partido Republicano ha sido históricamente más propenso al libre comercio, mientras que el Demócrata ha mantenido reticencias frente al tema, pese a esto y haciendo caso omiso de la solicitud expresa del partido minoritario para ese entonces, el presidente Bush negoció y firmó el TLC con Colombia.

Como se ha dicho, el presidente debe negociar en el nivel internacional y en el doméstico, y debe generar una balanza para que las decisiones tomadas en un nivel, no sean percibidas de manera negativa en el otro. A la luz de la Teoría en los Dos Niveles, el gobierno de Bush falló en el punto de satisfacer las necesidades de sus detractores a nivel doméstico, lo que hizo, en cierta medida, inviable la ratificación.

Sumado a lo anterior está la baja popularidad de Bush y la tensa relación entre los partidos, particularmente por la guerra en Irak y la debilidad política del presidente estadounidense. Pero no fue solo la baja popularidad de Bush lo que afectó negativamente la ratificación del tratado, fue la estrategia demócrata por hacer de los errores cometidos por el presidente estadounidense un impulso a la nueva manera de gobernar que esperaba abanderar el partido demócrata. Así pues, los demócratas se encargarían de presentar esos errores para generar menores índices de apoyo a Bush. “Parte de este esfuerzo se centraba en los errores de la guerra en Irak, pero no se limitaba a ello. La política exterior de Bush no era errada solo por el fracaso en Irak, sino por su concepción general en materia de política exterior y esto incluía el tema del libre comercio.” (FESCOL, febrero 2008, 18págs. 5-6).

Ahora bien, en cuanto al gobierno colombiano, hubo un falló en no advertir que la baja favorabilidad del presidente Bush podía afectar el destino del TLC. El camino a seguir debió haber sido el de optar por una menor alineación con la Casa Blanca y, en cambio,

tender puentes para acercarse al partido demócrata en ascenso al poder. (FESCOL, febrero 2008, pág. 2).

Más la falta de previsión fue solo uno de los fallos que cometió el gobierno en cuanto a la ratificación del tratado se refiere. En el momento decisivo en que se estaban generando cambios en las mayorías del Congreso norteamericano, la embajada de Colombia en Estados Unidos tuvo una serie de cambios que ahondaron el problema. Con la salida del embajador Luis Alberto Moreno (quien fuera considerado como el mejor embajador en Washington por diferentes medios especializados³) en octubre de 2005, la llegada, pero breve estadía del ex presidente Andrés Pastrana en el mismo cargo (octubre 2005 – julio 2016) y el posterior nombramiento de Carolina Barco como embajadora, se generó una situación de inestabilidad en el cuerpo diplomático colombiano en dicho país. Algunos de los funcionarios cambiaron intempestivamente y el personal nuevo, que a diferencia de sus antecesores no estaba familiarizado con el Congreso norteamericano, tuvo que enfrentarse a un legislativo en proceso de cambio.

El presidente Uribe se encontró oficialmente con el presidente Bush entre el 2002 y el 2009 un total de 14 veces y en la mayoría de dichas reuniones se habló con particular importancia del TLC. En el mes de marzo del año 2007 el presidente Bush realiza su segunda visita a Colombia y en ella tratan los temas del Plan Colombia y el TLC, sin embargo, producto de ella no sale más que el compromiso de mantener el apoyo a Colombia en dichos temas.

Tan solo 2 meses después, el 2 de mayo, el presidente Uribe inicia una nueva serie de reuniones, no solo con su homólogo norteamericano, sino con Nancy Pelosi, representante del partido demócrata, y el presidente de la Federación Americana para el Trabajo. Dichas reuniones con el fin de promocionar la aprobación del TLC. Y, si bien las reuniones con el ejecutivo se desarrollaron de la manera prevista, con un compromiso de apoyo al TLC y con el reconocimiento de la gestión del presidente Uribe; las sostenidas con el legislativo no resultaron tan provechosas. La presidente de la Cámara Nancy Pelosi, tras una reunión de Uribe con ella y otros congresistas estadounidenses, hizo pública una

³ Para mayor información consultar: Por qué Moreno para la presidencia del BID. (2005, Junio 24), Luis Alberto Moreno (Embajador en Washington). (2001, Enero 1), Nuestro hombre en Washington. (2002, Agosto 9).

declaración en la que afirmaba que le habían hecho saber al presidente colombiano sus “crecientes preocupaciones en cuanto a las alegaciones respecto a las conexiones entre grupos paramilitares y un número creciente de funcionarios colombianos de alto nivel” (Pelosi 2007).

Por su parte, el presidente de la AFL-CIO (Federación Americana para el Trabajo) declaró que se había reunido con Uribe y que le había expresado su fuerte oposición al tratado, arguyendo que el atroz historial en Derechos Humanos de Colombia lo alejaba del resto del mundo y que no había manera sensata de negociar un tratado dadas las condiciones actuales. (Ukman 2007).

Como bien lo dijo José Manuel Vivanco, Director de la División de las Américas de Human Rights Watch, la visita de Uribe a los Estados Unidos “fue una importante llamada de atención, pues cuando el partido republicano dominaba el Congreso y la Casa Blanca el presidente colombiano no la tuvo difícil (...) pero ahora que las cosas han cambiado preguntas sobre su historial van a estar sobre la mesa y él va a tener que dar respuestas satisfactorias.” (Ukman 2007)

A comienzos del año 2008 la aprobación del tratado corría con la misma suerte. Los demócratas sacaban a relucir más a menudo la situación de los trabajadores en Colombia, la violación a los Derechos Humanos y los nexos del gobierno con los paramilitares. Debido a ello, y con el ánimo de resarcir los errores cometidos por el ejecutivo norteamericano a nivel doméstico, y el colombiano a nivel internacional, los dos gobiernos concretaron una visita de la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, acompañada por 10 representantes demócratas a Medellín para avanzar hacia la ratificación del TLC. En dicho viaje, los funcionarios norteamericanos se reunieron con varios sindicalistas y con el presidente Uribe, y, tras las reuniones sostenidas, algunos funcionarios mantuvieron su rechazo al tratado, mientras que la Secretaria de Estado se comprometió a seguir luchando por el mismo. A lo que sucedieron declaraciones del presidente Bush en su discurso del Estado de la Unión exhortando al Congreso a aprobar el TLC, arguyendo que Colombia era un Estado amigo que luchaba contra el narcotráfico y el terrorismo, y, que de no aprobarse, fortalecería los falsos populismos en la región. (Griswold, D., Hidalgo J.C. 2008)

Todos estos esfuerzos no llevaron a la aprobación del TLC, pero lograron que el Congreso aprobara la extensión del ATPDEA por 10 meses más.

Siguiendo con la ofensiva en pos del TLC, la Secretaria de Trabajo de Estados Unidos Elaine Chao visitó Medellín acompañada de algunos congresistas con el fin de conocer de primera mano los avances del presidente Uribe en materia laboral y social.

Pese al arduo trabajo del gobierno colombiano y del Partido Republicano por convencer a los indecisos frente a la aprobación del TLC, el proceso sufrió un nuevo revés. En Abril del 2008 el presidente Bush decidió enviar el TLC para su aprobación al Congreso sin haber consultado sus términos con los comités de comercio del mismo. Lo que, analizado desde la teoría de Putnam, es un grave error, puesto que se intentan aprobar acuerdos logrados en el nivel internacional sin la aquiescencia en el nivel doméstico. Esto generó que la Cámara de Representantes (con mayorías demócratas) promulgará una resolución en la que suspendía el TPA (Trade Promotion Authority) o “vía rápida”.

El TPA es una clase de autoridad que le brinda el Congreso al presidente para que los tratados de libre comercio se envíen al legislativo sin posibilidades de enmiendas y con un plazo máximo de 90 días para su aprobación o rechazo (Hornbeck y Cooper 2010, pág. 1). Así pues, el TLC tuvo que enfrentar nuevos retos y mucho tiempo más del previsto para su ratificación.

Todo lo acontecido no hizo sino reforzar la idea de que la estrategia colombiana de acercamiento al Congreso norteamericano había sido errónea, suponiendo que había un consenso entre las 2 bancadas, y que Colombia gozaba de la favorabilidad de los dos partidos. El descuido de Colombia al partido Demócrata en el proceso de negociación del TLC y su carencia de previsión al no acercarse a dicho partido cuando los vientos cambiaban en Washington, le estaba generando una dilación en la ratificación del TLC.

Pero los errores de la administración Uribe no pararon ahí. Si bien se mantuvieron las visitas de congresistas al país para mostrar los avances en materia laboral, social y de Derechos Humanos, el gobierno siguió alineándose con la postura republicana. Durante la campaña presidencial, el candidato republicano a la presidencia, John McCain, visitó Colombia el 1 de julio y el presidente Uribe dio una rueda de prensa conjunta, donde

McCain abogó por la aprobación del TLC y exaltó el progreso de Uribe en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. (FESCOL, diciembre 2008, pág. 3)

Tiempo después, el gobierno colombiano volvió a revelar su alineamiento sosteniendo una reunión con la candidata a la vicepresidencia republicana, Sarah Palin, en el marco de una visita a las Naciones Unidas, y relegando a los demócratas a una breve conversación telefónica con Barack Obama. (FESCOL, diciembre 2008, pág. 4) Esto fue considerado como un error de cálculo, más aún a sabiendas de que el más oprobioso sucesor de Bush sería Obama.

El presidente Uribe cometió graves errores en cuanto al trato que profesó a sus detractores, tanto en Colombia como en Estados Unidos y esto ahondó las tensas relaciones con los demócratas. Es cuestión de recordar un par de ocasiones en que su temperamento jugó en su contra.

Durante una visita a Washington en el primer semestre de 2007, saludó calurosa y efusivamente a los miembros republicanos del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara que lo han apoyado, pero se mostró frío y retraído con los miembros demócratas presentes, entre ellos el nuevo presidente del Comité. En otra ocasión, en mayo pasado, montó en cólera durante una cena privada con miembros del Congreso y sus funcionarios, acusando al director de una prominente ONG estadounidense de derechos humanos de ser un mentiroso y simpatizante de la guerrilla por cuestionar los vínculos de su gobierno con el paramilitarismo. A medida que el exabrupto circuló en el Congreso, le dio credibilidad a aquellos que expresan su alarma por la propensión de Uribe a atacar a sus críticos internos como “compañeros de viaje” de la guerrilla, una acusación graves consecuencias en Colombia. (Arnson 2007, pág. 57)

Ahora bien, como se ha explicado previamente, el presidente de Colombia debía jugar en 2 tableros, uno internacional y uno doméstico. Como se demostró en los párrafos anteriores, en el ámbito internacional, lo relacionado con el TLC era un tema, cuando menos, espinoso; mientras tanto, en el nacional, Uribe gozaba de gran popularidad y sus aspiraciones de lograr ratificar el TLC con Estados Unidos contaban con un gran margen de apoyo. Si bien el *win-set* del presidente Uribe era bastante grande, la disidencia en Colombia existía y jugó un papel de importancia en cuanto al enturbiamiento del proceso.

El Polo Democrático y el Partido Liberal Colombiano⁴ encabezaban la lista de opositores al TLC en Colombia y, viendo que a nivel doméstico sus objeciones al acuerdo

⁴ El Partido Liberal Colombiano no hizo una oposición como bancada, solo algunos de sus representantes se oponían a él en los términos en que había sido negociado. Sin embargo, Piedad Córdoba ejerció una férrea oposición y se reunió con varios congresistas demócratas para hablar sobre DDHH y la parapolítica.

no eran satisfechas por parte del Ejecutivo, iniciaron una ofensiva internacional para evitar, dilatar o condicionar su aprobación.

Dicha ofensiva se ve materializada en varias reuniones que tuvieron congresistas colombianos y estadounidenses tanto en uno, como en otro país.

La primera de ellas se da en el 2007 cuando el entonces senador del Polo Democrático Gustavo Petro fue invitado por un sindicato estadounidense llamado *United Steelworkers*, que ayudó al senador a concretar reuniones con varios representantes demócratas. Dichas reuniones se centraron en la precaria situación de los trabajadores colombianos y las violaciones a los Derechos Humanos como argumentos para socavar la ratificación del TLC. “el mensaje de Petro fue claro y siempre el mismo en todos los encuentros que sostuvo: el TLC solo beneficiará a los “paras” porque son los grandes terratenientes, además, son infractores de los Derechos Humanos y han logrado infiltrarse en el gobierno y construir nexos con algunos políticos”. (Prada 2010, pág. 78)

Meses después, el senador Jorge Robledo, acompañado de Iván Moreno Rojas, ambos del Polo, acompañados del presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTT) y el Secretario General de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) visitaron Washington con el mismo fin de su predecesor, reunirse con senadores demócratas para mostrar que

En Colombia sí existe violación de Derechos Humanos, muchas de las víctimas sí son sindicalistas y entre los perpetradores sí se encuentran organizaciones paramilitares. No obstante, por alarmante que parezca, no es lo más grave, lo inaudito es que altos oficiales, funcionarios del gobierno y congresistas de la coalición uribista estén envueltos en el escándalo de la parapolítica. (Prada 2010, pág. 84)

En el escrito anteriormente citado, Prada expone como las reuniones efectuadas entre representantes del Polo y del partido Demócrata influyen directamente en el pensar demócrata, pues si bien entre ellos ya estaba asentada la idea de los problemas relacionados con los Derechos Humanos y con la participación de grupos ilegales en actos punibles, la relación entre paramilitares y altos funcionarios no. Fueron dichas reuniones las que ayudaron a introducir este punto entre los argumentos en contra del TLC en Estados Unidos.

Es así como se puede ver que, viendo la imposibilidad de imponer sus intereses en el proceso de ratificación del TLC por parte del gobierno (que actuaba como negociador en

el nivel internacional), los actores domésticos insatisfechos deciden trasladarse al nivel internacional, para de esa manera minar el proceso de aprobación del acuerdo.

Si bien la teoría de Putnam considera la reverberación como una estrategia propia del negociador en el nivel I sobre el nivel II, se puede ir un poco más lejos y afirmar que lo que hizo el Polo Democrático fue generar una reverberación negativa entre los niveles II de cada una de las partes negociadoras.

Sosteniendo reuniones con algunas de las partes negociadoras y grupos de presión en el nivel II estadounidense, y mostrando en ellas las falencias del gobierno colombiano en temas como los Derechos Humanos, la impunidad y la relación entre paramilitarismo y algunos funcionarios del gobierno colombiano, el Polo Democrático generó una reverberación negativa que afectó el *win-set* del equipo negociador estadounidense, puesto que aumentaron las críticas al TLC, lo que hacía menos factible la ratificación del mismo.

En relación a los argumentos en contra del TLC, hubo un problema que Uribe no supo sortear. La bancada demócrata quería ver avances en los temas de Derechos humanos, impunidad, protección a sindicalistas y derechos laborales, y el presidente colombiano no supo responder adecuadamente a dichos cuestionamientos. Por el contrario, Uribe se obstinó en demostrar los avances en materia de seguridad y la lucha anti drogas. El discurso se mantuvo igual pese a los cambios que acontecían en Estados Unidos, no solo por el cambio de mayorías en el Congreso, que tenían otros intereses y condicionamientos al TLC, sino por el inminente cambio de gobierno de Bush a Obama.⁵

Durante su campaña política, el candidato demócrata Barack Obama se pronunció en contra del TLC, utilizando los mismos argumentos de sus compañeros de Partido: que había que avanzar en los temas de Derechos Humanos y laborales. Pese a ello, tras su elección como presidente en el 2008 y su posesión en el 2009, Obama suavizó su oposición frente al mismo y empezó a utilizar un tono más conciliador con Uribe, sin dejar por ello de expresar sus reticencias frente al tratado.

En diferentes reuniones que tuvieron el presidente Uribe y su homólogo estadounidense entre el 2009 y el 2010, Obama se mostró dispuesto a intentar solucionar las trabas que pesaban sobre el TLC. Por esa misma razón, en junio de 2009, ordenó al

⁵ Para mayor información, consultar: Prada 2010, pág. 90 y FESCOL febrero 2008, pág. 3.

representante de Comercio, Ron Kirk, que trabajase con el equipo de Uribe para ayudar a destrabar el proceso. (Morales 2009) De igual manera, en el marco de una cumbre del G8 en el 2010, Obama se comprometió a sacar adelante el TLC tras una breve entrevista con Uribe.

Pese a todos los esfuerzos del gobierno Uribe, el TLC no pudo ser alcanzado durante su mandato y era ahora tarea del nuevo presidente Juan Manuel Santos, quien tomó posesión a mediados del 2010, finalizar lo que su predecesor no logró.

3. EL GOBIERNO SANTOS Y EL TLC

El presidente Santos asumió la presidencia de Colombia el 7 de agosto del año 2010, y para ese entonces ya fungía como su contraparte el estadounidense Barack Obama.

Habiendo sido Juan Manuel Santos tan cercano al gobierno de Uribe (ejerció como Ministro de Defensa entre 2006 y 2009 y haciendo parte del mismo partido político, el Partido de la U), las expectativas frente a la política exterior que asumiría el nuevo presidente no generaban gran inquietud. Sin embargo, desde un primer momento fue sencillo reconocer que se estaba dando un giro frente a la administración pasada.⁶

El alineamiento irrestricto de Colombia con Estados Unidos había generado dificultades con los vecinos, exacerbadas después de la firma del Acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009, en donde se les daba mayor acceso a los norteamericanos a ciertas bases militares en Colombia.

Así las cosas, Juan Manuel Santos asumió la presidencia con un tono mucho más conciliador y más cercano a los vecinos. El presidente Uribe había dejado unas maltrechas relaciones con países suramericanos, particularmente con Ecuador y Venezuela, y su sucesor se encargó de intentar normalizar dichas relaciones. De esa manera, se empezó a hacer notorio que, si bien se mantenía una relación cercana con Estados Unidos, Santos buscaba tener un papel más protagónico en la región y diversificar sus socios.

El presidente colombiano, en vez de distanciarse de su mayor socio comercial, lo que buscaba era redefinir la relación para dejar de ser un receptor pasivo de ayuda y convertirse en un socio. Tras su primera reunión como presidente de Colombia con el presidente Obama, el 24 de septiembre del 2010, Santos manifestó haberle dicho a su homólogo: “Vamos a hablar de tú a tú. No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda; como quien dice, con el sombrero en la mano todos los años, a ver cuánta plata nos dan. Vamos a ser un socio, un socio verdadero, donde nos ayudemos mutuamente.” (Ramírez 2011, pág. 86)

Este giro, sin embargo, no fue suficiente para destrabar el TLC.

Algunos meses después de la llegada al poder de Santos, el presidente Obama expresó que su estrategia para el TLC con Colombia era la de enviar primero al Congreso el

⁶ Para mayor información, consultar: Ramírez 2011. Garay, 2011. Konrad Adenauer Stiftung (KAS) 2011.

TLC con Corea del Sur para medir el clima político y evaluar las posibilidades, de acuerdo al resultado, de lograr la aprobación del colombiano. Pero esto resultaba perjudicial para Colombia, puesto que era poco probable que el Congreso estadounidense aprobara 2 TLC de manera escalonada. (Semana 2012)

Es enfrentando éstas dificultades que el gobierno colombiano cambia su estrategia.

“En lugar de dar la impresión de que suplicaba la aprobación del TLC, y de que este era indispensable y urgente, asumió una actitud despectiva. En reiteradas declaraciones, el embajador Silva dijo que si a finales de 2011 se mantenía el statu quo, su gobierno no insistiría más. El ultimátum causó escozor en Colombia, pero en Washington fue interpretado como una señal de que Colombia estaba a punto de tirar la toalla.” (Semana 2012)

Pero no fue éste el único giro que hubo en la estrategia para sacar adelante el TLC por parte de Colombia. El presidente Santos pasó de la confrontación a la aceptación y la conciliación.

El presidente Uribe se caracterizó por sacar a relucir las cifras de reducción de violencia y narcotráfico cuando le preguntaban sobre la situación de los trabajadores en el país. Cuando los demócratas preguntaron sobre la precaria situación de los sindicalistas “Álvaro Uribe negó que los trabajadores vivieran en situaciones precarias. Se mantuvo en un discurso en que los trabajadores vivían en un paraíso laboral por la política de Seguridad Democrática, cuando la evidencia mostraba todo lo contrario” (Osorio 2011)

En una actitud diametralmente opuesta, Santos reconoció el error. Y haciendo uso de la estrategia de reverberación que menciona Putnam (1988, pág. 454), el nuevo presidente se dispuso a mostrar a la administración Obama y al Congreso estadounidense que Colombia se estaba renovando, y que los temas de Derechos Humanos y derechos laborales hacían parte de una agenda progresista. (Semana 2012) Por esa razón, el vicepresidente Angelino Garzón (quien fue sindicalista) viajó a Estados Unidos a reunirse con diferentes representantes demócratas para reconocer los problemas relacionados con los DDHH y los sindicalistas y para escuchar las críticas de los detractores del TLC. De igual manera, se organizaron visitas desde la embajada en Washington, entre enero y febrero del 2011, para que diferentes técnicos y funcionarios estadounidenses vinieran a Colombia para conocer de primera mano la evolución en las políticas relacionadas con los derechos laborales y los Derechos Humanos.

Fruto de las reuniones sostenidas por funcionarios estadounidenses y colombianos, se llegó a un plan para destrabar el proceso de ratificación del tratado. El Plan de Acción para asuntos laborales, aprobado a principio del mes de abril del 2011, incluía una serie de compromisos por parte de Colombia en materia de derechos laborales y el compromiso de llevar a la justicia a los victimarios de sindicalistas en el país.

Este plan fue firmado por el presidente Santos en una visita a su homólogo en Washington, y contaba con el aval del partido Demócrata y Republicano.

Con la aprobación del Plan de Acción, el gobierno colombiano y el estadounidense lograron satisfacer las presiones de los negociadores domésticos en Estados Unidos, posibilitando así que se diera la balanza necesaria para la aprobación del TLC. Puesto que, como lo explica Putnam en la Teoría de Juego en Dos Niveles, habiendo adoptado políticas que satisfagan a los actores en el nivel doméstico, y siendo éstas aprobadas en el nivel internacional, las posibilidades de éxito de la negociación aumentan.

Dicho Plan de Acción se puede entender como un pago lateral del gobierno colombiano dirigido al partido demócrata y, en general, a los críticos del acuerdo comercial. Como se ha mencionado anteriormente, el pago lateral es una estrategia utilizada para facilitar la aprobación de acuerdos entre los detractores de los mismos.

Para éste caso, el gobierno colombiano se vio en la tarea de hacer concesiones a actores políticos específicos y aceptar términos adicionales al Tratado que suponían una carga mayor, pero que facilitaban la posibilidad de la ratificación. En otras palabras, al gobierno colombiano hacer estas concesiones, el *win-set* del gobierno estadounidense creció en tamaño, y por ende hizo más fácil la aprobación del mismo a nivel nacional.

Habiendo hecho el gobierno colombiano éste pago lateral, y teniendo un *win-set* suficientemente robusto, el presidente Obama se comprometió a presentar en los próximos meses el tratado al Congreso para su ratificación.

Ahora bien, a la par que Colombia cambiaba su estrategia, hubo 3 hechos que favorecieron la aprobación del TLC por parte del Congreso estadounidense.

En el año 2010, tras las elecciones de noviembre, el partido Republicano retomó las mayorías en la Cámara de Representantes, lo que significaba mayores posibilidades para la ratificación del tratado. Pues, como se ha mostrado anteriormente, los republicanos han

sido más proclives al libre comercio y las presiones sindicales en el partido son de menor envergadura que con los demócratas.

De igual manera, la suerte del tratado se vio favorecida por la crisis económica por la que atravesaba Estados Unidos.

El presidente Obama, que había anunciado su candidatura para la reelección en abril del 2011, buscaba solucionar los problemas relacionados con la crisis económica del país y la aprobación del TLC era una de sus fichas para dicho fin. Así lo deja ver en una carta que presenta al Congreso estadounidense a principios de dicho año.

“El acuerdo es una parte importante de mis esfuerzos para fomentar el crecimiento económico, aumentar exportaciones y generar trabajos en Estados Unidos, al tiempo que promueve nuestros valores. El acuerdo creará oportunidades significativas para trabajadores, granjeros, negocios y consumidores estadounidenses, abriendo el mercado colombiano y eliminando las barreras a los productos, servicios y la inversión estadounidense” (Obama 2011)

Un último factor que influyó, en cierta medida, en la aprobación del tratado, fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, que había sido ratificado por el Estado del norte en 2010, pero cuya implementación comenzó en agosto del 2011. Este hecho obligó a ciertos empresarios norteamericanos a incrementar su lobby en el Congreso, puesto que lo consideraban una amenaza o desventaja comercial. Además, el hecho de que Canadá fuera un país del G8 y de la OCDE, avalaba a Colombia como un país con potencial comercial. (Osorio 2011)

Así las cosas, el 3 de Octubre del 2011, Obama envía el TLC al Congreso estadounidense. El 12 de Octubre la Cámara de Representantes y el Senado norteamericano aprueban definitivamente el acuerdo, y el 21 del mismo mes se da por finalizado el trámite con la firma del TLC por parte del presidente de los Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Cuando el presidente Bush y el presidente Uribe coincidieron en el poder, las expectativas frente a la rápida aprobación del TLC eran altas, las negociaciones en nivel I fluían con facilidad y, en un principio, ocurría lo mismo en el nivel II. El win-set de cada uno de los negociadores era robusto y las posibilidades de ratificación eran altas.

Sin embargo, con la consecución de las mayorías por parte del partido Demócrata en el Congreso estadounidense, el win-set del presidente Bush se redujo notoriamente y obligó al Ejecutivo a negociar. Con la utilización de pagos laterales se lograron solventar, en cierta medida, los reparos que lo demócratas tenían frente al acuerdo.

A su vez, el gobierno colombiano buscó incidir sobre el nivel II en Estados Unidos utilizando la estrategia de reverberación, buscando mejorar las posibilidades de ratificación en el nivel II, mostrando los beneficios que podría traer consigo el TLC para Estados Unidos, y mostrando los costos de no hacerlo así.

Pese a ello, las negociaciones no llegaron a buen término en el plazo esperado, pues lo acordado hasta el momento no satisfacía suficientemente los requerimientos de los detractores del Tratado.

Empero, con el cambio de presidentes en los dos Estados, aunado a un cambio en la estrategia de negociación y acercamiento del presidente Santos al acuerdo y a los opositores del mismo, después de cerca de cinco años de negociación, el Tratado fue ratificado por el Congreso estadounidense.

Los pagos laterales del gobierno colombiano y estadounidense, aunado a la estrategia de reverberación, tanto positiva como negativa, alteraron las condiciones de negociación en el nivel I, y generaron la necesidad por parte del gobierno colombiano de hacer concesiones con el fin de captar los votos necesarios en el Congreso estadounidense para lograr la ratificación del TLC. Acceder a dichas concesiones representaban un costo mucho menor para el gobierno colombiano que el fracaso de las negociaciones.

La división entre política interna e internacional se hace cada vez menos discernible. La teoría del juego de dos niveles aplicada a un caso de estudio como el aquí presentado da cuenta de ello.

La política interna repercute directamente en la internacional y viceversa. La necesidad de generar respuestas para afrontar esta dicotomía, obliga a los gobernantes a reinventar sus estrategias de negociación constantemente, pues lo que un momento puede resultar provechoso, en otro puede ser insuficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardona, D. (Ed.) (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá, FESCOL.
- Jost, S. (Ed.) (2012). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Colombia, Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/6989-1442-4-30.pdf>

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

- Arnson, C. (2007). La agonía de Álvaro Uribe. *Foreign Affairs en español*. 7 (4) 51- 60.
- Borda, S. (2010). Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia. *Coyuntura Económica*, 40 (1) 89 – 115.
- Carvajal, S. (2007). Anxiety in the Colombian FTA. *Global Affairs*, 3, 18 – 21.
- Charnovitz, S. (2008). Falló la política Bush-Schwab en el TLC con Colombia. *Puentes*, 9 (6). En: <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/fall%C3%B3-la-pol%C3%ADtica-bush-schwab-en-el-tlc-con-colombia>
- Destler, I. M. (2007). American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise. En Policy Brief. 7 (5). Disponible en: <https://piie.com/publications/policy-briefs/american-trade-politics-2007-building-bipartisan-compromise>
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). (2004) Colombia y Estados Unidos: Desafíos de una Alianza. *Policy paper* 6. Disponible en: <http://www.fescol.org/images/stories/Docs/policypapers/PolicyPaperColInt-6.pdf>
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). (Febrero de 2008). “¿Con el viento en contra? Uribe y el congreso demócrata. De la relación especial al caso ejemplar”. *Policy paper* 30. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/05903.pdf>
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). (Diciembre de 2008). ¿El fin de la relación privilegiada? Las relaciones colombo-estadounidenses en el 2008 y las nuevas perspectivas. *Policy Paper* 36. Disponible en: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4664-001_g.pdf
- Garay, J. (enero – febrero 2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*. (231) 65 – 78.

- García, C. (Enero-junio 2005). Competencias del Congreso de la Republica, en materia de tratados internacionales. Procedimiento y características de la aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano. En *Colombia Internacional*, (61). Disponible en: <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/457/index.php?id=457>
- González, G. H. (2008). Juegos en dos etapas y agencia común: su aplicación en el estudio de la política económica internacional. *Tiempo de Gestión*. (6) 65 – 76.
- Griswold, D., Hidalgo, J.C. (2008). A U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Strengthening Democracy and Progress in Latin America. En *Free Trade Bulletin* (32). Disponible en: <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/uscolombia-free-trade-agreement-strengthening-democracy-progress-latin-america>
- Griswold, D. (2008). El comercio y las elecciones presidenciales norteamericanas. *Boletín Real Instituto Elcano*. (108). Disponible en: <http://biblioteca.ribei.org/1435/1/ARI-113-2008-E.pdf>
- Kirgis, F. (1997). International Agreements and U.S. Law. *Insights*, 2 (5). En: <https://www.asil.org/insights/volume/2/issue/5/international-agreements-and-us-law>
- Konrad Adenauer Stiftung (KAS). (Diciembre 2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Papers*. (15). En <http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf>
- López Montaña, C. (Enero-junio 2007) ¿Cómo se negocia un TLC en Colombia? En *Colombia Internacional*. (65). 66 – 89. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/96/index.php?id=96>
- Porras, J. (2003). La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. *Comercio Internacional*. (36), 9 – 14. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06538.pdf>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. *International Organization*. 42 (3), 427 – 460.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad* (231) 79 – 95. En: <http://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>

- Reinel Pulecio, J. (Enero-junio 2005) La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*. (61). 12 – 32. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/449/21>
- Rettberg, A., Lombaerde, P., Lizarazo, L., Ortiz, J. F. (mayo – agosto 2014) Rights, Free Trade, and Politics: The Strategic Use of a Rights Discourse in the Negotiation of Free Trade Agreements (FTAs). *Colombia Internacional*. (81) 129 – 165. En: <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9176/index.php?id=9176>
- Roberts, J. (2008). The U.S.–Colombia Free Trade Agreement: Strengthening a Good Friend in a Rough Neighborhood. En *Backgrounder* (2129). En: <http://www.heritage.org/research/reports/2008/04/the-us-colombia-free-trade-agreement-strengthening-a-good-friend-in-a-rough-neighborhood>
- Rojas, M. R. (Septiembre – diciembre 2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno Santos ¿llegó la hora del post conflicto? *Análisis Político*. (79) 121 – 138. En: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43323/44616>
- Silva, L. (Enero-junio 2007) El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*. (65) 112 – 133. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/94/view.php>
- Walser, R. (2010). Colombia and Obama's Latin America Policy: Time to Close Ranks and Support a Friend. En *Backgrounder* (2439). En: <http://www.heritage.org/research/reports/2010/07/colombia-and-obamas-latin-america-policy-time-to-close-ranks-and-support-a-friend>

Publicaciones periódicas no académicas.

- Correa, J. Gabriel Silva dice que cumplió su misión y presentó su renuncia. (2011, Octubre 21). *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10605945>
- El tratado imposible. (2012) *Semana*. En: <http://www.semana.com/especiales/informe-especial-tlc/tratado-imposible.html>
- Luis Alberto Moreno (Embajador en Washington). (2001, Enero 1). *Semana*. En: <http://www.semana.com/especiales/articulo/luis-alberto-moreno-embajador-washington/44561-3>

- Morales, I. Obama apuesta por el TLC con Colombia. (2009, Junio 30). *BBC Mundo*. En: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090629_0018_reunion_obama_uribe_gm.shtml
- Morales, I. Bogotá reafirma alianza con Estados Unidos. (2010, Diciembre 12). *El Nuevo Herald*. En: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article2011008.html>
- Nuestro hombre en Washington. (2002, Agosto 9). *Dinero*. En: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impres/a/articulo/nuestro-hombre-washington/3001>
- Osorio, C. Tres razones para que Santos lograra el TLC y tres para que esté preocupado de haberlo logrado. (2011, Octubre 12) *La Silla Vacía*. En: <http://lasillavacia.com/historia/tres-razones-para-que-santos-lograra-el-tlc-y-tres-para-que-este-preocupado-de-haberlo-logr>
- Por qué Moreno para la presidencia del BID. (2005, Junio 24) *El Tiempo*. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1622641>
- Rueda, M. I. 'La opinión en EE. UU., el freno del TLC': Luis Alberto Moreno, presidente del BID. (2011, Enero 17). *Portafolio*. En: <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/opinion-ee-uu-freno-tlc-luis-alberto-moreno-presidente-bid-148202>
- The Uribe Temptation. (2008, Abril 17) *The Economist*. En: <http://www.economist.com/node/11053186>
- TLC entre Colombia y EE.UU. entra en vigor casi 6 años después de su firma. (2012, Mayo 10). *El Espectador*. En: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/tlc-entre-colombia-y-eeuu-entra-vigor-casi-6-anos-despu-articulo-345137>
- Ukman, J. Colombian President Defends His Government. (2007, Mayo 5). *The Washington Post*. En: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/04/AR2007050402186.html>

Otros documentos.

- Beittel, J. (2011) Colombia: Issues for Congress. *Congressional Research Service*. En: <http://fpc.state.gov/documents/organization/161359.pdf>
- Bolle, M. J. (2011). Proposed U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Labor Issues *Congressional Research Service*. En: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34759.pdf>
- Brown, S., Stabenow, D., Byrd, R., Whitehouse, S., Casey Jr, B., Dorgan, B. (Julio 2008) Letter to President George W. Bush. En: <https://votesmart.org/public-statement/357631/letter-to-president-george-w-bush#.V7OxlvnhDIU>
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Viena (23 de Mayo de 1969). Disponible en: http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf
- Davies, A. Top-100 donors to political candidates and political parties, 1989 to 2009. En: <http://www.antolin-davies.com/conventionalwisdom/lobbying.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2003) Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010
- Dorgan, B. (2008). Colombian Free Trade Agreement. *Congressional Record Online* En: <https://www.congress.gov/congressional-record/2008/04/07/senate-section/article/s2627-1/?q=%7B%22search%22%3A%5B%22colombia+free+trade+agreement+speech%22%5D%7D>
- Gomes, R. (2010). Trade Agreements with Colombia, Panama and South Korea: What Are We Waiting For? *National Center for Policy Analysis*. En: <http://www.ncpa.org/pub/ba720>
- Grimmett, J., (Julio 13, 2012). “Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than as Treaties”. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/97-896.pdf>
- Hare, P. (2007). Oppose Colombian Free Trade Agreement. *Congressional Record Online*. En: <https://www.congress.gov/crec/2007/06/12/CREC-2007-06-12-pt1-PgH6242-6.pdf>

- Hoyer, S., Levin, S., Pelosi, N., Rangel, C. (2007). Pelosi, Hoyer, Rangel, and Levin Statement on Trade. En: <http://levin.house.gov/pelosi-hoyer-rangel-and-levin-statement-trade>
- Johnson, H. (2008). The Colombia Free Trade Agreement is Unfair. *Congressional Record Online* En: <https://www.congress.gov/congressional-record/2008/04/09/house-section/article/h2123-4/?q=%7B%22search%22%3A%5B%22colombia+free+trade+agreement+speech%22%5D%7D>
- Levin, S., (2011). Levin Floor Statement in Opposition to Colombia Free Trade Agreement. En: <http://levin.house.gov/levin-floor-statement-opposition-colombia-free-trade-agreement>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*. En: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/LA_NEGOCIACI%C3%93N.pdf
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (Junio de 2004). “Las 100 preguntas del TLC”. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=747>
- Obama, B. (2011, Octubre 3). To the Congress of the United States. En: <https://es.scribd.com/document/68570909/Tlc-Carta-de-Obama>
- Office of the United States Trade Representative (USTR). (2008). Broad Support for U.S. – Colombia Free Trade Agreement. What they’re saying. En: https://ustr.gov/archive/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2008/asset_upload_file290_15075.pdf
- Pelosi, N., Rangel, C. (2008). Pelosi and Rangel Statement on Administration Sending Colombia Free Trade Agreement to Congress. En: <http://www.prnewswire.com/news-releases/pelosi-and-rangel-statement-on-administration-sending-colombia-free-trade-agreement-to-congress-57140752.html>
- Pelosi, N. (2007). Pelosi Statement on Meeting Today with Colombian President. En: <https://votesmart.org/public-statement/259362/pelosi-statement-on-meeting-today-with-colombian-president#.V7PI6vnhDIV>

Prada, C. (2010). *La diplomacia paralela intercongresional y su influencia en el proceso de ratificación del TLC entre Colombia y Estados Unidos*. (Trabajo de grado).

Primero Colombia. (2013). En el 2009 el presidente Uribe recibe máxima distinción dada por gobierno de EE.UU. En: <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/en-el-2009-el-presidente-uribe-recibe-maxima-distincion-dada-por-gobierno-de-eeuu>

Proexport. (Mayo 2012). “Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”. Fascículo 1. Disponible en: <http://www.proexport.com.co/sites/default/files/TLC%20Colombia%20-%20EE.UU%20-%20Fasc%20C3%ADculo%20-1.pdf>

Sánchez, L., (2008). Oppose the Bush Colombia Free Trade Agreement. *Congressional Record Online* En: <https://www.congress.gov/congressional-record/2008/04/10/house-section/article/h2168-1/?q=%7B%22search%22%3A%5B%22colombia+free+trade+agreement+speech%22%5D%7D>

Solis, H. (2007). Oppose Colombian Trade Agreement. *Congressional Record Online* En: <https://www.congress.gov/congressional-record/2007/06/14/house-section/article/h6408-1/?q=%7B%22search%22%3A%5B%22colombia+free+trade+agreement+speech%22%5D%7D>

The American Federation of Labor & Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO). (2009) Comments Concerning the Pending Free Trade Agreement with Colombia. En: <https://www.citizen.org/documents/afl-cio-comments-on-colombia-fta.pdf>

Uribe Vélez, A. Manifiesto Democrático – 100 puntos Álvaro Uribe Vélez. En: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

Villareal, M. (2010). Proposed U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Economical and Political Implications. *Congressional Research Service*. En: <http://fpc.state.gov/documents/organization/142763.pdf>

Villareal, M. (2011). Proposed U.S.-Colombia Free Trade Agreement: Background and Issues. *Congressional Research Service*. En: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34470.pdf>

