

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: UN
ANÁLISIS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y
ESTADOS UNIDOS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: UN
ANÁLISIS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y
ESTADOS UNIDOS**

MARÍA CAMILA ARRÁZOLA VARGAS

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE
INTERNACIONALISTA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

**PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: UN
ANÁLISIS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y
ESTADOS UNIDOS**

MARÍA CAMILA ARRÁZOLA VARGAS

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE
INTERNACIONALISTA**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO
RICARDO ANDRÉS BETANCOURT VÉLEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C
2017**

Tabla de Contenido

Introducción	1
Justificación	3
Objetivos	5
Objetivo general:	5
Objetivos específicos:.....	5
Marco Teórico	6
Capítulo 1: Los actores en la negociación del TLC con Estados Unidos	18
Intereses de los actores.....	21
Capítulo 2: Sobre la influencia relativa de los actores	27
La experiencia del sector agrícola	29
Capítulo 3: Decisión de elaboración del TLC entre Colombia y Estados Unidos.....	32
Conclusiones	36
Bibliografía	39

Introducción

Colombia es un país que hasta los años ochenta se había caracterizado por tener una política comercial proteccionista. Sin embargo, como bien lo plantean Hernando José Gómez y Javier Gamboa, desde principios de la década de los noventa, Colombia inició un proceso de modernización e internacionalización de su economía debido a la acelerada globalización que se estaba llevando a cabo en el mundo. Dicho proceso estuvo compuesto por tres componentes en su mayoría: en primer lugar, una apertura comercial a través de la reducción arancelaria y flexibilización de los demás mecanismos controladores de las importaciones, segundo la búsqueda de procesos de acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales que facilitaran el acceso a nuevos mercados y por último, una reestructuración institucional que lograra manejar los dos puntos anteriores (Gómez & Gamboa, 2007).

Teniendo en cuenta lo anterior, Estados Unidos ha sido el principal socio económico de Colombia desde la década de los noventa con el programa de preferencias arancelarias Andean Trade Preferences Act (ATPA), el cual fue modificado en el 2002 por el Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) y culminado por el gobierno estadounidense. Esta decisión del gobierno norteamericano afectó a múltiples sectores colombianos que tenían negocios con este país o el interés de poder llevarlos a cabo. Además de esto, el fracaso del ALCA modificó para Estados Unidos la lógica de negociación con otros países, pues pasó de ser una negociación en bloque a ser cada país por si mismo. Por lo anterior, al estar Estados Unidos promoviendo los Tratados de Libre Comercio con otros países, en el año 2003, y en gran medida debido a la estrecha relación que tenía el presidente de turno Álvaro Uribe Vélez con George Bush, se demostró un interés de negociar un Tratado de Libre Comercio con la principal potencia

económica del mundo, acción que fue apoyada por el presidente de ese país por la misma lógica mencionada anteriormente. Esta negociación, en palabras del presidente buscaría “abrir de manera permanente el mercado de los Estados Unidos para nuestros productos, a fin de generar empleo a partir de la inversión y generar recursos para erradicar la pobreza” (Uribe Vélez, 2012). Siguiendo el orden cronológico de este TLC, en noviembre de 2003 el gobierno norteamericano anunció la apertura de las negociaciones para llevar a cabo la celebración del mismo; con ello, en el 2004 la Comunidad Andina además de ofrecer su apoyo en dicha apertura comercial a la cual se le unirían Perú y Ecuador, mientras que Bolivia estaría como observador. Desde este momento hasta el 2011, hubo múltiples debates con todo tipo de trabas, hasta que el 12 de octubre del año mencionado la Cámara de Representantes y el Senado de EEUU aprobó de manera definitiva el TLC con Colombia, de manera que lo único que faltaba era la firma del mismo por parte de los presidentes, que se llevó a cabo a mediados de abril del 2012 en el marco de la VI Cumbre de las Américas en la ciudad de Cartagena y se puso en marcha el 15 de mayo del mismo año (Espectador, 2012).

Ahora bien, aunque para el equipo negociador colombiano y los actores más allegados al gobierno como Mauricio Reina -investigador de Fedesarrollo- calificaban la celebración de este acuerdo como el más importante para el país, como decía en diferentes declaraciones “Este es el acuerdo más significativo e importante que ha suscrito Colombia y el que a un mayor plazo va a significar una mayor transformación de la economía colombiana” (Reina, 2011), hubo cierto rechazo por el mismo en diferentes sectores -tanto colombianos como de estadounidenses-, y se puede ver reflejado en el tiempo que se demoró en celebrarse el acuerdo en cuestión.

Así pues, desde que se supo el deseo por parte del gobierno colombiano por llevar a cabo este acuerdo, hubo un sector que desaprobaba totalmente dicha iniciativa. Este grupo aseguraba -entre muchas otras cosas- que la eventual firma de un TLC con Estados Unidos sería algo desastroso para el país, puesto que

llevaría a la ruina a diferentes sectores económicos y además dejaría sin trabajo a una gran cantidad de personas en la medida en que no eran competitivos frente a la industria norteamericana. Sin embargo, a pesar de la existencia de diversas posiciones tanto en los sectores económicos como en la opinión pública, al final se decidió la firma del TLC con Estados Unidos. El hecho de que el interés de algunos actores primara sobre el de los otros, deja abierta la incógnita de cómo influyen los diferentes actores económicos y políticos en procesos de toma de decisión de política exterior. Es llamativo que, en el caso del TLC, tanto los que se encontraban a favor como en contra, coincidían en que el país debía introducirse en mayor medida en el mercado internacional y los beneficios que el comercio exterior traería, sin embargo, la discusión giraba en torno si el modelo impulsado por Estados Unidos era el más adecuado para Colombia, además de analizar si las cláusulas del acuerdo serían benéficas o perjudiciales para el desarrollo colombiano

Hubo una decisión que fue la de llevar a cabo la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, a pesar de la existencia de diferentes posturas frente a dicho acontecimiento. Por esta razón, es pertinente analizar cómo es el proceso de toma de decisiones de política exterior sobre asuntos comerciales en Colombia, y para ello se utilizará como caso de estudio la decisión del TLC con EEUU. Por ello, este trabajo se centrará en la pregunta de investigación ¿Cómo fue el proceso de toma de decisiones en el Estado colombiano que llevaron a la decisión de negociar el TLC con Estados Unidos?, y para su desarrollo, se centrará en un modelo de toma de decisiones de Graham Allison del cual se desprenderán los objetivos específicos del trabajo.

Justificación

Investigar acerca del proceso de negociación de un Tratado de Libre Comercio en Colombia resulta de gran relevancia por la misma naturaleza en la que estos ocurren: hay una participación por parte de múltiples actores, en donde

se encuentran múltiples posturas e intereses y a pesar de estas diferencias al final de alguna manera se terminan alineando para poder celebrar el acuerdo. El TLC con los Estados Unidos también le da cierta importancia, pues además de ser históricamente el socio comercial más fuerte que ha tenido el país, se ha convertido en la relación bilateral de mayor relevancia y por la que más tiempo se desarrollaron las negociaciones. Este proceso sin duda puede ser un ejemplo fundamental para futuros tomadores de decisiones, puesto que a partir de diferentes marcos teóricos podrán entender cuáles eran las posiciones y las acciones que se iban tomando conforme a lo que avanzaba la negociación, y así, estar preparados para futuras negociaciones que el Gobierno de Colombia pueda llevar a cabo en el futuro.

Objetivos

Objetivo general:

- Establecer cómo fue el proceso de toma de decisiones en el Estado colombiano que llevó a la decisión de negociar el TLC con Estados Unidos.

Objetivos específicos:

- Determinar cuáles fueron los actores y cuáles eran sus posiciones en el proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos.
- Identificar la influencia relativa de los actores que hicieron parte de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos.
- Establecer la manera en la que se combinaron las posturas, influencias y movimientos de los actores para la elaboración del TLC entre Colombia y Estados Unidos.

Marco Teórico

Para lograr un mayor entendimiento del trabajo que se va a realizar, se ha decidido dividir en dos este apartado; en primer lugar, se realizará un marco conceptual, en el que se desarrollarán unos conceptos clave y la diferenciación entre los mismos como lo son política exterior, política exterior comercial y TLC (Tratado de Libre Comercio). En segundo lugar, se llevará a cabo la exposición del aspecto teórico que se utilizará para analizar y darle sustento a la problemática planteada anteriormente, en donde los planteamientos de Graham Allison y sus modelos de análisis en la toma de decisiones serán fundamentales para esto.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario empezar trabajando el concepto de política exterior, puesto que bajo el marco de este fenómeno es de donde se deriva este trabajo. Si bien existen múltiples definiciones acerca de este concepto, se trabajará conforme a lo que Cordell y Wolff plantean con la influencia de otros autores como Michael Smith y Mark Webber, quienes plantean que la política exterior de un Estado está compuesta por “la búsqueda de objetivos, valores establecidos, decisiones y acciones adoptadas por los Estados y los gobiernos nacionales en su nombre, en el contexto de relaciones exteriores de sociedades nacionales” y que establecen “un intento para diseñar, manejar y controlar las relaciones internacionales de las sociedades nacionales” (Cordell & Wolff, 2005). Por lo anterior, se puede decir que aquellos actores encargados de elaborar la política exterior de un país buscan de acuerdo a sus objetivos o intereses relacionarse con otros Estados o actores internacionales a través de acuerdos o tratados con el fin de obtener algún beneficio para las partes que hacen parte de la negociación que se esté llevando a cabo; en este caso nos

ocuparemos en lo que corresponde al TLC entre Colombia y Estados Unidos y se podrá hacer un acercamiento si realmente siempre se apuesta por el beneficio de los diferentes actores o si el beneficio de uno se impone sobre el otro.

En lo que a la política comercial corresponde, básicamente se define como el conjunto de instrumentos que se encuentran al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo, encontrándose orientada hacia el comercio exterior y la búsqueda de nuevos mercados (Veletanga, 2012). Esto refleja que el diseño y ejecución de la política comercial de un país es de vital importancia, pues además de poder catalogarlo como una parte esencial de la política exterior que se trabajó anteriormente, es la manera en la que los Estados definen la manera en la que se van a relacionar desde el ámbito económico con el resto del mundo; además de esto, se trata de una herramienta clave para que se logren conseguir los objetivos de desarrollo e intereses que tenga cada actor.

Para definir qué es un Tratado de Libre Comercio (TLC) se tuvo en cuenta un documento elaborado por el Gobierno de Colombia. En este se establece que un TLC “es un acuerdo mediante el cual dos o más países reglamentan de manera comprehensiva sus relaciones comerciales, con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y, por esa vía, su nivel de desarrollo económico y social” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Las 100 preguntas del TLC, 2004). Entendido desde otra perspectiva “es un compromiso firmado entre diferentes países para eliminar o disminuir los aranceles entre ellos, independientemente de los aranceles fijados con los países que no se encuentran dentro del acuerdo” (Hernández, 2014). Es decir, es un acuerdo comercial utilizado para estrechar la relación económica y comercial entre dos o más países, dependiendo de la cantidad que se encuentren suscritos al mismo, y que buscan a través del TLC la consecución de sus objetivos e intereses, de manera que todas las partes obtengan algún tipo de beneficio. Ahora bien, vale la pena aclarar que lo que se ha realizado hasta este momento se trata de una definición de términos que son

claves para el desarrollo de este trabajo, pero lo de mayor importancia y lo que se desea demostrar a través del mismo es exponer por qué la política exterior se puede entender como el resultado de un proceso de toma de decisiones desde un aspecto teórico que se va a trabajar a continuación.

Luego de haber dejado claro los conceptos claves de este trabajo, se puede hacer énfasis en el aspecto teórico. A pesar que existen varios autores que han trabajado el tema de cómo es un proceso de toma de decisiones, como se mencionó anteriormente este trabajo se va a centrar en los planteamientos de Graham T. Allison, considerando que está estrictamente relacionado al proceso de toma de decisiones de un país, con la elaboración y ejecución de la política exterior de los mismos, y además, su caso de estudio se acopla muy bien al modelo que a lo largo de la historia ha utilizado Estados Unidos. De esta manera, Allison propuso a través de un estudio clásico una metodología de análisis del proceso de toma de decisiones de acuerdo al comportamiento que tengan los actores gubernamentales y la naturaleza que los mismos tengan. Por esta razón, en su trabajo titulado *“La esencia de la decisión”* utiliza a Estados Unidos como referente para analizar cómo se toman las decisiones de política exterior de un país teniendo en cuenta las diferentes variables que participan en ello. De este estudio surgen tres modelos, que si bien se utilizan en conjunto o de una manera separada, al final lo que demuestra es una idea de cómo se llegó a la decisión final. Los tres modelos son: a) actor racional unificado, b) proceso organizacional y c) burocrático o gubernamental, y serán desarrollados a continuación (Allison, 1988).

Como bien expresa el nombre del primer modelo, se parte del supuesto que el decisor político actúa como un actor racional el cual, a partir de acciones deliberadas procura alcanzar un resultado que ya ha sido previsto y calculado. Este se encuentra basado estrictamente en intereses nacionales, de manera que lo que el gobierno selecciona es la acción que le permitirá alcanzar logros y objetivos de la mejor manera posible, luego de analizar las diferentes opciones

que se pudieron llevar a cabo (Allison, 1988). Para esto, el modelo del actor racional lleva a cabo una investigación de la situación a la que se está enfrentando, lo que le permite definir el problema y seguidamente diagnosticar las causas del mismo. Luego de esto identifica los objetivos de la decisión a la que se quiera llegar y desarrolla las posibles alternativas evaluadas a partir de la eficiencia que cada una de ellas podría llegar a tener. Finalmente, después de contemplar las posibles consecuencias que pueda generar la decisión más viable, se implementa y se le hace seguimiento y control (Estevez, 2013). En últimas, este modelo asume al gobierno como agente primario que examina los objetivos, la utilidad y los beneficios de un intercambio con otro gobierno, y basado en ellos, establece una política exterior. Se considera al Estado como una unidad que toma decisiones de forma coherente puesto que tiene en mente un cálculo costo-beneficio a la hora de elegir una manera de acción determinada. Siguiendo este orden de ideas, a pesar que hay unos aspectos de este modelo que se podrían aplicar en este trabajo, se siguen dejando a un lado otros aspectos de la manera en la que Colombia decidió firmar el TLC con Estados Unidos como por ejemplo que al considerarse al Estado como único actor racional y del cual recae la negociación bajo su propio criterio, no es posible aplicarlo a este caso de estudio, puesto que está dejando de lado la multiplicidad de actores que hicieron parte de dicha negociación y la influencia que pueden generar para la toma de la decisión final.

En el caso del segundo modelo, relacionado al proceso organizacional en la toma de decisiones, se supone que “el actor racional unificado (gobierno o nación) es finalmente un conglomerado de organizaciones unidas funcionalmente pero con una vida independiente” (Allison, 1988). Para lograr llevar a cabo la toma de una decisión en el marco de este modelo, Allison plantea que los objetivos a los que se quieren llegar son asignados por normas –tal y como se desenvuelven las negociaciones-, pues en su mayoría están regidas por normas, protocolos y procedimientos entre otras cosas. Lo que se busca con esto es estandarizar los

procesos de manera permanente, acción que se ve facilitada por su característica procedimental (Primero A, luego B), que a su vez delimita claramente las etapas del proceso. Estas etapas tienen una lógica y significado específico, por lo que implica un tipo de acción especial por parte de la organización (Estevez, 2013). Es decir, cada organización como unidad de análisis se rige conforme a las metas y objetivos que tenga, lo que llevará a maximizar ciertos valores particulares y que no necesariamente se comparten con otras agencias gubernamentales. Este modelo permite al analista mejorar las expectativas generadas por el primer modelo, puesto que el conocimiento organizacional sirve, entre otras cosas, para lograr una diferenciación entre las organizaciones gubernamentales, identificar las tendencias dentro de las mismas, estudiar cambios y examinar los intereses, demandas y acciones que provienen de las mismas (Allison, 1988). Al igual que en el primer modelo, en este hay algunas características que podrían utilizarse para analizar el caso de estudio que se está trabajando como que se trata de un conglomerado de organizaciones que tienen ciertos objetivos e intereses propios dentro de la negociación; sin embargo, si bien existen unos parámetros que se deben cumplir y el proceso se puede organizar de acuerdo a todas las rondas de negociación que se dieron, se dejan otros aspectos importantes para este trabajo como lo fueron las alianzas entre los actores, la manera como más de uno de ellos hacía parte de la negociación de diferentes puntos, o que simplemente las negociaciones no iban de un punto A hacia un punto B necesariamente, pues por la naturaleza del acuerdo se podría no sólo avanzar sino retroceder en la misma.

Finalmente, Allison plantea un cuestionario que una vez resuelto el analista podrá entender la manera en la que se tomó la decisión:

- a) ¿Qué organizaciones y componentes organizacionales conforman el gobierno en el ámbito que se estudia?
- b) ¿Cuáles son las organizaciones que tradicionalmente actúan en cierto problema específico y cuánta es su influencia?

- c) ¿Con qué repertorios y programas cuentan estas organizaciones para lograr que la información que procesan esté al alcance de quien decide en última instancia?
- d) ¿Con qué programas cuentan para generar alternativas con respecto a los problemas en cuestión?
- e) ¿Con qué repertorios y programas cuentan para implementar rumbos alternativos de acción?

El tercer modelo planteado por el autor es aquél de la política gubernamental o burocrática como bien se había mencionado anteriormente. En este se explica el comportamiento gubernamental a través de una teoría de “juegos pactados” y no con base en resultados.

Este modelo resulta de gran relevancia, pues será en el que esta investigación se va a centrar; además de abordar los puntos que los modelos anteriores se podrían aplicar a este estudio de caso, al plantear que el proceso de toma de decisiones es un forcejeo de diferentes puntos de vista y el que prevalece es debido a su habilidad, influencia y capacidad de ejercer poder (Lisbeth, 1987), se puede aplicar perfectamente al proceso que se presentó durante la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, ya que la puja entre esa multiplicidad de actores, tanto nacionales como extranjeros eran una clara demostración de esa teoría de los juegos pactados. Por este motivo la siguiente cita es de alguna manera un resumen del mismo para entenderlo a grandes rasgos y luego poder desarrollarlo:

El modelo de la política gubernamental (o Burocrática) no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no solo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra- nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales;

*jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tire y afloje característico de la política*¹.

Así pues, este modelo de Allison propone que los actores del proceso de negociación en realidad son “jugadores de posición” que atienden más allá de cuestiones estratégicas debido a su inmersión en la dinámica nacional, sino a problemas de tipo político, es decir el común tire y afloje (Allison, 1988). Al ser las decisiones y acciones gubernamentales producto de procesos políticos, las relaciones de poder entre los actores pasan a tener un papel fundamental al igual que la capacidad para ejercer ese poder para lograr imponer a otros la visión de la posición o interés que se tiene (Allison, 1988). Para resumir esto, el autor afirma que “nos encontramos con hombres que comparten poder; con hombres que difieren con respecto a lo que debe hacerse. Este contexto reclama que las decisiones y acciones gubernamentales resulten de un proceso político”². Por ello, es que el resultado final de la negociación puede concluir en que un grupo de jugadores logren triunfar respecto a otro u otros jugadores que se encuentren en la negociación que se esté llevando a cabo.

Para resumir este modelo, se puede decir que tiene como característica que es un escenario de conflicto, en donde los “jugadores de posición” poseen múltiples tableros que les facilita generar alianzas o discrepancias, grupos de presión e interés. Siempre estará presente una incertidumbre elevada, a pesar que se investigue la problemática por diversos medios. Luego de definir el problema de una forma dinámica se establecen las causas del mismo para lograr definir cuáles serán los objetivos para alcanzar la decisión (que a lo largo de la negociación pueden irse modificando), y se desarrollan alternativas que brindan finalmente una solución que se pueda implementar (Estevez, 2013).

¹ (Allison, 1988, p. 213)

² (Allison, 1988, p. 214)

Siguiendo este orden de ideas, Allison establece una serie de preguntas a modo de conceptos organizadores para este modelo, que serán de gran utilidad para el analista para entender la manera en la que se tomó la decisión dentro de la negociación que se esté estudiando:

- A) ¿Quién juega?
- B) ¿Qué determina la posición de cada jugador?
- C) ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador?
- D) ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

A) ¿Quién juega?

Esta pregunta también se puede entender como de quiénes son los intereses que se encuentran dentro de la negociación, y quiénes son los que llevan a cabo diferentes acciones para conseguir su objetivo; es decir, dentro de este modelo el actor gubernamental realmente es un conglomerado de jugadores que al final tienen la capacidad de conformar todo el grupo que tomará la decisión si se lleva a cabo o no la negociación (Gutiérrez Prada, 2012).

En el juego político planteado por el autor, se proponen los jugadores de la siguiente manera: los jefes, quienes estarían conformados por el presidente del país y su respectivo gabinete; los miembros del equipo de negociación, compuestos por los auxiliares directos de cada uno de los jefes; los indios, que son aquellos que poseen cargos políticos y funcionarios de gobierno permanentes dentro de cada uno de los departamentos; y los jugadores ad hoc, que vendrían siendo la prensa, grupos de interés más importantes y los posibles sustitutos de cada cargo (Baquero Rojas, 2011).

Para entender en mayor medida lo planteado por Allison, nos podemos remitir al trabajo de Vargas-Alzate, quien cita a Ardila para explicar la interacción

entre el Estado y la sociedad, donde se asegura que existen círculos concéntricos que se encuentran atentos a influir en la toma de decisiones, y que van desde el interés público donde se encuentra el Congreso, partidos políticos, sindicatos y empresarios hasta otros niveles en donde se encuentran académicos y las organizaciones no gubernamentales (Vargas-Alzate, 2014). Estos círculos concéntricos reflejan la interacción de todos los actores sin importar el nivel jerárquico en el que se encuentren.

B) ¿Qué determina la posición de cada jugador?

Los jugadores mencionados anteriormente se encuentran condicionados por diferentes factores que a su vez los llevan a asumir alguna posición frente al problema en cuestión. De esta manera, las percepciones de cada jugador son determinantes a la hora de definir la postura de cada uno, sin dejar a un lado las orientaciones personales que ejercen presión sobre los mismos para establecer su posición (Baquero Rojas, 2011).

Por su parte, “la postura de un jugador depende de sus intereses personales y de la concepción que tenga acerca del rol que está llamado a desempeñar”³. Según esto, es claro que cada uno de los jugadores a la hora de negociar y tomar su posición prevalece su interés personal por encima del interés colectivo o nacional.

Asimismo hay otra parte y tiene que ver con las apuestas y las posturas, explicadas por Allison:

“Los juegos se desenvuelven para determinar decisiones y acciones. Pero estas se adelantan y estorban las concepciones que los jugadores se forjan acerca del interés nacional, gravitando también sobre

³ (Allison, 1988, p. 243)

sus intereses organizacionales, sobre los programas específicos con los que se sienten comprometidos, sobre el bienestar de sus amigos y sobre intereses personales. Todas estas instancias superpuestas constituyen las apuestas en base a las cuales se desenvuelven los juegos. Dichas apuestas constituyen una agrupación de los intereses individuales relativos a las cuestiones del momento”⁴

C) ¿Qué determina la influencia relativa de cada jugador?

Para este punto, básicamente lo que determina la influencia de cada jugador es su capacidad y destreza como se mencionó anteriormente de ejercer el poder que posee hacia el resto de jugadores, acción que lo lleva a tener una posición favorable dentro de la característica del tire y afloje político.

Así pues, Allison describe tres elementos esenciales que componen el poder:

- i) La posibilidad y capacidad de generar alianzas: se traduce como una manera efectiva de ser influyente en la toma de decisión final, y para ello se debe tener en cuenta la autoridad, las funciones y responsabilidades formales, el control de recursos, control de la información, la persuasión y carisma, la capacidad de afectar los objetivos de otros jugadores y finalmente, la accesibilidad al uso de influencias de jugadores que posean un nivel jerárquico alto que pueda incidir en la decisión final (Conte, 2017).
- ii) La habilidad para utilizar su experiencia en el campo en el que se desempeñe que logre influir en los demás jugadores también representa un elemento fundamental para condicionar de alguna manera la decisión final.

⁴ (Allison, 1988, p. 243)

- iii) El último elemento según el autor tiene que ver con la percepción que tiene el jugador sobre los elementos anteriores, pues con ellas pueden generar una mayor influencia en el momento de la negociación y el acuerdo al que se llegue.

D) ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

Al final, lo característico de la complejidad de este modelo de análisis en el proceso de toma de decisiones planteado por Allison radica en la estructura del mismo juego, los canales de acción que son “los medios regularizados de tomar acciones gubernamentales con respecto a un cuestión específica” (Allison, 1988), las reglas y la ley que hay dentro del mismo, además de las características en donde se desarrolla el juego, pues es lo que logra combinar la diversidad de posturas, influencias y movimientos de los jugadores.

Con respecto a la metodología utilizada para la realización de este trabajo, se caracteriza por tener un enfoque cualitativo, donde la opinión de los diferentes actores es tomada a través de fuentes de segunda categoría, provenientes de documentos oficiales especialmente del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo al igual que artículos y noticias.

Teniendo en cuenta que argumentar y fijar las posiciones de los actores es un tema sumamente delicado y arriesgado, la posición es tomada de un documento que expidió el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llamado “La Negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos” y fue elaborado con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, Confecamaras, Trust y La Organización de los Estados Americanos. Dicho documento, explica detalladamente cómo fue la organización del equipo negociador, los temas de la negociación y la posición de cada actor.

Por otro lado, la influencia de los gremios especialmente del empresarial fue tomada de dos documentos investigativos del profesor y analista internacional Luis Fernando Vargas-Alzate el cual explica la importancia que tienen los actores no estatales en la toma de decisiones y la política exterior de Colombia, en este caso la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y la Sociedad de Agricultores de Colombia. Partiendo de esta información, se recurre a las páginas de internet oficiales donde a través de las comunicaciones publicadas se comprueba la posición. “ El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos” es un artículo escrito por Laura Cristina Silva, el cual fue utilizado de igual forma para comprobar la influencia de dichos gremios, presenta un análisis de las diferentes tácticas y acciones llevadas a cabo por los actores.

Capítulo 1

Los actores en la negociación del TLC con Estados Unidos

El proceso de negociación del Tratado de Libre comercio entre Colombia y Estados Unidos es un claro ejemplo en el que se puede evidenciar que cuando se lleva a cabo una negociación internacional se encuentran involucradas tanto variables domésticas como internacionales, y que para poder lograr un acuerdo se deben tener en cuenta ambas variables (Silva, 2007). La participación de los gobiernos, congresistas, empresarios y la misma sociedad civil fue evidente en este proceso de negociación, por lo que es importante llevar a cabo un análisis de las posiciones que tenía cada uno de estos actores para lograr entender por qué se llegó a esa decisión y cómo la política exterior puede entenderse como el resultado de este juego de actores, estrictamente desde la experiencia de Colombia.

Ahora bien, aplicando el modelo burocrático de Allison expuesto con anterioridad al caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, básicamente los actores con los que se puede encontrar son los siguientes; los jefes, por supuesto que sería el presidente de la República de Colombia junto a los Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio, Industria y Turismo. En cuanto a los miembros de equipo, estaría conformado por los directores dentro de los Ministerios y Oficinas especializados en el tema comercial y en la región estadounidense del Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Comercio, Industria y Turismo. En cuanto a los indios se encontrarían funcionarios de las direcciones mencionadas anteriormente, y por último, como plantea Baquero Rojas en su trabajo y evidenciado en la manera como el gobierno quiso hacer pública los logros durante la misma negociación, los jugadores ad hoc

serían representantes de diferentes sectores como el industrial, académico y de comunicaciones (Baquero Rojas, 2011).

Como se demostrará seguidamente, esta multiplicidad de actores hacen parte del juego planteado por Allison, puesto que las acciones derivadas de sus intereses propios pueden ser influenciables en el transcurso del proceso decisional al tener la capacidad de movilizar recursos para adoptar una posición con un mayor grado de determinación.

Teniendo en cuenta lo anterior, los jefes, encabezados por Álvaro Uribe Vélez, enviaron el 30 de abril de 2003 la propuesta al país norteamericano de suscribir un TLC entre ambos Estados. Como bien plantea Silva en su trabajo, esto se pudo dar a cuatro factores principales: a) el estancamiento de las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) debido a las diferencias que tenían algunos dignatarios de la región, b) la cercanía que tenía el gobierno de Uribe Vélez con el gobierno de Bush, c) la proximidad de la culminación del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas), y d) el hecho que otros países que poseían unas condiciones socioeconómicas similares a las de Colombia hubieran o estuvieran negociando un TLC con Estados Unidos (Silva, 2007).

A pesar que la Constitución de Colombia estipula en el artículo 189 que el presidente es el encargado de dirigir las relaciones internacionales, en la práctica no sucede de esta manera (Baquero Rojas, 2011), por el simple hecho que se trata de un proceso político, del mismo juego del tira y afloje de Allison y del simple hecho que en la naturaleza de hacer la política exterior colombiana, los organismos no gubernamentales a través del lobby político han tomado mayor peso en el momento de tomar una decisión. “En dicho proceso el jefe de Estado desempeña un rol de gran importancia, dado que es quien cuenta con el principal poder en la materia. Sin embargo, detrás de su decisión se encuentran otros

participantes, entre los cuales vale destacar aquellos que Allison denomina "jugadores de posición" (Puyana, 2008).

Para lograr entender un poco la dimensión de la gran cantidad de actores que hicieron parte de la negociación de este Tratado de Libre Comercio, haremos énfasis en un trabajo de Felipe Jaramillo quien en su momento fue embajador de Colombia ante el GATT y posterior a eso director de negociaciones del Ministerio de Comercio Exterior. En su publicación hace una muestra de la manera en la que estaba compuesta el equipo negociador en cada una de las áreas que trataba el TLC. Así pues, la coordinación general del equipo estaba a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el acceso a mercados para productos industriales y textiles se encontraban los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Relaciones Exteriores y Educación, acompañados del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Superintendencia de Industria y Comercio y Ecopetrol (Jaramillo, 2004).

En cuanto al tema de la agricultura, se encontraban los Ministerios de Agricultura y Hacienda, DNP y el Instituto Colombiano Agropecuario; estos grupos estaban coordinados por un funcionario del Ministerio de Comercio Exterior, bajo la premisa de trabajar en conjunto y no de manera independiente. Conjuntamente intentaban lograr una reducción de aranceles, políticas de competencia como subsidios a las exportaciones, barreras no arancelarias y bandas de precios entre otros aspectos (Jaramillo, 2004).

A su vez, las medidas sanitarias y fitosanitarias estaban encargadas por el Ministerio de Agricultura, el ICA y el Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (Invima); las reglas de origen por el Ministerio de Agricultura, el DNP y Ecopetrol; en cuanto a los servicios, hicieron parte los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Educación, Protección Social Salud, Minas y Energía, Transporte, Defensa, Interior y Justicia, Cultura y Comunicaciones, DNP,

Superintendencias de Sociedades y Servicios Públicos, Aeronáutica Civil, DIAN, la Comisión de Regulación de Agua Potable Saneamiento Básico (CRA), la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) y la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) (Jaramillo, 2004).

Además de todos los actores que se han mencionado anteriormente a nivel interno, también hay equipos para cada apartado que configuraba la negociación del TLC, tales como los servicios financieros, contratos de distribución, telecomunicaciones, comercio electrónico, inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado, salvaguardias, transparencia, solución de controversias y fortalecimiento de la capacidad comercial y asuntos internacionales, laborales y ambientales (Jaramillo, 2004), que tenían cierta influencia en la negociación pero en un menor rango. Estos grupos representaban miembros del equipo de negociación, indios o jugadores ad hoc que fueron explicados anteriormente, quienes por sus puestos podían tener contacto con los jefes, por ende, lograr influir en la decisión siempre y cuando su opinión fuera tomada en cuenta. Aplicando el modelo burocrático de Allison al caso de estudio, se demuestra como se mencionó anteriormente que en el caso colombiano fueron una gran cantidad de jugadores los que hicieron parte de la negociación, y con mayor razón se presentaba el fenómeno del tire y afloje característico de la política en donde prevalecería quienes tuvieran la capacidad de ejercer más poder.

Intereses de los actores

Una vez mencionados los diferentes actores que hicieron parte de la negociación, es importante mencionar cuáles eran las posiciones e intereses de las partes en el momento de la negociación. Para facilitar el entendimiento de las posturas de dichos jugadores, a continuación se mostrará el objetivo u objetivos principales que habían dentro de cada uno de los temas de negociación.

En primer lugar, se tratará el tema de la agricultura debido a que significó uno de los temas más problemáticos en la medida en que sería uno de los sectores más afectados por la firma del Tratado de Libre Comercio. La negociación agrícola tenía como objetivo primordial para Colombia el “acceso real de nuestros productos al mercado de los Estados Unidos, no sólo mediante la reducción y eliminación de aranceles sino mediante la adopción de las acciones necesarias para que las medidas fito y zoosanitarias no sean obstáculos o puedan ser utilizadas como tales” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). Los jugadores de este tema como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a su vez buscaban entre otras cosas aumentar los cupos de exportación de algunos productos teniendo en cuenta que los aranceles agrícolas en Estados Unidos son bajos o nulos, pero manejan ciertos sistemas de cuotas en algunos productos. Asimismo, el interés de este sector radicaba en bienes en donde Colombia tendría ventajas competitivas en el momento en el que tuviera acceso al mercado estadounidense como lo serían los productos de agricultura tropical, carne de bovino, productos lácteos, productos hortifrutícolas, algodón y azúcar entre otros (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

En segundo lugar, en cuanto al punto de los bienes industriales, se puede ver que el objetivo de este punto en la mesa de negociación era el logro de condiciones de acceso preferenciales y permanentes de la oferta industrial de exportación al mercado de Estados Unidos. Con ello, a lo que se buscaba llegar era a la eliminación total, o a la reducción a los menores niveles posibles de los aranceles y de los trámites administrativos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). En este punto vale la pena aclarar que ambos países son complementarios, puesto que mientras Colombia se encarga de la exportación de productos de consumo e industria liviana, Estados Unidos exporta maquinaria y equipo.

El punto de textiles y confecciones fue un punto en la mesa de negociación de gran sensibilidad para ambas partes debido a su importancia tanto económica

como social, tanto así que se le otorgó un tratamiento especial a lo largo de la negociación. Colombia buscaría en este punto asegurar condiciones preferenciales de acceso, ya que, a pesar de ser un país competitivo en el mercado de confecciones de Estados Unidos, el creciente poderío de China en este ámbito lo podría llegar a perjudicar.

Por su parte, los procedimientos aduaneros buscarían la facilitación del comercio de mercancías en beneficio de los exportadores a partir de compromisos que tienen que ver con la transparencia, eliminación de trámites y procedimientos y de costos en aduanas para operaciones comerciales. Esto en la medida que aunque los aranceles se hayan suprimido y las normas técnicas no sean usadas como un obstáculo, los trámites aduaneros podrían llegar a convertirse en una nueva traba para el normal funcionamiento del comercio entre los Estados firmantes del acuerdo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Las reglas de origen, indispensables en cualquier negociación entre dos o más países tendrían el objetivo de acordar los requisitos para que los productos se consideraran como elaborados entre los países firmantes del Tratado de Libre Comercio, lo cual garantizaría el acceso a las preferencias arancelarias que se pactarían dentro del mismo. A su vez, se encontraba el interés de establecer los procedimientos que los países tendrían que aplicar para la certificación de dichos requisitos; por último, establecer los deberes y obligaciones de las partes en el momento de comprobar que en efecto los productos cumplen con el reglamento establecido (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

A su vez, la mesa de defensa comercial se encarga de negociar los reglamentos que tienen que ver con las salvaguardia general, que se trata de un mecanismo temporal para la protección de una rama específica de la producción nacional frente a un aumento imprevisto de las importaciones de un producto y que pueda generar un daño a dicho sector (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). El interés en este punto entonces radica en los reglamentos

necesarios para los productores nacionales para manejar posibles desajustes en el mercado y comercio internacional.

El tema del manejo de los servicios sin duda significa uno de los puntos más complejos, puesto que tanto para países desarrollados como subdesarrollados representa el mayor porcentaje de su PIB, además que su sistema de clasificación tiene cierto nivel de complejidad. Así pues, los servicios dentro del comercio internacional son clasificados en cuatro modos de prestación que son:

- a) Comercio transfronterizo: donde el consumidor de un país recibe el servicio desde el país proveedor.
- b) Consumo extranjero: donde el consumidor se desplaza al país proveedor para hacer uso del mismo.
- c) Presencia comercial: donde el prestador del servicio abre una sede en el país consumidor.
- d) Movimiento de personas físicas: donde el prestador del servicio se desplaza al otro país para vender su servicio⁵

Además de esto, en las negociaciones se dividieron estos servicios por áreas y los intereses que cada una de estas tenían; En cuanto a los servicios transfronterizos, el interés del conglomerado de jugadores colombianos era establecer reglas para el comercio de los mismos y garantizar la no discriminación en los mercados; en los servicios financieros el interés era el de pactar unas reglas que regulen la prestación de los servicios y la inversión a este sector entre otras cosas; en las telecomunicaciones, lo que se buscaba era acordar disciplinas que promuevan la competencia en la prestación de dicho servicio y se racionalizara la inversión en infraestructura; finalmente en el comercio electrónico el principal interés era acordar las reglas de juego que permitan la expansión del comercio electrónico como un instrumento que lograra crear nuevas oportunidades

⁵ (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, p. 14)

de negocios entre Colombia y Estados Unidos para evitar gravámenes en transacciones electrónicas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Por otro lado, en lo que a las compras del sector público se refiere se buscaba fijar ciertas normas que brindaran nuevas oportunidades de acceso, no discriminatorias y que fueran transparentes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). Esto en la medida en que siempre las compras que realice el sector público van a ser más grandes respecto a otros sectores y lo que buscan a través de las mismas es generar nuevos accesos de proveedores de bienes y servicios.

A pesar que el modelo de Allison estipula que son varios intereses dispersos que se ponen en negociación, uno de los intereses más grandes a lo largo de esta negociación para los jugadores que representaban a Colombia sin duda alguna era la inversión. Para ello, diferentes sectores participaron en la búsqueda de atracción de ahorro del resto del mundo con el propósito de complementar el ahorro doméstico. Por su parte, la propiedad intelectual el objetivo fue incentivar y proteger la producción intelectual, generación de conocimiento e investigación, el desarrollo de artes y letras así como la evolución científica y cultural garantizando acceso a nuevas tecnologías y conocimiento (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Los temas ambientales cada vez cobran más fuerza y se vuelven más relevantes, y por este motivo han sido añadidos a este tipo de negociaciones internacionales. Por este motivo, los jugadores que participaron para la elaboración de este punto -es decir el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente entre otras organizaciones- buscaban un acuerdo de cooperación ambiental como herramienta para fortalecer la protección nacional al medio ambiente (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.). Por su parte, el apartado de los asuntos laborales busca que los países firmantes cumplan con la legislación laboral y aseguren altos estándares de protección laboral.

Lo que se refiere a la política de competencia, se tiene como objetivo evitar que los beneficios de la liberalización comercial resulten disminuidos por prácticas restrictivas a la competencia o al funcionamiento de los libres mercados. Los asuntos institucionales tienen por interés establecer un marco normativo para la interpretación, aplicación y administración del Tratado de Libre Comercio en general, supervisando la implementación del mismo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

Teniendo en cuenta que dentro de un acuerdo de esta magnitud pueden llegar a surgir dificultades, hay un punto que trata sobre la solución de controversias. El interés de este apartado es de establecer y brindar los instrumentos adecuados, transparentes, justos y eficaces para la resolución de cualquier conflicto y lograr mantener vigente el Tratado. Finalmente, se encuentra el punto de la cooperación, que busca el acceso a nuevos recursos de cooperación sin carácter devolutivo que permitan el aprovechamiento del Tratado principalmente en la participación en las negociaciones, implementación del acuerdo y la adaptación del sector público y privado para la integración (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.).

En suma, la anterior descripción refleja los intereses que tenían los diferentes jugadores dentro del acuerdo y cuáles eran las posturas que tenían respecto a los puntos que iban a ser desarrollados durante las negociaciones, que como podemos ver son una multiplicidad, sin contemplar lo que los diferentes jugadores de Estados Unidos contemplaron en ese momento.

Capítulo 2

Sobre la influencia relativa de los actores

El impacto que tiene cada uno de los actores a lo largo de la negociación es sin duda uno de los aspectos más importantes para lograr entender y establecer cómo se llevó a cabo el proceso de toma de decisiones en el modelo burocrático planteado por Allison; en la mayoría de las situaciones esto es producto del poder que tengan los jugadores y la capacidad que tengan para ejercerlo. El poder, entendido por el mismo autor (Allison), es lo que responde al interrogante de qué determina el impacto de los jugadores, que a su vez lo muestra como la influencia efectiva en la toma de decisiones⁶.

A lo anterior le podemos agregar lo que ya se ha tocado a lo largo de este trabajo y es el papel que han llegado a tomar los jugadores no estatales o gubernamentales -es decir a los que se catalogan como indios que hacen referencia a los actores privados más importantes e influyentes del país y telecomunicaciones entre otros-, puesto que ya se ha demostrado que estos nuevos actores han permeado en gran medida el proceso de toma de decisiones de un país frente a su política exterior, y en el caso colombiano es evidente.

Es en este momento donde el conocido *lobby* comienza a tomar fuerza. A través de esta práctica es por medio de la cual los jugadores que no hacen estrictamente parte del gobierno logran establecer una posición en el asunto relevante para el área en la cual se desempeñan.

⁶ (Allison, 1988, p. 244)

Como bien plantea Garay (2008), citado por Vargas-Alzate en otra de sus publicaciones “en los últimos años el sector empresarial colombiano se ha vuelto más consciente de las tendencias económicas internacionales” (Vargas-Alzate, Sosa, & Rodríguez-Ríos, 2012). Por esta misma razón, los gremios empresariales han tomado mayor participación y han sido formados para velar por los intereses de sus miembros, por lo cual han alcanzado un nivel participativo en la formulación de los debates.

Lo anterior se pudo evidenciar fácilmente durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos durante la administración de Álvaro Uribe Vélez. En este proceso el *lobby* era una actividad común, donde los gremios encontraban la manera de influenciar y condicionar las decisiones sobre el acuerdo y en la política exterior en general. Esto se pudo dar en mayor medida debido a que el presidente de turno, con el fin de conseguir el aval de una gran parte de los gremios en materia de libre comercio, modificó la agenda doméstica por medio de la “Agenda interna para la competitividad”, en donde los diferentes proyectos de inversión fueron definidos por medio de acuerdos entre el Gobierno y el sector privado (Vargas-Alzate, Sosa, & Rodríguez-Ríos, 2012).

Lo mencionado hasta este punto es fundamental para comprender la manera y el contexto mediante el cual en Colombia y específicamente en los momentos donde se estaba llevando a cabo la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos los gremios y otros actores no gubernamentales fueron importantes para moldear la decisión final. Es decir, lo que una vez más se puede ver reflejado es que el proceso de toma de decisiones de esta negociación se centró en varios intereses dispersos y no simplemente en un interés de Colombia elaborado por el mismo gobierno.

Ahora bien, lo que también se debe mencionar es la manera en la que estos gremios y actores no gubernamentales pueden entrar en este proceso. Para traducirlo en una pregunta, ¿Qué tanta influencia puede generar un jugador sobre

el proceso de negociación? Si bien esta pregunta puede resultar un poco compleja a simple vista, la principal respuesta es una que no es muy difícil de entender: el capital que posea y las relaciones de poder que tenga dentro del sistema nacional o el mismo gobierno. De esta manera, los gremios que sentían que podían verse afectados con la firma del TLC ponían más trabas, entorpecían el proceso o simplemente, gracias al poder que podían ejercer esperaban hasta encontrar que en la negociación obtuvieran sus intereses para luego llevarlo a cabo. En suma, el capital y las relaciones con funcionarios de altos cargos facilitaban a los jugadores a optar posiciones más fuertes que a otros, era equivalente la grandeza del sector con la prioridad que se le daba a esa temática en el desarrollo del acuerdo, dando así, una vez más, el fenómeno del tire y afloje característico de la política.

Esto último se puede evidenciar en la manera en la que se tenían en cuenta a los gremios domésticos; mientras que al gremio industrial liderado por la ANDI, y el de la agricultura SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), por sus características anteriormente descritas los tenían en cuenta y tenían un alto grado de influencia relativa, otros sectores no contaron con la misma suerte. Los demás gremios “percibieron que sus comentarios o propuestas no eran muy tenidos en cuenta para la negociación del día siguiente... De hecho, estos agentes sostuvieron que fueron constantemente engañados por el equipo negociador” (Silva, 2007). Asimismo, en el mismo trabajo de Silva se asegura que en ocasiones la información sobre los avances de la negociación eran manipulados e incluso a veces se negociaba por debajo de la mesa, sintiéndose marginados por el gobierno a lo largo de la negociación⁷

La experiencia del sector agrícola

Si bien anteriormente se ha expuesto que el sector agrícola en un principio se podía catalogar como un gremio que no se encontraba muy a favor desde un

⁷ (Silva, 2007, p. 28)

principio con la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos debido a su preocupación por ciertos productos que no lograrían ser competitivos, su organización y manera de plantear y abarcar este acuerdo fue fundamental.

Básicamente lo que se hizo en el sector agropecuario fue de vital importancia, pues en el momento en el que les contemplaron la idea de querer negociar este aspecto tal y como se había negociado anteriormente en el TLC con Chile, se pararon en la mesa y dijeron que Colombia no tenía las mismas características de agricultura que el otro país Suramericano y que no podían aceptar dichos términos, acción que se hizo pública y causó un gran revuelo a nivel doméstico (Espinosa Fenwarth & Pasculli Henao, 2013).

Sin embargo, esto no significó para ninguna de las partes culminar con el proceso que se estaba llevando a cabo. Por el contrario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural inició en el menor tiempo posible su propia preparación para el TLC con Estados Unidos, y para ello incluyó el desarrollo de un Programa de Cooperación Técnica con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), con el objetivo de lograr “fortalecer las capacidades de formulación, negociación y gestión de políticas de integración en el sector agropecuario colombiano ligadas al proceso de liberación negociada del comercio internacional” (Espinosa Fenwarth & Pasculli Henao, 2013).

Así pues, para alcanzar este objetivo se llevaron a cabo una serie de capacitaciones a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que harían parte de las negociaciones del TLC por parte de consultores tanto nacionales como internacionales que tuvieran una alta experiencia en temas agrícolas y en negociaciones de carácter internacional, y así lograron elaborar un trabajo específico y detallado de cómo se debía comportar Colombia en las negociaciones referentes a la agricultura (Espinosa Fenwarth & Pasculli Henao, 2013).

Los puntos que se tuvieron en cuenta para establecer su posición fueron, entre otros, la revisión de la experiencia de otros países en estrategias de negociación agrícolas frente a Estados Unidos como Chile, Centroamérica y Australia; capacitación en estrategias de negociación en el sector agropecuario y en temas relacionados en el análisis de comercio utilizando modelos que logran analizar los impactos de diferentes políticas comerciales y el análisis de efectos de distintos tipos de negociación (Espinosa Fenwarth & Pasculli Henao, 2013).

Con base a lo anterior, y teniendo en cuenta el poder económico que tiene este sector (tanto en el sector público como en el privado) debido a que es uno de los gremios más fuertes y consolidados a nivel doméstico, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural logró hacerse un espacio vital en la mesa de negociación agropecuaria (Espinosa Fenwarth & Pasculli Henao, 2013). Los gremios productivos del sector agropecuario lograron un mejor posicionamiento que otros en la definición de su posición negociadora, demostrando que además de la preparación que tuvo, su influencia relativa es bastante fuerte, a tal punto que pudo darle un giro a lo que inicialmente se había planteado desde el Gobierno de Colombia.

Capítulo 3

Decisión de elaboración del TLC entre Colombia y Estados Unidos

Ahora bien, a pesar de la multiplicidad de posturas debido a la gran cantidad de actores que participaron a lo largo de este proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y las diferencias entre la capacidad que cada uno de ellos tenía en cuanto a su influencia relativa para la decisión final, se pudo lograr un consenso nacional.

El Gobierno colombiano en un principio se tuvo que enfrentar a los actores domésticos –como ya se había mencionado anteriormente- desde el principio de las negociaciones empezó a organizar ciertas tácticas con el fin de solventar estos problemas; ya se mencionó la Agenda interna para la competitividad del país, que tuvo lugar al mismo tiempo que comenzaron las negociaciones del TLC con Estados Unidos y se trataba de un conjunto de políticas de inversión nacional especialmente en infraestructura como carreteras, puertos, telecomunicaciones, entre otras, para lograr que el país fuera más atractivo y competitivo para empresas extranjeras. Debido a que los proyectos eran otorgados por el Gobierno a través de licitaciones, esto fue un panorama atractivo para el sector privado y empresarial y comenzaron su alianza en términos de Allison para trabajar en conjunto y verse beneficiados ambas partes.

Asimismo, en los inicios de las negociaciones un gran número de gremios económicos hicieron parte del Consejo Gremial Nacional, en un intento de homogeneizar la gran variedad de posiciones que había a nivel doméstico en Colombia frente a este acuerdo. A pesar de su creación, eran notorias las tensiones que existían en esta organización, en su mayoría entre el sector industrial y el de los agricultores “por los avances que se hacían en propuestas de desgravación para los bienes industriales, que no fueron ampliadas para los agrícolas” (Silva, 2007). Sin embargo, en este punto también se puede evidenciar

algún tipo de alianza o manera de unir esfuerzos, pues el presidente de la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) hizo énfasis en que su sector iba a ser solidario tanto con el sector agrícola como con el sector de los medicamentos e iba a esperar a que culminaran estos temas en sus agendas antes de cerrar la negociación en su propio sector (Pulecio, 2005).

Cuando ya se habían adelantado nueve rondas de negociación de este acuerdo, el equipo negociador colombiano tuvo que pedirle nuevamente al sector empresarial que se pusieran de acuerdo sobre cómo desgravar mediante cadenas productivas y no por bienes, acción que agilizaría la presentación de la propuesta al país norteamericano (Silva, 2007). Como era de esperar para este momento de la negociación, los empresarios no consiguieron ponerse de acuerdo, razón por la cual el Ministerio de Comercio y de Agricultura tuvieron que interceder y definir unilateralmente qué bienes en cada cadena productiva se desgravarían (Pulecio, 2005). Aunque estas decisiones lograron ocasionar cierto disgusto entre los jugadores domésticos, no tuvo mayor alcance, puesto que el fin de estas acciones era agilizar el proceso de negociación, que sería beneficioso para aumentar los índices de popularidad del presidente de turno para su reelección y eso les garantizaría que el Tratado de Libre Comercio fuera prácticamente un hecho (Silva, 2007).

No obstante, como plantea Silva (2007) en su trabajo, el sector agrícola ha tenido históricamente una gran influencia relativa en el país, y mucho más para estos años, pues son simpatizantes de Álvaro Uribe Vélez, y lograron otra serie de beneficios debido al TLC pero no dentro del marco del mismo, es decir, se otorgaba a manera interna, ajeno al acuerdo. Las nuevas propuestas surgidas desde el mismo Gobierno eran una especie de auxilio a estos sectores: “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” (Silva, 2007). Es decir, lo que se puede resaltar con esto es que de acuerdo como

se llevaron a cabo las negociaciones por parte de Colombia, la gran variedad de intereses y de jugadores dentro de la misma, la influencia relativa de los jugadores era significativa, y un claro ejemplo de ello fue la creación de esta Ley, que a su vez contribuyó a que el sector agrícola estuviera de acuerdo con celebrar el TLC con Estados Unidos.

Sin embargo, la Ley Agro Ingreso Seguro no fue la única estrategia que el gobierno utilizó para satisfacer sectores y lograr llevar a cabo el TLC con Estados Unidos. “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) la administración de los contingentes de pollo que lleguen al país por cuenta del TLC” (Silva, 2007).

Por su parte, para facilitar la coordinación entre el equipo negociador y los demás actores domésticos, el Ministerio de Comercio lideró una iniciativa que consistía en abrir ciertos canales de comunicación entre ellos; por medio de oficios y reuniones previos a las rondas de negociación comenzaron a interactuar en mayor medida todos los jugadores de los diferentes gremios, y después de la culminación de la ronda de negociación se convocaba una reunión en Bogotá, específicamente en la Plaza de los Artesanos en donde se rendían cuentas sobre los avances y los puntos que quedaban pendientes (Silva, 2007). A su vez, de manera paralela a las rondas se instauró una figura conocida como el “cuarto de al lado” en donde de manera permanente se garantizaba una interlocución entre los equipos negociadores de cada país y se le sumaron gremios empresariales y representantes de organizaciones civiles de manera voluntaria (Silva, 2007). Estos mecanismos fueron considerados en su momento de vital importancia para garantizar la legitimidad de lo que se estaba discutiendo en el TLC, así como para coordinar la posición que se iba adoptar entre el sector público y privado en la siguiente ronda, conforme a lo que se trataría o los puntos que habían quedado pendientes por discutir.

Sin embargo, siguiendo el esquema de alianzas de Allison por las cuales se unen las diferentes posturas e intereses de diferentes jugadores para lograr una decisión, en este caso de estudio se puede evidenciar una situación particular. Retomando lo mencionado en el capítulo anterior acerca del sentimiento de exclusión por parte de los gremios que no tenían la capacidad de ejercer mayor influencia relativa, lograron unirse con sectores del exterior para lograr hacer unos cambios a su favor dentro del TLC. Como bien presenta Silva (2007) en su trabajo,

“Las negociaciones que se dieron entre los sindicatos colombianos, ONG internacionales defensoras de derechos humanos y laborales, del medio ambiente y de salud, y miembros del Partido Polo Democrático Alternativo... con congresistas demócratas y sectores que éstos representan, lograron que el Congreso norteamericano realizara correcciones a los capítulos Laboral, Ambiental y de Propiedad Intelectual” (Silva, 2007).

En suma, las acciones presentadas hasta el momento por parte de los diferentes jugadores son una representación clara del modelo gubernamental de Allison, en donde la decisión final surge como resultante de un juego político, el cual no se debe pensar como jugadores que puján para llegar a unos resultado en específico sino que cada uno debe entender la responsabilidad que se tiene (Conte, 2017).

Conclusiones

Este trabajo tuvo como objetivo principal establecer cómo fue el proceso de toma de decisiones en el Estado colombiano que llevó a la decisión de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, pues a través de éste se quería demostrar que la política exterior de un país muchas veces puede ser producto de la interacción de múltiples actores tanto a nivel interno como del nivel internacional, y para poder demostrarlo se llevó este caso de estudio a la teoría de Graham Allison respecto al análisis de toma de decisiones, en donde el tercer modelo, el burocrático, fue el utilizado como rector para el desarrollo del trabajo.

De esta manera, al tomar el modelo burocrático de Graham Allison como principal aspecto teórico para realizar esta investigación, el trabajo se dividió acorde a las preguntas rectoras que establece para lograr entender por qué se llegó a una decisión en un proceso de negociación. Así pues, en cuanto al primer capítulo, que estuvo ligado al primer objetivo específico que es el de determinar los actores y las posiciones que cada uno de ellos tenía frente al proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, se encontró que en efecto que en el caso colombiano fueron una gran cantidad de jugadores en términos de Allison los que hicieron parte de la negociación, y con mayor razón se presentaba el fenómeno del tire y afloje característico de la política; en cada punto dentro del TLC, se podía encontrar a más de un actor importante y determinante, sin contar las organizaciones civiles que no se mencionaron y los actores de la contraparte.

Seguidamente, en este mismo capítulo se analizaron los intereses que tenían los jugadores en este proceso de negociación. Para ello, una vez identificados los actores, se determinaron las posiciones que tenía cada uno de los jugadores de acuerdo al aspecto que les compete. Una vez hecho esto se pudo apreciar que significaba un claro ejemplo en donde la política exterior de un país puede ser producto de diferentes sectores y no simplemente por parte del

presidente de turno, a pesar de tener la potestad y el poder de hacerlo. A su vez, esto demuestra la importancia que han tomado otros actores no gubernamentales en la manera de configurar el comercio internacional.

El segundo capítulo se centró en uno de los aspectos más importantes en cualquier tipo de negociación y que el mismo autor de la teoría considera de gran relevancia, pues sin duda constituye una de las variables más grandes para llegar a tomar una decisión final frente a un escenario de negociación: la influencia relativa de cada uno de los jugadores. La identificación de la influencia de todos los actores dentro de la negociación no es fácil, pero lo que se pudo evidenciar es que esa característica depende en su mayoría de la capacidad que tiene cada uno de los actores de ejercer su poder –que a su vez se mide conforme al capital que posee y a las relaciones de poder que tenga con los altos cargos dentro de los principales tomadores de decisiones- sobre los demás y lograr condicionar de alguna manera la decisión final.

En este capítulo también se pudo resaltar que el sector agropecuario, liderado por el Ministerio de Agricultura y la Sociedad de Agricultores de Colombia, y el sector industrial, alineados en su mayoría por la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) conformaban los dos gremios con mayor poder de influencia en este proceso de negociación, y se debe porque tienen una estrecha relación con el gobierno por un lado, a tal punto que reciben beneficios producto del TLC sin ser partes estrictamente del acuerdo y por el capital que mueven a nivel doméstico. Asimismo, es normal y frecuente que en este momento sea donde el conocido *lobby* comienza a tomar fuerza. A través de esta práctica es por medio de la cual los jugadores que no hacen estrictamente parte del gobierno logran establecer una posición en el asunto relevante para el área en la cual se desempeñan y pueden llegar a influenciar la decisión final respecto a sus propios intereses.

Luego de haber establecido quiénes eran los jugadores, cuáles eran los intereses, y qué es lo que le brinda a cada actor su influencia relativa, según el

modelo burocrático de Allison se tendría que ver la manera en la que las diferencias de posturas, influencias y movimientos de estos jugadores lograron combinarse para que al final se tomara la decisión de llevar a cabo la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y esto fue lo que se desarrolló en el último capítulo de esta investigación.

El primer aspecto que se abordó en este momento fueron las tácticas del Gobierno colombiano para lograr disminuir un poco la heterogeneidad que existió desde el momento en el que Uribe Vélez se pronunció con el deseo de llevar a cabo un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Luego de esto, lo que se pudo ver fue un sistema de alianzas entre los diferentes jugadores, en donde se apoyaban y trabajaban en conjunto –en ocasiones con el respaldo agropecuario e industrial al ser los más influyentes- para conseguir objetivos específicos que en últimas beneficiaban a todo el país, así como se vieron acercamientos entre gremios menos poderosos con otros grupos de Estados Unidos para hacer cambios entre lo pactado.

En suma, el modelo gubernamental del proceso de toma de decisiones planteado por Graham Allison resulta una herramienta de gran utilidad para analizar la naturaleza de ciertas negociaciones, pues a partir de las preguntas rectoras la persona que quiera hacer el análisis abarcará la gran mayoría de temas, posiciones, intereses, objetivos e influencias que hacen que exista ese forcejeo de diferentes puntos de vista, y el que prevalece es el que tiene la habilidad de establecer un sistema de alianzas importante, además de la influencia y el poder que logre ejercer, y son aspectos que se cumplen en la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos y por eso mismo pudo ser utilizado para elaborar esta investigación y establecer cómo fue este proceso de negociación, que demuestra que no se trató de una negociación simple debido a los diversos intereses y jugadores que tuvieron lugar en la misma, pues las diferentes posiciones podían encontrarse y alterar el rumbo del TLC, aunque al final se logró

a la decisión de firmarlo debido al forcejeo entre las posiciones característico de la política.

Bibliografía

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Latinoamericano.
- Baquero Rojas, L. G. (2011). *La toma de decisiones de la política exterior colombiana hacia la República Popular de China 2005-2010*. Recuperado el Octubre de 2017, de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7766/tesis451.pdf?sequence=1>
- Conte, C. (2017). *El análisis de las decisiones según el modelo político de Graham Allison*. Recuperado el 11 de noviembre de 2017, de <http://carlosconte.com.ar/pdf/Vol2-Decisiones-y-Modelo-politico.pdf>
- Cordell, K., & Wolff, S. (2005). *Germany's Foreign Policy Towards Poland and the Czech Republic*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Espectador, E. (10 de Mayo de 2012). *TLC entre Colombia y EE.UU entra en vigor casi 6 años después de su firma*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/tlc-entre-colombia-y-eeuu-entra-vigor-casi-6-anos-despu-articulo-345137>
- Espinosa Fenwarth, A., & Pasculli Henao, L. (abril de 2013). *Visión agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: preparación, negociación y aprovechamiento*. Recuperado el 13 de noviembre de 2017, de Estudios y Perspectivas - Oficina de la CEPAL en Bogotá:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4821/LCL3606_es.pdf?sequence=1

Estevez, A. M. (Noviembre de 2013). *La decisión y sus tres modelos*. Recuperado el Octubre de 2017, de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/DECISION%20ALLISON%20TRES%20MODELOS-1.pdf>

Gómez, H. J., & Gamboa, J. (Julio de 2007). *Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EEUU y derivados de su implementación*. Obtenido de CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3573/S2007332_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hernández, G. (Enero de 2014). *Una revisión de los efectos del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. Recuperado el 29 de Octubre de 2017, de <http://eds.b.ebscohost.com.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=79244563-b5df-4f35-80ec-8c0d59dfc5de%40sessionmgr102>

Jaramillo, F. (2004). *Negociaciones comerciales del TLC Colombia - Estados Unidos*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2017, de <https://publicaciones.fedepalma.org/index.php/palmas/article/view/999/999>

Lisbeth, G. M. (1987). *La aplicación del modelo burocrático de Allison en el proceso de toma de decisiones de la neutralidad Costarricense*. Recuperado el 9 de Noviembre de 2017, de <http://revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/viewFile/7318/7565>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (29 de Junio de 2004). *Las 100 preguntas del TLC*. Recuperado el Octubre de 2017, de http://www.tlc.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=60491&name=LAS_100_PREGUNTAS_DEL_TLC.pdf&prefijo=file

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f.). *La negociación del TLC de Colombia con los Estados Unidos*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de http://www.tlc.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=60490&name=LA_NEGOCIACION.pdf&prefijo=file
- Padilla Torres, H. (17 de Agosto de 2012). *Zona Económica*. Recuperado el 29 de Octubre de 2017, de Política Comercial: <http://www.zonaeconomica.com/politica-comercial>
- Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*, 12-32.
- Puyana, J. R. (2008). Los diplomáticos colombianos y la toma de decisiones de la política exterior de Colombia. En *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pág. 45). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Reina, M. (4 de octubre de 2011). *TLC de Colombia y Estados Unidos*. Obtenido de Revista Dinero: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/tlc-colombia-estados-unidos-realidad/136751>
- Silva, L. C. (15 de junio de 2007). *El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.redalyc.org/html/812/81206506/>
- Uribe Vélez, Á. (2012). *Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos*. Obtenido de Organization of American States: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf
- Vargas-Alzate, L. F. (junio de 2014). *Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano*. Recuperado el 11 de noviembre de 2017, de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/922/956>

Vargas-Alzate, L. F., Sosa, S., & Rodríguez-Ríos, J. D. (julio de 2012). *El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/812/81224569010.pdf>