



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Silva, Laura Cristina

EL proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos

Colombia Internacional, núm. 65, enero-junio, 2007, pp. 112-133

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206506>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TLC

entre Colombia y Estados Unidos

THE NEGOTIATION PROCESS OF THE COLOMBIA - UNITED STATES Free Trade Agreement

Laura Cristina Silva*

recibido 22/04/07, aprobado 15/05/07

Resumen

Este artículo explora el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. Mediante el análisis de las diferentes tácticas y acciones llevadas a cabo por los actores (gobiernos, congresistas, empresarios, sociedad civil), así como del contexto político, se busca definir cuál y qué tan efectiva fue la estrategia de negociación del gobierno colombiano para buscar el respaldo, tanto de los negociadores de los otros países como de los actores domésticos, sobre lo que se estaba negociando. El artículo concluye que si bien el gobierno del Presidente Álvaro Uribe obtuvo el apoyo justo al interior del país, su estrategia hacia el exterior no fue eficaz debido a que ignoró la política doméstica no sólo de Estados Unidos, sino también de Ecuador y Perú. El estudio se apoya en el “juego de dos niveles”, modelo de política exterior que explica las conexiones entre diplomacia y política doméstica en negociaciones internacionales.

Palabras clave: Tratado de Libre Comercio, negociación, estrategia, plano internacional, plano doméstico, *win-set*.

Abstract

This article explores the negotiation process of the Free Trade Agreement between Colombia and the USA. It analyzes the actions and tactics developed by the actors (members of the Government and the Congress, entrepreneurs, civil society), as well as the political context, in order to identify the Colombian negotiation strategy and study its effectiveness. This means evaluating how well the government manage to reconcile the negotiation with the counterpart and with the domestic actors. The conclusion shows that, although President Alvaro Uribe got enough support from Colombian Congress and entrepreneurs, his diplomatic strategy was not efficient because it ignored not only the USA domestic policy, but also Ecuador's and Peru's. The analysis is supported on the “two-level games” model, which explains the connections between domestic policy and diplomacy in international negotiations.

Key words: Free Trade Agreement, negotiation, strategy, international level, domestic level, *win-set*.

* Economista y Politóloga de la Universidad de los Andes, Colombia. Correo Electrónico: la-silva@uniandes.edu.co

Introducción

Desde que el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, confirmó en agosto de 2003 que su país iniciaría conversaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio con Ecuador, Perú y Colombia, se ha suscitado en la opinión pública un gran debate sobre las negociaciones y los alcances del acuerdo. A pesar del cubrimiento periodístico, de las columnas de opinión, de los foros organizados por diferentes entidades, entre otros, la mayoría de los análisis que se han elaborado en Colombia sobre el TLC son estudios técnicos que evalúan su impacto en algunos bienes y servicios o en el crecimiento económico y el empleo. Lamentablemente el estado del arte sobre los aspectos políticos es bastante escaso, no hay documentos que hayan hecho seguimiento a todo el proceso de negociación e, incluso, los estudios existentes se realizaron cuando aún no había culminado este proceso¹.

Como consecuencia, existen muchos vacíos en la literatura, entre los cuales se pueden señalar:

- Falta estudiar con mayor detenimiento las acciones que llevaron a cabo (o que no ejecutaron) los equipos de los países durante las negociaciones y sus repercusiones, y analizar las diferentes prácticas de los actores domésticos. Ello con el fin de identificar las estrategias de negociación, sus fortalezas y debilidades.

- Tampoco se ha explicado por qué, aunque en un inicio la negociación era plurilateral, a lo largo de las rondas de negociación se fueron dividiendo los intereses de los países andinos, por lo cual el TLC se convirtió en tres tratados bilaterales².
- Los análisis realizados hasta ahora no han tenido en cuenta las repercusiones que tuvieron algunos aspectos ajenos a la negociación, tales como los procesos electorales en los países participantes, o la aprobación de otros TLC en el Congreso estadounidense, entre otros.
- Aún no existe un estudio que explique de manera integral qué falló durante el proceso de negociación para que actualmente el Congreso norteamericano tenga en vilo la ratificación del TLC con Colombia.
- En general, falta mayor precisión sobre la forma como el gobierno colombiano buscó garantizar el respaldo de los actores domésticos a lo que se iba pactando en la negociación del tratado con Estados Unidos, con Ecuador y con Perú.. Asimismo, el análisis de las tácticas elaboradas por el gobierno para alcanzar este objetivo abre la posibilidad de evaluar en cuáles fue exitoso y en cuáles no.

Teniendo en cuenta los puntos arriba mencionados, el objetivo del presente artículo es estudiar el proce-

1 Por ejemplo Espinosa (2005), Pulecio (2005), Camacho (2006), Cornejo (2006) y Flores (2006).

2 Al final sólo fueron dos, el TLC Perú-EE.UU y el TLC Colombia-EE.UU, pues con la llegada de Rafael Correa (claro opositor del Tratado) a la presidencia de Ecuador, se suspendieron las negociaciones entre este país y EE.UU.

so de negociación del TLC Colombia-Estados Unidos, y las diferentes estrategias, circunstancias y acciones que incidieron de una u otra forma en el mismo. Sin embargo, debido al déficit de investigaciones previas sobre el tema, el análisis exploratorio que se presenta, partirá de una descripción de los hechos transcurridos durante el período de negociaciones del tratado y de ratificación en los Congresos de los respectivos países³. Como el razonamiento se centra en el proceso de toma de decisiones de los diferentes actores que intervinieron en estas fases, y con el fin de evaluar qué tan bien negociaron, es de gran utilidad acudir a un modelo teórico de política exterior que sirva como guía del estudio.

Ese modelo es el “juego de dos niveles”, elaborado por Robert Putnam. Es un marco teórico que muestra las conexiones entre diplomacia y política doméstica en negociaciones internacionales, señalando especialmente el papel que cumple el gobierno nacional, pues éste, para lograr que el tratado sea políticamente viable, debe lidiar al mismo tiempo tanto con los negociadores del otro país como con los actores internos para garantizar su legitimidad.

Esta propuesta teórica logra superar la distinción tradicional que se ha realizado en el contexto de las

relaciones internacionales entre teorías que recurren a explicaciones basadas en el sistema internacional (por ejemplo, las teorías realista y liberal), y aquellas que se enfocan en analizar cómo las variables domésticas moldean el comportamiento de los estados (por ejemplo las teorías estado-céntricas y las que se concentran en la sociedad). Aunque “el comportamiento de la política exterior es una reacción a estímulos externos e internos” (Rosenau 1980: 118), esta diferenciación se ha hecho por razones analíticas para interpretar por qué y cómo los estados se relacionan.

Sin embargo, el TLC entre Colombia y Estados Unidos es un ejemplo que evidencia que en una negociación internacional intervienen variables domésticas e internacionales y que para llegar a un acuerdo es indispensable lidiar con ambas; el “juego de dos niveles” resulta útil para explicar cómo se logra este equilibrio.

A continuación, se hará una exposición detallada sobre este marco teórico, el cual explica la interconexión entre factores domésticos y sistémicos⁴, con el fin de entender en qué forma este andamiaje determina tanto el desarrollo de la negociación como los términos finales del acuerdo. En los acápites que le siguen, aplicando el anterior modelo, se tratarán

3 A partir de comunicados de prensa del Ministerio de Comercio y del USTR, artículos de prensa de periódicos (El Tiempo, El Espectador, Portafolio, La República) y de revistas (Semana, Cambio, Dinero); oficios y cartas enviadas entre el equipo negociador colombiano y algunos gremios empresariales, organismos de control y ONGs (derechos de petición, consideraciones que según estos grupos el gobierno debía tener en cuenta, comentarios, convocatorias a reuniones, entre otros). También se acudió a fuentes directas de información por medio de entrevistas a: jefes o miembros del equipo negociador colombiano, representantes de empresas y gremios económicos de los sectores de telecomunicaciones y propiedad intelectual, representantes de ONGs en defensa de los medicamentos genéricos, representantes de gobiernos locales y un veedor ciudadano que hizo seguimiento al tema de biodiversidad.

4 Es decir, del sistema internacional.

las propuestas que en un principio cada país presentó y cómo llegaron a ellas, para después discutir el proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, primero en el plano internacional y luego en el doméstico. Para esto, se documentarán las diferentes relaciones que el “juego de dos niveles” contempla y que se evidenciaron en esta negociación: entre los equipos de los países, entre el gobierno colombiano y los actores domésticos, entre los actores domésticos de cada país, y entre el gobierno colombiano y los actores domésticos de la contraparte.

Para finalizar, posterior al desarrollo argumentativo, se pretende concluir que, independientemente de los efectos del tratado sobre el comercio exterior y la economía colombiana, el proceso de negociación para el gobierno colombiano fue de aprendizaje, lo cual se traduce en una estrategia de negociación mal estructurada. Ello debido a que el gobierno del presidente Uribe ignoró los efectos que podían tener los actores domésticos y la política interna de los demás países negociantes, tanto de Estados Unidos como de Ecuador y Perú. Sin embargo, en Colombia el presidente logró obtener los medios y apoyos justos para sacar adelante esta iniciativa comercial que, si bien tiene muchos detractores, también tiene adeptos que consideran que beneficiará la competitividad del país.

1. El “juego de dos niveles”

Como se mencionó anteriormente, el “juego de dos niveles” desarrollado por Robert Putnam⁵ es un modelo que logra superar la distinción realizada por la mayoría de los marcos teóricos entre el plano nacional y el internacional, al explicar cómo interactúan simultáneamente las variables domésticas y sistémicas mediante un juego de dos niveles:

- En el primer nivel, Nivel I, se da la negociación en el ámbito internacional, en la que se formula una propuesta que será sujeta a la aprobación de las partes negociadoras; en este nivel, “los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer las presiones domésticas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los procesos internacionales” (Putnam 1993: 436).
- En el segundo nivel, Nivel II, en el interior de cada grupo, sus integrantes discuten si ratifican o no la propuesta planteada, es decir, es la negociación a nivel nacional, en la cual “grupos domésticos persiguen sus propios intereses mediante presiones al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, mientras los políticos buscan poder por medio de coaliciones con estos grupos de interés” (Putnam 1993: 436).

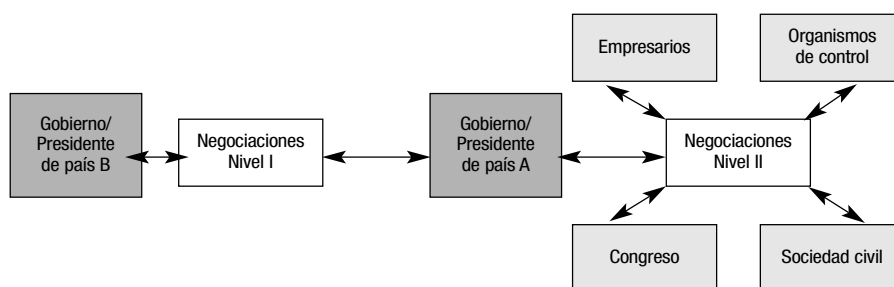
5 En 1988, Robert D. Putnam publicó por primera vez el modelo “Diplomacy And Domestic Politics: The Logic Of Two-Level Games” en la edición de verano de la revista *International Organization* 42. Sin embargo, cinco años más tarde, en 1993, editó junto con Peter Evans y Harold Jacobson, el libro *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, en el cual desarrollan el modelo y lo aplican a estudios de casos de negociaciones internacionales sobre seguridad, asuntos económicos y relaciones entre norte y sur. En la introducción de este libro, Andrew Moravcsik estudia con mayor detenimiento los componentes del modelo inicial de Putnam. A continuación se hará un resumen del “juego de dos niveles” a partir de las lecturas de Putnam y de Moravcsik.

Por su parte, el presidente y su equipo negociador no sólo aparecen en los dos niveles, sino que además tienen la tarea de hacer viable la negociación en los dos (Ver Gráfico No.1), es decir, deben lograr balancear su estrategia diplomática, de tal forma que ésta logre ser apoyada por los actores locales. En otras palabras, el juego de dos niveles es un proceso

interactivo en el que el gobierno de cada país debe velar constantemente por que lo que negocie en el plano internacional sea apoyado por sus constituyentes y a la inversa, que lo que negocie en el plano doméstico logre la aprobación del equipo negociador de la contraparte.

El “juego de dos niveles” sostiene que cada uno de los países par-

Gráfico 1. Interacción entre Niveles I y II

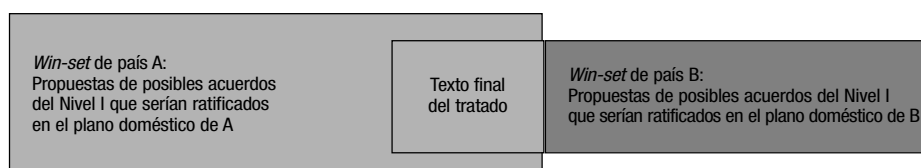


Fuente: Modificación de la autora al Gráfico No. 1 (p.6) de: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (2005). *La Negociación del TLC de Colombia con Estados Unidos*. Disponible en web: <http://www.tlc.gov.co/VBeContent/Documentos/tlcsept2005/participacion/cartilla2.pdf>

ticipantes en la negociación elabora un *win-set*, o en otros términos, una canasta que engloba todas aquellas propuestas de posibles acuerdos del Nivel I que serían ratificados en su respectivo plano doméstico. De manera que, entre mayor sea la dimensión del *win-set*, mayor probabilidad de políticas coincidentes y, por lo tanto, de aprobación de las pro-

puestas (Ver Gráfico No. 2). Por el contrario, entre más reducido sea el número de acuerdos propuestos, mayor riesgo de “desertar involuntariamente”, es decir, que el negociador en el Nivel I no logre cumplir la promesa pactada con los grupos de su nación en Nivel II, porque falló la ratificación en el primer nivel (Putnam 1993: 439).

Gráfico 2. Dinámica de los *win-sets*



Fuente: Elaboración de la autora

Sin embargo, el autor señala que el tamaño del win-set puede verse afectado por los siguientes tres factores (Putnam 1993: 443-452):

- i) Las preferencias, la distribución de poder y las posibles coaliciones entre los participantes en el Nivel II son determinantes. Estas dependen de qué tan homogéneos sean los grupos de interés, pues de serlo, la discusión giraría alrededor de lograr la aprobación del tratado en el Nivel I ya que la ratificación en el Nivel II estaría garantizada. Pero si no lo son, el negociador principal tiene que analizar, entre las preferencias de cada uno de los grupos de interés nacionales, qué se debe sacrificar y a cambio de qué, con el fin de identificar el punto de equilibrio en el cual haya la menor pérdida de votos y sea posible aprobar una propuesta. Existen también ciertas estrategias que el autor denomina “enlaces sinérgicos” (*synergistic issue linkage*), en las que, para buscar ratificar ciertos temas que no se encontraban originalmente en el win-set doméstico, el hombre de estado relaciona su consecución con la

- negociación de un acuerdo internacional (Moravcsik 1993: 25). Por ejemplo, los gobiernos tienden a vender la idea de que la firma de tratados de libre comercio con otras naciones es indispensable para la generación de empleo.
- ii) Las instituciones políticas en las cuales se mueve el Nivel II, ya que los arreglos institucionales tanto formales como informales junto con el nivel de autonomía del hombre de estado para reformar estos arreglos, logran aumentar (o disminuir) el tamaño del *win-set*. Algunas estrategias de este tipo, que puede llevar a cabo el presidente para modificar el win-set, consisten en: a) manipular la información que él junto con su equipo negociador dan a los actores internos, b) reforzar la disciplina del partido de gobierno, c) realizar “pagos secundarios” (*side-payments*) para buscar el apoyo de ciertos grupos (especialmente los *swing-groups*, es decir, los que ni ganan ni pierden con el acuerdo, pues es menos costoso conseguir su apoyo que el de aquellos grupos que son fuertes opositores al acuerdo), d) modificar la agenda interna del gobierno, entre otros (Moravcsik 1993: 25-26).

Otra táctica que puede usar el gobierno nacional es alterar las restricciones domésticas de la contraparte. Para ello puede buscar apoyo en constituyentes del otro país, ante lo cual puede realizar “pagos secundarios”, ofrecerles beneficios (por ejemplo a multinacionales que tengan presencia en ambos países) o hacerles más costosa la no aprobación del tratado a estos agentes. También puede recurrir a lo que se conoce como “reverberación” (*reverberation*); ésta se presenta cuando las acciones de un país alteran las expectativas que grupos sociales del otro país tienen sobre el tratado, lo cual puede suceder por persuasión, por ejemplo, a través de la visita de un presidente al otro país, o por el mismo curso de la negociación que hace que la opinión pública cambie su visión del tratado. Sin embargo, para que esto funcione, es indispensable que este tipo de amenazas sean creíbles (Moravcsik 1993: 29).

iii) Las estrategias de negociación de los negociadores en el Nivel I. En general, la estrategia tradicional de expandir el *win-set* para hacerlo más abarcador, explicada anteriormente, es conocida como “relajar las reglas” (*cutting slack*). Una estrategia contraria, denominada “atar las manos” (*tying hands*), consiste en que los negociadores en el Nivel I, la mesa internacional, tienen incentivos para presentar a su contraparte un *win-set* que es menor al que en “realidad” sería, con el fin de buscar que la contra-

parte ceda aún más. Aquí entra a jugar un papel central la (in)certidumbre, es decir, es clave que la contraparte crea que el *win-set* que le están proponiendo es aquél que logra obtener apenas los votos necesarios para su ratificación en el Nivel II (Moravcsik 1993: 28).

Según Putnam, un *win-set* más abarcador, obtenido por una mayor autonomía del gobierno a nivel nacional, le permite obtener un acuerdo con mayor facilidad pero al mismo tiempo debilita su posición de negociación a nivel internacional, y viceversa. Es decir, un *win-set* amplio se vuelve desventajoso, porque hace que, en el momento de “regatear” una propuesta, la contraparte ejerza mayores presiones sobre el proponente del *win-set*, lo cual significa que la capacidad negociadora de este último es más débil. Asimismo, un *win-set* que es pequeño debido a restricciones domésticas⁶ puede ser ventajoso, puesto que le da mayor poder de negociación a su proponente en la medida en que incita al otro a ceder con el fin de buscar una propuesta que sí logre aceptación en los dos niveles (Putnam 1993: 441).

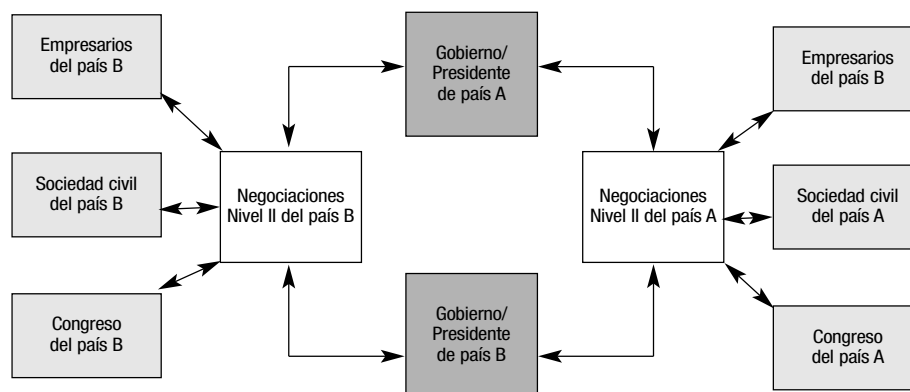
Y aunque el juego de dos niveles se centra en el papel que cumple el equipo negociador (el cual representa al gobierno nacional y la voluntad del presidente) en conseguir una negociación exitosa simultáneamente en el plano doméstico y en el internacional, la estructuración del modelo en dos niveles da cabida para contemplar que existen tácticas que realizan los grupos

6 Se presenta cuando el negociador le dice a su contraparte que si bien le gustaría aceptar su propuesta, ésta no sería apoyada dentro del país (Putnam 1993: 441).

sociales de cada uno de los países negociantes tanto en el Nivel I como en el II (Ver Gráfico No.3). Por ejemplo, puede ocurrir que empresarios y/o grupos civiles de ambos países realicen “alianzas transnacionales”, o que funcionarios públicos, por ejemplo, congresistas (tam-

bién de ambos países) realicen “alianzas transgubernamentales”. Ello con el fin de cooperar o intercambiar los resultados finales del acuerdo, de fortalecer su posición frente a otros grupos sociales, o de hacer oposición a uno o a ambos gobiernos (Moravcsik 1993: 32).

Gráfico 3. Papel de los grupos domésticos de ambos países, su relación entre ellos y con el gobierno nacional



Fuente: Modificación de la autora al Gráfico No. 1 (p.6) de: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (2005). *La Negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*. Disponible en web: <http://www.tlc.gov.co/VBeContent/Documentos/tlcsept2005/participacion/cartilla2.pdf>

2. La construcción de *win-sets*

Estados Unidos ha venido trabajando en la elaboración de su *win-set* por muchos años. Según Cornejo (2006), Espinosa (2005), Flores (2006) y Pulecio (2005), este país tiene como estrategia comercial mundial firmar tratados de libre comercio bilaterales, los cuales son muy similares en contenido con el fin de buscar, por medio de ellos, que los países socios realicen concesiones a la potencia que no habían hecho

anteriormente en la OMC. De esta manera, Estados Unidos pretende asegurar que cuando se regrese a una negociación en este plano multilateral, la institución le otorgue las concesiones solicitadas previamente (por ejemplo, patentes de primer y segundo uso de medicamentos), dado que en ese momento tendrá el apoyo de sus socios.

Como afirma Putnam (1993), una restricción institucional que reduce el tamaño de este *win-set* es

que el Congreso norteamericano estableció una Ley, el Trade Promotion Authority, TPA, la cual funciona como mecanismo de control al USTR, el que, a su vez, es el ente encargado de adelantar las negociaciones con otros países. La Ley le define a este organismo cómo y qué debe negociar, pero también creó un grupo de supervisión, el COG (Congressional Oversight Group), que se encarga de “analizar y hacer sugerencias al Representante de Comercio sobre los objetivos de la negociación, las estrategias y su cumplimiento. El COG puede acudir incluso al ejecutivo para consultas especiales sobre ciertos productos agrícolas, pesqueros, textiles u otros bienes sensibles” (Camacho 2006: 141).

Dentro de las solicitudes que le pide el Congreso al USTR es que cada nuevo acuerdo negociado tenga un plus respecto del anterior. De manera que, teniendo en cuenta lo antes propuesto, el win-set presentado a Colombia en el inicio de la negociación (así como a los países centroamericanos en el CAFTA) fue armado a partir del TLC que Estados Unidos acordó con Chile (USTR, 2001, 02 de abril: párr. 3). Sin embargo, tuvo ciertas modificaciones. Durante la negociación del TLC Colombia-EE.UU., se encontraba en proceso de ratificación en el Congreso estadounidense el CAFTA, el cual tuvo varias dificultades relacionadas con concesiones que afectaban sectores como el azucarero y el textilero. Ante esto, el equipo estadounidense realizó ciertas modificaciones a su win-set en el tratado con Colombia, pues de no hacerlo, no obtendría el apoyo necesario de los congresistas para su aprobación (Dinero (a) 2005, 02 de septiembre).

Colombia, por su parte, para definir su win-set, construyó una “matriz de asuntos e intereses”, en la cual se especificaba cada uno de los puntos que debían ser debatidos por capítulo, que era lo máximo que se desearía pedir sobre el mismo, así como el umbral mínimo hasta el cual se podía ceder (aquel límite en que, ir más allá significaba negociar algo que era inconstitucional), e incluía lo que se consideraba iba a ser la posición de Estados Unidos al respecto, según lo observado en las negociaciones con Chile y Centroamérica. Esta matriz fue obtenida en dos etapas: el primer paso fue una discusión entre las diferentes entidades del gobierno nacional, para, paso seguido, consultarla con el sector privado, el que ayudó a valorar cuáles eran los puntos prioritarios y a agregar algunos temas que no habían sido contemplados por el gobierno (L.A. Madrid, Comunicación personal, 02 de marzo, 2007).

De la “matriz de asuntos e intereses” salió un win-set, que inicialmente fue planteado de manera verbal y que se concretó en un texto para la tercera ronda. Éste contenía todos aquellos puntos que constituían el escenario ideal, es decir, lo máximo que se desearía pedir, teniendo en cuenta los intereses de Estados Unidos (L.A. Madrid, Comunicación personal, 02 de marzo, 2007). Esto incluía propuestas con las que se deseaba que los estadounidenses no adoptaran con los andinos algunas medidas que ya han obtenido por medio de otros TLC y que eran percibidas como amenazas para los sectores productivos (como el desmonte de la franja de precios para productos agrícolas americanos) o para la salud pública de Ecuador, Perú y Colombia (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2004, 20 de mayo).

3. Negociación en el Nivel I

El 30 de abril del 2003, el presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez lanzó la propuesta a Estados Unidos de suscribir un tratado de libre comercio entre los dos países. Varios factores pudieron haber llevado a esta propuesta: i) el estancamiento de las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) por las diferencias entre algunos dignatarios de la región, ii) la cercanía del gobierno Uribe con el gobierno Bush, iii) la proximidad de la terminación del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas) y iv) el hecho de que otros países de condiciones socioeconómicas similares hubieran o estuvieran negociando tratados de este tipo con Estados Unidos⁷. En agosto de ese mismo año, Robert Zoellick, representante comercial de Estados Unidos, 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 Colombia⁸.

El 18 de mayo de 2004 se dio inicio a las rondas de negociación. En la primera ronda, Estados Unidos dio a conocer su *win-set* y propuso su texto como base de negociación. Los andinos, por un lado, se dedicaron a realizar preguntas sobre este texto, relacionadas con identificación de intereses de los estadounidenses o con

esclarecimiento de normatividad u otros aspectos que les eran desconocidos. Pero, por otro lado, el equipo colombiano promovió la idea de que durante las primeras cuatro rondas los países andinos expusieran sus sensibilidades, en lugar de entrar directamente a negociar diferentes ofertas de intercambio. Para el gobierno de Colombia esto significó una gran táctica:

En el caso de la negociación del TLC de Colombia con Estados Unidos se introdujeron varias innovaciones: durante la etapa preparatoria se desarrolló una metodología de negociación que resultó de gran provecho para construir y fortalecer la posición negociadora colombiana. Por esta razón, Colombia propuso a Estados Unidos, en unión con Perú y Ecuador que acogieron nuestra metodología, que las primeras rondas se centraran en la discusión de los intereses de los países andinos en la negociación (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2005: 23).

La estrategia incluyó la presentación por parte de los países andinos, para la tercera ronda, de un texto que contenía sus solicitudes de desgravación y, en las demás mesas, algunos textos con propuestas alternativas que trataban

7 En la región, primero fue México con el NAFTA, luego Chile, para la fecha países centroamericanos se encontraban negociando el CAFTA, y más recientemente Panamá también procedió a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

8 Ésta fue la excusa perfecta para dejar a Venezuela por fuera del tratado, teniendo en cuenta las diferencias y tensiones entre el presidente Chávez y el presidente Bush (Hugo Chávez no sólo fue crítico del TLC andino-Estados Unidos, sino también del ALCA). Por su parte Bolivia, aunque recibiera beneficios del ATPDEA, estaría como observador durante las negociaciones con posibilidad de adherirse más adelante al tratado. Por problemas de inestabilidad política en el interior del país, Bolivia no era considerado por Estados Unidos como un país "elegible" para negociar un Tratado de Libre Comercio. De todos modos, ante la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia, su participación cesó ante las críticas de éste al gobierno norteamericano.

temas en que había divergencias con Estados Unidos o que no habían sido contemplados inicialmente por él (por ejemplo, el tema de biodiversidad fue incluido en la negociación por iniciativa de los andinos). Sin embargo, como anteriormente se comentó, este *win-set* colombiano —y andino— (que fue expuesto al principio de manera oral y después escrita) era muy maximalista, no en términos de su tamaño, sino de poseer aspiraciones muy elevadas. Este tipo de estrategia de plantear un *win-set* con propuestas un tanto idealistas, en realidad es, en términos de Moravcsik (1993), una táctica de “atar las manos”, pues hace que el tamaño del *win-set* sea relativamente pequeño al representar los escenarios ideales para una de las partes, pero que no serían aceptados en el Nivel I por la otra. Además, el *win-set* de Estados Unidos era pequeño, pues en el Nivel I muchos de sus puntos no eran respaldados por los países andinos. Por lo tanto, durante esta primera etapa del proceso de negociación se observó que los textos no se encontraron (Recordar Gráfico No.2), es decir, no hubo propuestas coincidentes.

Esta estrategia se basó en la idea de que era necesario hacerle ver constantemente al equipo estadounidense que Colombia era un aliado político de Estados Unidos en la región (Pulecio 2005). En términos del “juego de dos niveles”, este plan consistió en una “reverberación por persuasión”, con la que el Presidente de la República buscó cambiar la percepción de Estados Unidos sobre el tratamiento que le debía

dar al tratado con Colombia. Sin embargo, su efectividad fue nula desde un principio, pues incluso en la primera ronda, la jefe de negociaciones de Estados Unidos, Regina Vargo, declaró que, aunque su país reconocía el vínculo estratégico entre los dos países, debía tenerse muy claro que la negociación del TLC era comercial, mas no una negociación sobre la lucha contra el terrorismo y las drogas (Portafolio 2004, 17-21 de mayo: párr.7). Es más, el sólo hecho de que Estados Unidos dijera que no negociaba sólo con Colombia era una señal de que no habría tal tratamiento preferencial.

Según J. Pulecio (Comunicación personal, 27 de febrero 2007), para la cuarta ronda fue evidente que la delegación estadounidense connotó que el tratado era el que ellos presentaron el primer día de negociación, y que cuando los andinos quisieran dejar de hablar de sus sensibilidades se pasaría a discutir ese texto. Como resultado de las presiones, los países andinos aceptaron basarse en el texto de Estados Unidos⁹, con lo cual hasta ahí llegó la estrategia colombiana de estructurar la negociación alrededor de la búsqueda de un trato especial. De ahí en adelante, Estados Unidos se limitó a escuchar las inquietudes de la contraparte, sin comprometerse a dar respuesta a las solicitudes hechas (Portafolio 2005, 18-22 de abril: párr.12); si se retoma la teoría realista se entiende, en buena medida, por qué era de esperarse que este país hiciera uso de su poder para moldear los resultados de la negociación a su favor; pero también,

⁹ Esto se puede apreciar en los informes que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentaba tras cada ronda para cada una de las mesas. Los informes se encuentran disponibles en web: <http://www.tlc.gov.co/eContent/categorydetail.asp?idcategory=720&idcompany=37>.

porque muchas de las peticiones que les hicieron no se encontraban dentro del margen de maniobra establecido por el Trade Promotion Authority, TPA. Es decir, constantemente Estados Unidos utilizó la estrategia de “atar las manos” de Moravcsik (1993), justificando que esas propuestas no serían aceptadas por su Congreso, pues así había sido dispuesto por el TPA.

Esa jugada de los andinos de empezar a relajar/expandir su *win-set* después de aceptar el texto americano, conocida en el “juego de dos niveles” como “relajar las reglas”, inmediatamente hizo que el equipo norteamericano perdiera credibilidad sobre el *win-set* original presentado por Ecuador, Perú y Colombia; la delegación andina mandó la señal de que podía ceder en sus peticiones sin que eso dificultara el proceso de aceptación en cada uno de sus países, lo cual innegablemente debilitó su posición negociadora. Uno de los ejemplos más radicales es que rápidamente, en la sexta ronda en Tucson (Estados Unidos), los andinos cedieron en dismantelar el Sistema Andino de Franjas de Precios, que se suponía era uno de los temas hipersensibles que se debía negociar con gran precaución, especialmente porque el equipo colombiano consideraba que podían ser aplicados otros mecanismos de protección (Portafolio 2004, 13-17 de septiembre: párr.12).

Como consecuencia, la tendencia general fue que a lo largo de las rondas los andinos expandieron cada

vez más su *win-set* hasta acercarse al que fue planteado desde un principio por Estados Unidos. Aunque también se observaron algunas concesiones por parte de éste: realizaron propuestas de intercambio que fueron aceptadas por los andinos o aceptaron algunas elaboradas por estos últimos¹⁰. Empero, esta estrategia al mismo tiempo debilitó cada vez más la posición negociadora de los andinos frente a Estados Unidos, pues se fue minando con la dispersión gradual entre Perú, Ecuador y Colombia. A medida que pasaba el tiempo, más se dividían sus posiciones y más se acercaban individualmente a la potencia para negociar bilateralmente.

La separación de los países andinos puede entenderse por varias razones. Una de ellas es que los países andinos se confiaron en que era suficientemente fuerte presentar una posición conjunta basada en la normatividad que comparten en la CAN. Pero no vieron lo que Estados Unidos sí percató: que las peticiones realizadas por este país, que de una u otra manera incumbían alguna de estas leyes, no afectaban de manera similar a los tres países andinos. Podía ocurrir que sólo para uno de ellos fuera un tema sensible porque en su país perjudicaría a un sector económico de gran tradición o tamaño; en cambio, el tema en los otros países no era de gran importancia, frente a lo cual cedían ante la petición norteamericana y aceptaban continuar con la negociación directamente con Estados Unidos. Por ejemplo, en el tema de salud, mientras la industria farmacéuti-

¹⁰ Esto se puede apreciar en los informes que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo presentaba tras cada ronda y por cada mesa. Los informes se encuentran disponibles en web: <http://www.tlc.gov.co/eContent/categorydetail.asp?idcategory=720&idcompany=37>.

ca colombiana de genéricos produce cerca del 70% de los medicamentos que se consumen en el país, en Perú la cifra no supera el 20%¹¹. Otro caso es que Ecuador, Perú y Colombia presentaron por separado a Estados Unidos sus propias listas de desgravación de productos.

Otra de las razones que debilitó la unidad andina fueron los procesos electorales en cada uno de los tres países. Mientras estuvieron Alejandro Toledo en Perú, Lucio Gutiérrez en Ecuador y Álvaro Uribe en Colombia, hubo cierto voluntarismo político por parte de los tres gobiernos. No obstante, la crisis institucional en Ecuador llevó a que, en las últimas rondas, cuando llegara a la presidencia Alfredo Palacio, éste anunciara que su país no iba a firmar un TLC con Estados Unidos.

Por otro lado, el entonces presidente peruano, Alejandro Toledo, estaba dispuesto a cerrar negociaciones desde la novena ronda y a buscar acelerar la negociación para que se lograra firmar el tratado antes de que él dejara la presidencia de su país (Comunicación personal, 27 de febrero 2007), según J. Pulecio, porque quería ser recordado en Perú por haber firmado el TLC. De hecho, el 5 de septiembre de 2005, este mandatario, junto con el equipo negociador, visitó al presidente colombiano para buscar agilizar las negociaciones del TLC (Dinero (b), 2005, 02 de septiembre: párr. 4). El gobierno de Toledo logró firmar el acuerdo (antes que Colombia) y ratificarlo en el Congreso antes de que saliera del poder en julio de 2006.

Para Uribe, en cambio, era mejor dilatar la firma del TLC, pues tenía encima su proceso de reelección presidencial. Aunque el presidente Uribe confiaba en que sus altos índices de popularidad le garantizarían su reelección, su margen de maniobra dentro del país dependía de que fuera reelecto; mientras tanto, debía ser cauto con el tema del TLC en plena campaña electoral por las posiciones encontradas en el país (Dinero 2005, 02 de septiembre: párr. 4).

De manera que el gobierno colombiano y su equipo negociador no supieron manejar las relaciones con sus vecinos, ya que ignoraron las diferentes características y hechos de los demás países que podían afectar el TLC con Estados Unidos. En otras palabras, no era suficiente saber cuáles eran los intereses de las otras naciones en cada tema, también era necesario conocer por qué esos eran los intereses y qué móviles estaban detrás de ellos, así como el contexto en el cual estaba inmersa la negociación del TLC en esos países, incluyendo la favorabilidad percibida por los grupos domésticos. Todo ello, con el fin de formular propuestas mucho más atractivas que tuvieran más ahínco en los demás países negociantes, y generar estrategias que involucraran la manipulación del tamaño del *win-set* de los otros países alterando sus restricciones domésticas, tal como lo menciona Moravcsik (1993: 29).

El gobierno colombiano tampoco se relacionó adecuadamente con actores domésticos en Estados Unidos.

11 Cifras de ASINFAR facilitadas por A. Bravo.

El golpe más duro lo recibió en noviembre de 2006 cuando las elecciones renovaron el Congreso norteamericano y dieron como resultado un Partido Demócrata mayoritario. Fue un golpe, porque, a pesar de que el gobierno del presidente Uribe sostuviera durante las negociaciones que se estaba hablando al mismo tiempo con representantes republicanos y demócratas para garantizar la ratificación del tratado en el Congreso, en la práctica dicha estrategia bipartidista no se presentó. Esto, por dos razones, en primera instancia porque 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 (J. Pulecio, Comunicación personal, 27 de febrero 2007); de ahí que ahora sea difícil para el embajador colombiano en Washington buscar el apoyo de los demócratas para un acuerdo que contiene temas que ellos siempre han criticado. La segunda razón es que, aunque el gobierno colombiano sabía que el futuro del TLC dependía de qué partido americano obtuviera el mayor número de escaños del Congreso en las elecciones de 2006, no esperaba que el Partido Republicano dejara de ser mayoría.

4. Negociación en el Nivel II

Una estrategia que se jugó el Presidente Uribe desde un principio con el propósito de buscar el aval de los grupos económicos en el país, fue modificar la agenda interna del gobierno —ésta es una de las tácticas mencionadas por Moravcsik (1993)— agregando una nueva política pública nacional que se discutiría a la par de las negociaciones del TLC con

Estados Unidos: lo que se denominó la “Agenda interna para la competitividad del país”, que como su nombre lo indica se trata de un conjunto de políticas de inversión nacional especialmente de infraestructura (carreteras, puertos, telecomunicaciones, etc.), con el fin de hacer al país más competitivo y atractivo para la inversión extranjera. Esta táctica logró el apoyo inmediato del sector empresarial, especialmente porque los proyectos por ejecutar se definen a partir de un proceso de deliberación entre ellos y el gobierno.

El gobierno colombiano también tuvo que lidiar con actores domésticos muy heterogéneos. Inicialmente, un gran número de gremios económicos se adhirió al Consejo Gremial Nacional, en un intento por homogeneizar las posiciones. Sin embargo, eran evidentes las tensiones en el interior de esta organización, especialmente entre industriales y agricultores, por los avances que se hacían en propuestas de desgravación para los bienes industriales, que no fueron ampliadas para los agrícolas. Ante esto, el presidente de la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) enfatizó que su sector sería solidario con el agrícola y con el de los medicamentos, y que no se cerraría la negociación en los temas industriales hasta que no se cerrara la de estos otros capítulos (J. Pulecio, Comunicación personal, 06 de marzo 2007). A pesar de este anuncio, para mitad de año de 2005 (cuando ya se habían adelantado nueve rondas), la estrategia del equipo negociador colombiano para buscar la manera de flexibilizar su *win-set* pero sin perder la aprobación de los actores domésticos —“relajar las reglas” en términos de Moravcsik (1993)— se basó en pedirles a los empresarios que analiza-

ran y se pusieran de acuerdo por cadenas productivas (ya no por bienes) sobre cómo desgravar¹². A partir de esos resultados se presentaría una propuesta colombiana a Estados Unidos.

No obstante, y como era previsto, los empresarios no lograron ponerse de acuerdo. Al mismo tiempo aumentaba la presión por terminar negociaciones antes de finalizar 2005 para que los tratados logaran pasar a aprobación por los respectivos Congresos de cada país a principios de 2006. Ante las circunstancias, los Ministerios de Comercio y de Agricultura realizaron la tarea de escoger qué bienes en cada cadena productiva desgravar y tomaron decisiones unilateralmente (J. Pulecio, Comunicación personal, 27 de febrero, 2007).

Aunque la acción generó molestias entre los empresarios, las críticas no pasaron a mayores. Por un lado, porque los empresarios, así como el resto del país, percibían que los altos índices de popularidad del presidente Uribe le iban a garantizar su reelección en mayo de 2006, lo cual implicaba que habría TLC “sí o sí”. Por otro lado, el gobierno nacional de todos modos debía garantizar el apoyo a su estrategia por parte de los actores internos y del Congreso de la República. Teniendo en cuenta que el sector agrícola en el Congreso colombiano es de mayoría uribista y que varios de ellos son sectores “perdedores” con el tratado, para finales de 2005 el presidente Uribe empezó a

hablar de, lo que en el “juego de dos niveles se conoce como un “enlace sinérgico”¹³ a través de “pagos secundarios”, una propuesta por fuera del tratado que da provisiones al sector agrícola, la conocida Ley Agro Ingreso Futuro, como mecanismo de compensación de los subsidios agrícolas de Estados Unidos. Esta ley da apoyo económico por subsectores agrícolas y al sector en conjunto en proyectos de competitividad. Otras salidas de este tipo (de “pagos secundarios”) por parte del gobierno nacional, según A. Bravo de ASINFAR (Asociación de Industrias Farmacéuticas Colombianas), fueron darle el manejo de los recursos de esta ley a la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia) y ofrecerle a FENAVI (Federación Nacional de Avicultores de Colombia)¹⁴ la administración de los contingentes de pollo que lleguen al país por cuenta del TLC (Comunicación personal, 09 de marzo 2007).

Para suplir las necesidades de coordinación entre el equipo negociador y los actores domésticos, el Ministerio de Comercio abrió varios canales de comunicación. Previas a las rondas de negociación se realizaron reuniones entre ellos o hubo una constante comunicación por medio de oficios. Después de cada ronda, el gobierno nacional organizó una reunión en la Plaza de Los Artesanos en Bogotá D.C., en la cual se rindieron cuentas sobre los avances y los puntos pendientes de la ronda que aca-

12 Es decir, como la propuesta original de desgravación de Estados Unidos no coincidía con la propuesta de desgravación andina incluida en el win-set inicial (armada a partir de pedidos de desgravación por cada bien), el gobierno colombiano optó por una nueva propuesta que resultara también del consenso de los empresarios; sólo que esta vez ellos debían escoger a qué bien de la cadena productiva preferían le fuera aplicado el arancel cero.

13 Condicionar la aprobación de una medida que no estaba originalmente en el win-set, a la negociación del acuerdo internacional.

14 FENAVI representa un sector muy sensible durante las negociaciones del tratado, debido especialmente a la llegada al país de cuartos traseros de pollo provenientes de EE.UU.

baba de pasar. Y para garantizar una interlocución permanente durante las rondas, se instauró de manera paralela un sitio en el que se adelantaban las discusiones entre los equipos negociadores de cada país, un ‘cuarto’ al que asistieron los gremios empresariales y representantes de organizaciones civiles. Este espacio se conoce como el “Cuarto de al lado”¹⁵, y a él llegaron por iniciativa propia estos actores.

Tales canales fueron mecanismos de rendición de cuentas para garantizar la legitimidad del tratado. Pero también tenían como objetivo que entre el sector privado y el sector público se lograra construir la posición negociadora del país para la próxima ronda. Sin embargo, esto no siempre fue así.

Comparando el mecanismo del “Cuarto de al lado” con Estados Unidos, el equipo americano llegaba a la ronda sabiendo hasta qué punto podía llegar; por el contrario, el equipo colombiano construía ese punto durante el transcurso de la ronda, lo cual podía debilitar su habilidad para proyectar una imagen fuerte al exterior (Putnam 1993: 451). Sin embargo, se debe reconocer que fue un mecanismo efectivo de consultoría del equipo colombiano con los gremios de la industria (ANDI) y de la agricultura (SAC) para los asuntos que surgieron durante las rondas de negociación, no siendo así para los demás actores, cuyos intereses no fueron defendidos por estas dos colectividades.

Pero además, otros agentes, especialmente de sectores diferentes al industrial y al agrícola, percibieron que

sus comentarios o propuestas no eran muy tenidos en cuenta para la negociación del día siguiente (M. López, Comunicación personal, 20 de abril 2007). De hecho, estos agentes sostuvieron que fueron constantemente engañados por el equipo negociador pues en repetidas oportunidades se manipuló la información sobre los avances de las rondas y se negoció por debajo de mesa; lo cual los llevó a sentirse marginados por el gobierno de la negociación (A. Bravo, Comunicación personal, 09 de marzo 2007). Esta sensación de que el gobierno y su equipo negociador les ocultaba y alteraba la información sobre el transcurso de las negociaciones es una táctica considerada por Moravcsik (1993) en el “juego de dos niveles” para lidiar con las diferencias de opiniones sobre el tratado de los actores en el país.

Los actores domésticos buscaron salidas de negociación en el exterior para no limitar sus oportunidades a las capacidades del equipo negociador; aunque algunas veces lo hicieron con la mediación del gobierno nacional, buscando “alianzas transgubernamentales”¹⁶, en términos del “juego de dos niveles”. Otras veces directamente con actores del Nivel II de los otros países, incluyendo Ecuador y Perú. Sin duda alguna, los contactos que tuvieron mayor efecto fueron, en palabras de Moravcsik (1993), las “alianzas transnacionales”, que se realizaron con el Partido Demócrata. Este tipo de recurso se convirtió, de hecho, en una estrategia de “reverberación”, es decir, las negociaciones que se dieron

¹⁵ Este “Cuarto” es una iniciativa mexicana que tuvo origen en la negociación del NAFTA.

¹⁶ Por ejemplo, por medio del Ministerio de Comercio se trató de buscar apoyo de la industria farmacéutica de genéricos de EE.UU. Según Luis Ángel Madrid, ASINFAR logró el contacto con estas empresas gracias a una consultora, María Fabiana Jorge, pagada por Proexport, que fue contratada como asesora de la negociación, para que sirviera de punto de contacto.

entre los sindicatos colombianos, ONGs internacionales defensoras de derechos humanos y laborales, del medio ambiente y de la salud, y miembros del Partido Polo Democrático Alternativo (partido de oposición al gobierno de Álvaro Uribe, que además es fuertemente apoyado por las organizaciones sindicales obreras), con congresistas demócratas y sectores que éstos representan, lograron que el Congreso norteamericano realizara correcciones a los capítulos Laboral, Ambiental y de Propiedad Intelectual.

Esto se produjo gracias a que, ante las objeciones demócratas a los últimos TLC firmados por la administración Bush por no exigir a las contrapartes serios compromisos principalmente sobre legislación laboral y ambiental, y ante su amenaza de no ratificarlos, el gobierno logró un acuerdo con este partido (que ahora es mayoría en el Congreso) el 12 de mayo de 2007, en el que se hacen las correcciones solicitadas a los TLC. Dichas reparaciones conllevaron cierta modificación de los textos que ya habían sido firmados por el ejecutivo, lo cual implicó para el gobierno Bush un cambio institucional (otra de las tácticas tenidas en cuenta por Moravcsik (1993)), un cambio en las reglas de juego que antes establecían que una vez firmado un tratado de libre comercio, su contenido no podía ser alterado por el Congreso.

Conclusiones

El “juego de dos niveles” es un modelo de política exterior que aplicado a una negociación internacional, por ejemplo a un tratado de libre comercio, permite esclarecer las diferentes relaciones que se dan entre los gobiernos negociantes y los actores domésticos de las partes involucradas que de una u otra

forma tienen que ver con la negociación. El modelo define diferentes tácticas de negociación que se dan en el plano internacional (Nivel I) y en el doméstico (Nivel II); al identificar estas tácticas en las negociaciones del TLC entre Colombia y Estados Unidos se logró establecer qué acciones tuvieron éxito y cuáles no, qué factores importantes no se tuvieron en cuenta, y qué aspectos debilitaron o fortalecieron la posición negociadora. Especialmente, tras la aplicación del “juego de dos niveles” se puede afirmar que el gobierno colombiano no logró estructurar una estrategia integral que tuviera en cuenta las distintas variables domésticas (tanto de Colombia como de sus países vecinos y de Estados Unidos) e internacionales, así como las posibles tácticas para lidiar con ellas –y que mencionan Moravcsik (1993) y Putnam (1993)– y para llegar a un acuerdo.

La viabilidad política del TLC entre Estados Unidos y Colombia, es decir, lograr un acuerdo en el Nivel I, que fuera ratificado en el Nivel II colombiano, estuvo en gran parte mediada por el presidente colombiano. Álvaro Uribe siempre fue un acérrimo defensor del tratado y aunque no compartiera las mismas preferencias (con respecto al TLC) de varios actores internos, logró el apoyo de los gremios más importantes del país para garantizar que tuviera acogida la negociación: el de los grandes industriales y el de los grandes latifundistas. Esto lo obtuvo utilizando dos tácticas mencionadas por Moravcsik (1993: 30): reforzando sus apoyos políticos y minimizando las pérdidas del tratado. Para reforzar sus apoyos políticos, el presidente sacó provecho de su relación con los gremios más poderosos del país, fortaleció esos

apoyos buscando la renovación de un Congreso de mayoría uribista, y utilizó un discurso hacia dentro (aunque no tuvo efecto hacia fuera), sobre el tratamiento preferencial que recibiría de Estados Unidos por ser su aliado estratégico, con el fin de mantener la credibilidad de los actores domésticos sobre la capacidad negociadora del equipo colombiano. Asimismo, para minimizar las pérdidas del tratado, programó una “Agenda Interna para la Competitividad” y concedió pagos a sectores internos como la Ley “Agro, Ingreso Seguro”.

Por otro lado, la estrategia del gobierno nacional, durante las primeras rondas, de entablar un diálogo en el que las delegaciones de los países andinos manifestaban cuáles eran sus intereses y sensibilidades, repercutió en confusiones del equipo estadounidense acerca de si los textos que se iban a negociar eran los de ellos o si los andinos propondrían otros nuevos. Ello, puesto que, como era de esperar, ese diálogo no llevó a acuerdo alguno de negociación: en ningún momento se planteó una propuesta de intercambios pues los países se centraron en defender sus posiciones: Estados Unidos su papel de hegemon en el sistema internacional, y los países andinos, especialmente Colombia, su papel de aliado estratégico en la región.

Al final, gracias a una constante flexibilización del *win-set* colombiano –“relajar las reglas” en términos de Moravcsik (1993)–, que empezó por aceptar como texto base el *win-set* estadounidense, se terminó con un acuerdo muy similar a los que ha venido construyendo Estados Unidos a lo largo de diferentes TLC bilaterales. Tal como ese país lo había previsto. A par-

tir de esto, se puede sostener que, si bien son inciertos los efectos de este texto definitivo sobre la economía colombiana y no es claro si las ganancias serán mayores que las pérdidas, el gobierno del presidente Uribe, junto con su equipo, no supo negociar el TLC con Estados Unidos pues no logró estructurar una estrategia eficaz de negociación. Y esto se ve reflejado en un texto que, si bien no contradice los intereses de todos los actores de Colombia, consiguió sólo lo mínimo que justificaba una negociación de un TLC con la potencia mundial. Por lo tanto, la apreciación general es que Colombia aprendió a negociar con el país con el que debió sentarse ya preparado para hacerlo, Estados Unidos.

Al observar cuáles de las tácticas del “juego de dos niveles” fueron aplicadas por el gobierno colombiano junto con los actores domésticos de los demás países negociantes, resaltan todas aquellas cosas que éste no llevó a cabo y que ignoró.

En la negociación con Estados Unidos, desconoció el papel del Partido Demócrata en el Congreso y la relación entre los sectores que ellos representan con sectores colombianos que hacen oposición al gobierno de Uribe. De hecho se puede afirmar, en ese sentido, que éstos últimos tuvieron una labor de *lobby* en Estados Unidos (tanto con organizaciones sociales como con el sector público) más exitosa que la estrategia del gobierno colombiano. Por otro lado, seguramente se hubiera ahorrado en costos políticos y económicos, y estructurado una mejor estrategia de negociación, si desde un principio los países andinos hubieran reconocido que Estados Unidos negocia con pre-

cedentes y que no se iba a apartar de ellos, debido a que unos países consideraran que merecían un tratamiento diferente y especial respecto de los otros países con que ha negociado Estados Unidos.

En cuanto a las relaciones entre Perú, Ecuador y Colombia, tras el análisis, es evidente que el gobierno colombiano ignoró qué factores podían mantener una posición conjunta entre los países, y qué otros podían minarla. Hubo un desconocimiento total de los procesos políticos y electorales en los países y sobre cómo éstos podían afectar las negociaciones del TLC. Tampoco el equipo colombiano buscó acercamientos con el Nivel II de Ecuador y Perú ni mostró interés por un mayor conocimiento sobre las relaciones entre los actores domésticos de estos países y sus gobiernos. Sin duda, tales aspectos influyeron en que se terminara negociando acuerdos bilaterales. Los procesos electorales de estos países llevaron a que los intereses del presidente peruano Alejandro Toledo, quien buscó acelerar el acuerdo para finalizarlo antes de que él saliera de la presidencia, se alinearan rápidamente con los intereses de Estados Unidos. Este último país, para ahondar en esta estrategia, aprovechó las diferencias inherentes entre andinos relacionadas con sus esquemas productivos y normativos. El presidente Uribe, en cambio, prefirió extender las negociaciones. Como resultado, el cierre con Perú llevó a que Colombia aceptara negociar los puntos pendientes a partir de

lo que Perú negoció, en otras palabras, este país terminó negociando por Colombia. Por su parte, Ecuador no terminó las negociaciones, debido a procesos desestabilizadores internos.

Lo que se observa actualmente es que el tratado tiene más dificultades para su aprobación en Estados Unidos que en Colombia. Aunque los partidos opositores al gobierno de Uribe han tenido una gran disciplina y coordinación para debatir las consecuencias negativas del tratado, éstos no son mayoría en el Congreso colombiano. Por lo cual hay gran seguridad de que pasará sin mayores contratiempos por el legislativo, pues la bancada uribista responderá al llamado del presidente para que vote a favor de esta iniciativa¹⁷. Por su parte, los actores domésticos críticos del TLC con Estados Unidos, depositan sus esperanzas en que sea la Corte Constitucional la que declare inexecutable algunos puntos del tratado, sin que se afecte la totalidad del mismo. En cambio, la ratificación del TLC está en vilo en el Congreso norteamericano, debido a que el Partido Demócrata no está dispuesto a certificar a Colombia como país apto para el TLC. Las razones son principalmente dos: los altos índices de asesinatos de sindicalistas en el país (lo cual es rotundamente rechazado por un partido, el Demócrata, que defiende a los sindicatos), y los últimos escándalos políticos que involucran a varios funcionarios del gobierno nacional y congresistas miembros de partidos uribistas, con los grupos paramilitares.

17 De hecho, en el momento de la elaboración de este artículo, sólo faltaba un debate para la ratificación del TLC en el Congreso colombiano.

Referencias bibliográficas

Camacho, Cristina. 2006. "La negociación política del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países andinos". *Comentario Internacional*, 6, II semestre 2005 - I semestre 2006: 85-117. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Cornejo, Enrique. 2006. "Las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio entre los países andinos y los EE.UU.: Reflexiones para el debate" *Comentario Internacional*, 6, II semestre 2005 - I semestre 2006: 85-117. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Dinero 2005, 02 de septiembre (a). *Los enredos del TLC*. http://www.dinero.com/wf_Info-Articulo.aspx?IdArt=21586

Dinero 2005, 02 de septiembre (b). *Toledo viene a hablar con Uribe para acelerar firma de TLC*.: http://www.dinero.com/wf_Info-Articulo.aspx?IdArt=21691

Espinosa, Andrés. 2005. "Reglas de juego para las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos". *Series Estudios y perspectivas*, 5. Bogotá: CEPAL-Fescol.

Flores, Rubén. 2006. "Aspectos relevantes. Estudio actual de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y EE.UU.". *Comentario Internacional*, 6, II semestre 2005 - I semestre 2006: 85-117. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Ikenberry, John. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy". *International Organization*, 42, 1, Winter: 219-243.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2004, 20 de mayo. *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos: Resultados Primera Ronda de Negociaciones*. <http://www.tlc.gov.co/econtent/categorydetail.asp?idcategory=708&idcompany=37>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2005. *La Negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*. <http://www.tlc.gov.co/VBeContent/Documents/tlcsept2005/participacion/cartilla2.pdf>

Moravcsik, Andrew. 1993. "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", en Evans, P; Jacobson, H; Putnam, R, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley - Los Angeles: University of California Press, 3-42.

Portafolio. 2004, 17-21 de mayo. *TLC: cuidado con comparaciones*. http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/not_tlc/1721mayo2004/ARTICULO-WEBSITE-NOTA-INTERIOR-PORTA-1709006.html

Pulecio, Jorge. 2005. "La estrategia Uribe de negociación del TLC". *Colombia Internacional*, 61, Ene.-Jun.: 12-32. Bogotá: Universidad de los Andes.

Putnam, Robert. 1993. "Appendix: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". en *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. eds P. Evans, H. Jacobson y R. Putnam, 431-468. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.

Rosenau, James. 1980. *The Scientific Study of Foreign Policy*. London: Frances Pinter.

US Trade Representative –USTR. 2001, 02 de abril. *United States and Chile Free Trade Agreement: Third Negotiating Round*. http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2001/April/US_Chile_FTA_Third_Negotiating_Round.html

Bibliografía

Comunicados de prensa obtenidos de:

- Sitio web de Portafolio sobre el TLC: http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/index.html
- Sitio web de La República: <http://www.larepublica.com.co>
- Sitio web de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com>
- Sitio web de El Espectador: <http://www.elespectador.com>
- Sitio web de Revista Semana: <http://www.semana.com>
- Sitio web de Revista Dinero: <http://www.dinero.com/>

Cartas y oficios entre actores domésticos y el gobierno nacional, obtenidos del “Libro Blanco del TLC”, disponible en la página web del Minis-

terio de Comercio, Industria y Turismo sobre el TLC: <http://www.tlc.gov.co>

Comunicaciones personales:

- Alberto Bravo, Representante de ASINFAR, 09 de marzo, 2007.
- Efraín Olarte, Veedor Ciudadano, 01 de marzo, 2007.
- Gustavo Cala, Representante de ETB, 10 de abril, 2007.
- Iván Rojas, Representante de Misión Salud, 13 de marzo, 2007.
- Jorge Pulecio, Representante de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 27 de febrero, 2007.
- Luis Ángel Madrid, Negociador colombiano de Propiedad Intelectual, 02 de marzo, 2007.
- Maria Fernanda Hurtado, Asesora equipo negociador colombiano de Propiedad Intelectual, 12 de abril, 2007.
- Mauricio López, Representante de ANDESCO, 20 de abril, 2007.
- Neyibia Cuéllar, Asesora equipo negociador colombiano de Telecomunicaciones, 13 de abril, 2007.
- Asistencia del 27 de febrero al 17 de abril de 2007, a las reuniones semanales del equipo Bogotá Internacional de la Alcaldía Mayor de Bogotá en el despacho del Secretario de Hacienda Distrital, sobre las negociaciones del TLC y su impacto sobre el Distrito Capital.