



¿Poco importa el Congreso?
Un análisis de la ratificación de tratados comerciales y aduaneros

María Camila Torres Gallego.
Proyecto de Grado

Director de investigación
Carlos E. Moreno León, PhD.

Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Ciencia Política y Sociología
Santiago de Cali
2021

Resumen.

Este trabajo se propone identificar cuáles son los factores que inciden en la velocidad con la que se ratifican los tratados comerciales y aduaneros por el Congreso colombiano. Para lograr este objetivo se realizó un recorrido por la literatura de los tratados comerciales y el funcionamiento del Congreso. Con esto se construyó un argumento teórico que propone lo siguiente: por un lado, la presencia de congresistas de corte izquierdista haría más lento el proceso y, por otro lado, sectores económicos fuertes indicarían grupos de presión con mayores capacidades de favorecer medidas proteccionistas, que demoraría la aprobación de los acuerdos comerciales. De esta forma, a través de un modelo de supervivencia, que analizó los tratados comerciales y aduaneros ratificados por Colombia de 1965 a 2019, se comprobó que estas dos variables son estadísticamente significativas. Efectivamente, ante un mayor número de congresistas de izquierda la ratificación requiere más días. Sin embargo, contrario a la suposición inicial, un sector agrícola fortalecido favorece una ratificación más ágil de tratados. Estos resultados son de gran importancia porque contradicen lo normalmente expuesto por la literatura sobre política exterior colombiana y abren el camino para que nuevos estudios tomen diferentes enfoques.

Tabla de contenido

<i>Introducción.....</i>	<i>4</i>
<i>Revisión Literatura.....</i>	<i>6</i>
<i>¿Por qué Colombia como caso de estudio?.....</i>	<i>9</i>
<i>Inclinando la balanza: composición del Congreso.....</i>	<i>12</i>
<i>Sectores económicos y su influencia en el Congreso colombiano.....</i>	<i>14</i>
<i>Diseño de Investigación.....</i>	<i>16</i>
<i>Resultados.....</i>	<i>20</i>
<i>Discusión.....</i>	<i>23</i>

1. Introducción.

La apertura de la economía colombiana, la promoción de exportaciones y el libre mercado son procesos que, a pesar de contar con varios antecedentes, iniciaron formalmente en 1990. Responden, además, a la visión de diferentes organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con respecto al deber ser de las relaciones de intercambio comercial internacional (Rendón, 1998). En este contexto, los Tratados Comerciales o Tratados de Comercio, cobran cada vez más relevancia porque organizan la relación de un país con sus socios comerciales, estableciendo un modelo de intercambio comercial entre los firmantes. Además, en general, los tratados comerciales suelen abrir la puerta para que se produzca libre intercambio de bienes y servicios entre las partes y, en algunos casos, logran generar herramientas de protección frente a terceros (Carbaugh, 2010).

En Colombia, cuando un tratado es suscrito no implica consentimiento a obligarse, pero sí expresa la voluntad del Estado de seguir el procedimiento para así concluir el tratado (Organización de Naciones Unidas, 2019). De esta forma, para que el tratado sea vinculante debe seguir un proceso en el ordenamiento jurídico interno. De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política todos los proyectos que se refieran a relaciones internacionales deben provenir del Senado, por este motivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe presentarlo al Congreso de la República (Abello, 2005). El trámite aprobatorio de un tratado es el de una ley ordinaria y existen dos posibilidades ante este proceso, el Congreso puede aprobar o improbar el tratado (Abello, 2005). Lo anterior quiere decir que existen dos fechas fundamentales para un acuerdo internacional: la de suscripción y la de ratificación.

Sin embargo, a la hora de revisar las características del proceso que han atravesado los tratados comerciales y aduaneros en Colombia, salta a la vista una disparidad importante entre el tiempo que necesita cada uno. Por ejemplo, el tratado con el menor tiempo, sólo tardó 8 días en ratificarse, mientras que el más lento en terminar su proceso requirió de aproximadamente 12.000 días¹. Este hecho conduce a preguntarse: ¿Qué factores inciden en la velocidad con la que se ratifican los tratados comerciales y aduaneros por el Congreso colombiano? Este trabajo tiene como objetivo contribuir en la comprensión de las relaciones internacionales de Colombia al intentar dar respuesta a esta pregunta. Aunque existen algunos documentos que han abordado el papel del Congreso en las relaciones exteriores, el enfoque de esta investigación resulta complementario porque utiliza una metodología novedosa. Teniendo esto en cuenta, se dedicó una parte del trabajo a la discusión literatura nacional e internacional sobre el comportamiento del Congreso para, posteriormente, realizar un análisis sobre el peso de estas variables y sus implicaciones para investigaciones futuras.

El trabajo estará dividido en cuatro secciones. Para empezar, se discutió brevemente cómo se han estudiado hasta el momento en la literatura los tratados comerciales y el funcionamiento del Congreso. En segundo lugar, se realizó la construcción de un argumento teórico para sustentar la elección de las variables investigación, mostrando qué tipo de información ha sido considerada relevante con anterioridad. A partir de allí, se hizo una descripción detallada de las decisiones

¹ Este periodo no corresponde al tránsito en el Congreso para la ratificación, sino al periodo desde que se firma hasta que se ratifica en el Congreso.

metodológicas y se interpretaron los resultados del modelo. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

Revisión Literatura.

¿Por qué los Estados ceden voluntariamente una parte de su soberanía, es decir, su capacidad de decidir autónomamente, para ceñirse a instituciones internacionales? Esta es una pregunta recurrente en el estudio de la política exterior, que ha sido abordada de distintas maneras (Simmons, 1998). Una de ellas es a través de la relación que existe entre la toma de decisiones en la esfera de la política doméstica e internacional. Putnam (1988) se propone explicar la conexión entre estos dos campos a través de un juego de dos niveles. Este modelo considera que las negociaciones entre Estados se llevan de forma simultánea tanto a nivel doméstico, como a nivel internacional. En el nivel nacional, existen diferentes grupos, como partidos políticos, organizaciones sociales, grupos de interés, entre otros, que ejercen presión para que se tomen decisiones que los favorezcan. Por su parte, a nivel internacional, cada Estado intenta encontrar un balance que lo beneficie entre satisfacer las presiones domésticas y minimizar las consecuencias adversas de negociar con su contraparte.

En la práctica este modelo puede explicar, por ejemplo, el proceso de ratificación de un acuerdo comercial. Ya que la pérdida de soberanía sería aceptable si termina beneficiando los intereses de los grupos al de la arena doméstica e internacional. Sin embargo, esta no es la única forma en la que los tratados han sido abordados o explicados. En ciencia política, la mayor parte de la literatura sobre tratados se centra, en una definición conductual del *cumplimiento normativo* (Simmons, 2010). Es decir, que los lineamientos consignados en los tratados coinciden con el comportamiento normal de un Estado, aún si este no firmará ninguna obligación legal.

Ahora bien, otra forma de preguntarse por el *cumplimiento normativo* de los tratados a través de las características particulares que llevan a las naciones a adoptar un tipo específico de acuerdo. Los actores eligen utilizar el derecho internacional como una herramienta para resolver problemas políticos (Abbot y Snidal, 2000). De esta manera identifican, a través de un cálculo de costos y beneficios, las ventajas y desventajas de utilizar las llamadas *leyes duras* y *leyes blandas* (medidas en términos de obligación, precisión y delegación) (Abbot y Snidal, 2000). De esta forma, se negocian acuerdos que incluyen la cantidad adecuada de flexibilidad y, por lo tanto, crean un espacio seguro.

Asimismo, existen quienes exponen que el compromiso legal internacional tiene poco poder restrictivo (Von Stein, 2005). Esto se debe a que la tendencia a cumplir o no con lo establecido en el tratado internacional reposa en que los costos de firmar son tan altos que disuaden de comprometerse a aquellos Estados que de forma natural (con o sin la obligación legal) no estarían dispuestos a cumplir con lo pactado (Von Stein, 2005). De igual modo, otras posturas se proponen investigar cómo los Estados trascienden la incertidumbre y deciden cooperar (Koremenos, 2005). Para ellos la respuesta consiste en que se negocian acuerdos que incluyen la cantidad adecuada de flexibilidad y, por lo tanto, crean para sí mismos una clase de seguro (Koremenos, 2005). Hasta ahora queda en evidencia cómo factores como la flexibilidad, cálculo y balance son fundamentales en la literatura que busca explicar el cumplimiento normativo de los tratados. Esto remite al escenario planteado por Putnam (1998) en el que los Estados se encuentran en un escenario de doble negociación. Los tratados serían entonces herramientas sofisticadas, que son usadas de distintas maneras (por ejemplo, para enviar señales creíbles) en la disputa de los actores por satisfacer sus intereses.

El recorrido anterior da cuenta de algunas discusiones sobre los motivos que llevan a los Estados a comprometerse con un acuerdo. No obstante, dada la naturaleza vinculante de estos tratados, es común que tengan que atravesar un proceso de ratificación en el Congreso. Esto conduce a otra gran pregunta: ¿Cómo es el proceso al interior del Congreso para ratificar un tratado internacional? Una perspectiva argumenta que el sector privado utiliza las donaciones a campañas de políticos como herramienta para influir en los votos hacia las políticas regulatorias y tributarias favorables. (Fellowes & Wolf, 2004). Por otro lado, también se sostiene que la afiliación partidaria tanto del congreso como del ejecutivo es un factor relevante a la hora tomar decisiones sobre el comercio exterior (Sherman, 2002). Incluso hay quienes poseen puntos de vista sobre el rol de las elecciones en la ratificación de acuerdos internacionales, porque como normalmente los resultados de las elecciones son inciertos, los ejecutivos deben adivinar durante las negociaciones qué acuerdos serán aceptables, en promedio, para el legislador. (Milner & Rosendorff, 1997).

Siguiendo esta línea existen otros autores que han complejizado y subvertido el estudio de los factores que influyen en la ratificación de un tratado. Fairbrother (2007) examina la participación del sector privado en la liberalización comercial a través de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 en México. Este caso demuestra la capacidad de un Estado para conseguir la transformación de la burguesía doméstica, logrando un apoyo importante para el tratado, aún con implicaciones amenazantes para muchas empresas (Fairbrother, 2007). Otro punto de vista sugiere que los intereses económicos de los electores influyen en las decisiones del Congreso de una forma mucho más compleja que la propuesta hasta la fecha. Ya que factores como el partido al que pertenece el congresista y su ideología pueden también influir en el tipo de leyes que aprueba (Fordham, 2003). Asimismo, Hiscox (1999) sostiene que, contrario a la creencia tradicional, la liberalización comercial posterior

al LACR (Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos) se debe no solo al cambio institucional sino también a cambios exógenos en las coaliciones políticas, que alteraron las preferencias de los partidos (Hiscox, 1999).

Finalmente, se sostiene que el Congreso no solo es persuadido de forma directa, sino que puede verse influenciado por factores menos visibles. (Bailey, 2001). Esto se debe a que los miembros del Congreso poseen incentivos para responder a los *intereses difusos* de grupos que carecen de organización o movilización directa. (Bailey, 2001). Incluso es posible encontrar enfoques que se centran en la relación entre la opinión pública, los grupos de interés y el resultado de las políticas (Dür & Mateo, 2014). En este orden de ideas, el proceso de ratificación de un tratado puede caerse si la opinión pública, catalizada por las acciones de los grupos de interés, se muestra desfavorable (Dür & Mateo, 2014). De nuevo, lo descrito por Putnam (1998) parece adecuado para darle una interpretación a las diferentes aproximaciones que existen en la literatura de los tratados internacionales. A pesar de abordar aspectos tan distintos, existe un punto de partida común: los tratados son instrumentos de naturaleza compleja, que involucran la participación actores tanto de la esfera doméstica como la internacional y que responden a las necesidades del juego de negociación de la arena política.

¿Por qué Colombia como caso de estudio?

En Colombia, a finales del siglo XX, tuvo lugar una importante transformación en el modelo de desarrollo: se abandonó la preferencia por la protección de la industria nacional y se reemplazó con apoyo a la liberalización de los mercados y la competencia externa. (Pineda, 2010). Este modelo, de apertura económica o liberalización comercial, es una estrategia mediante la cual se eliminan o reducen sus barreras al comercio internacional con el objetivo de exponer la economía a la competencia a nivel mundial (Maya, 1992). Por lo tanto, ante este tipo de procesos

la adopción de instrumentos como los tratados comerciales y aduaneros cobra especial relevancia, dada su capacidad para moldear y determinar las reglas de juego de las negociaciones entre países.

Al realizar un recorrido histórico es posible observar como Colombia tuvo una posición más inclinada al comercio internacional desde 1967, al crear el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), con el objetivo de abrir nuevos mercados para los exportadores colombianos. Además, se utilizaron los aranceles cero, estipulados en el Plan Vallejo y se impuso un sistema de minidevaluaciones conocido como *Devaluación Gota a Gota* para darle impulso al sector exportador colombiano. Más adelante, en el periodo presidencial de César Gaviria (1990-1994), la apertura económica, que hasta entonces había sido moderada, se aceleró. Incluso, en el plan de desarrollo de Gaviria se sostuvo que el crecimiento de las exportaciones permitió su modernización y les abrió un puesto en el mercado internacional de potencias mundiales y, por lo tanto, era una ruta deseable para el país (DNP, 1991).

En esta línea, también es necesario tener en cuenta a la Constitución de 1991, que marcó un hito en la historia social, política y económica cambiando el escenario para dismantelar el bipartidismo reinante en el Congreso. Así, el sistema se abrió a nuevos competidores y candidatos independientes e hizo posible la participación de otros partidos (Arboleda, 2015; Battle y Puyana, 2013). Pero el papel de la nueva Constitución no se queda solo en el ámbito institucional, también genera una nueva perspectiva, donde se vislumbra las transformaciones en el orden económico, pues permite la construcción del proyecto neoliberal con un programa político para soportar la apertura económica (Cruz, 2009).

Sin embargo, esta postura va en contravía de lo que normalmente sostiene la literatura de relaciones internacionales en Colombia: que el Congreso poco importa en materia de política

exterior. En este país, dado su sistema presidencialista, históricamente se considera que las decisiones de relaciones internacionales recaen principalmente en el ejecutivo (Amaya, 2017; Drekonja, 1983). Según el artículo 189 de La Constitución, se establece que dentro de las funciones del Presidente de la República, como Jefe de Estado, se encuentra: dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios. Esta característica ha sido frecuentemente mencionada por diversos autores en la producción académica (Ardila, Cardona & Tickner, 2002; Silva, 1985). Los cuales afirman que el ejecutivo, específicamente el presidente, al encontrarse en un tope jerárquico en la toma de decisiones tiene un margen de acción muy amplio para moldear el accionar internacional del país. En ese sentido, existen autores como Buitrago (2006), que afirma que dentro de los rasgos centrales de la forma como se elabora la política exterior se encuentran tanto el presidencialismo como la personalización, de forma que, la agenda internacional en el país está determinada por los intereses del presidente de turno.

Desde esta visión parece como si el interés nacional en la política internacional se explicara sólo a través del presidencialismo. Motivo por el cual, normalmente, se ha dejado de lado el papel de otros actores, como el sector público, entre ellos el Congreso, y la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el accionar del país y, más específicamente, con los tratados internacionales. Por esta razón los pocos trabajos existentes que mencionan otro tipo de actores se quedan en un análisis superficial. “El congreso y la política exterior colombiana. A propósito de la comisión segunda” escrito por Ardila, (2005) examina, por periodos, los proyectos de ley que se discutieron que, a su vez, tenían que ver con temas internacionales. Sin embargo, las conclusiones se inclinan hacia recomendaciones sobre el “deber ser” del Congreso. Lo cual es valioso y relevante, pero se queda

corto a la hora de ofrecer una explicación acerca de las dinámicas internas que se producen dentro del legislativo.

Con este contexto en mente se eligió a Colombia como caso de estudio, teniendo en cuenta que este trabajo se propone complementar los estudios que se han realizado sobre este país a la fecha. Por un lado, uno de los enfoques más comunes que ha tenido la literatura colombiana para abordar los tratados comerciales es el jurídico, a través del derecho internacional (Ramírez, 1991; Gonzales, 2015). Otra aproximación es la normativa, que relata las falencias del ejercicio de control político que se llevó a cabo desde La Comisión II sobre la política exterior del Gobierno Nacional y propone un abanico de sugerencias para mejorar el desempeño colombiano en el exterior. (Galán, 2007; Granados, 2010). Sin embargo, estos estudios han dejado sistemáticamente de lado variables y actores que podrían explicar las particularidades tanto de este instrumento en específico, como de la política exterior colombiana en general. Así, cobra sentido centrarse en este país como caso de estudio porque utilizar una metodología que use datos empíricos resulta novedoso. De esta forma, sería posible arrojar luz sobre nuevos factores que debería considerar la academia en el futuro, lo cual, a su vez, termina alimentando la discusión y el debate sobre la desempeño Colombiano en la arena internacional.

Inclinando la balanza: composición del Congreso.

Entonces, ¿de qué manera se suele explicar la tendencia a favorecer un modelo internacionalizado o uno cerrado? Por un lado, existen quienes argumentan que la ideología de un partido es fundamental para los tomadores de decisiones a la hora de realizar alguna modificación monetaria, cambiaria o fiscal. De esta forma, la naturaleza del partido, ya sea de derecha o de izquierda, influencia su posición frente a ciertas variables (Hibbs, 1977). En la literatura, regularmente, se asume que aquellos partidos con inclinación a la izquierda prefieren un bajo

desempleo, en lugar de apuntar a una baja inflación. Por su parte, los de derecha se inclinan por controlar los precios, asumiendo consecuencias como la tendencia a un incremento del desempleo (López, M., & Rodríguez, V, 2009).

De manera particular, para el caso colombiano, la liberalización comercial ha sido dirigida por el Partido Liberal y sus disidencias, pues el Partido Conservador solo ha tenido un periodo de gobierno (1998-2002) desde el inicio formal la apertura. En este orden de ideas, se observa una propensión de los gobiernos liberales a estimular el crecimiento y reducir el desempleo, a través del crecimiento promedio del PIB, que ha sido mayor en los gobiernos de ese partido. Incluso, se ha considerado que los tomadores de decisiones liberales habrían promovido la liberalización comercial del país (Coronel-López, Danna-Buitrago, & Mercado-Suárez, 2019).

En este orden de ideas también es necesario considerar la posición de otras corrientes ideológicas que se han consolidado con el declive del bipartidismo. Aunque Colombia ha tenido una marcada inclinación a la derecha a través de su historia, en el contexto reciente es notorio un fortalecimiento de la izquierda legal país (Nasi, 2007). Pero ¿Cómo se diferencian estos gobiernos? De forma general, un primer aspecto que suele distinguir se refiere al gasto social: Por un lado, la derecha normalmente es abiertamente neoliberal y a favor del libre mercado, mientras la izquierda, generalmente, favorece las medidas redistributivas, cierto proteccionismo económico y la inversión social aun si es en contra de la eficiencia económica. (Nasi, 2007). Para Colombia algunos autores definen a la izquierda a través de “Una perspectiva institucionalista democrática, que agrupa a todos los partidos y movimientos no armados que se oponen al modelo económico neoliberal(...)” (Restrepo, Casas & Patiño, 2021). En ese sentido, queda claro como en gran medida la identidad de la izquierda se construye desde el rechazo a la apertura comercial y la liberalización económica.

En la práctica el discurso anterior cobra sentido en un momento particular de la historia colombiana: el proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En ambos países los grupos de izquierda, en especial los sindicalistas, expresaron su inconformidad con la firma de este acuerdo. En Estados Unidos, el trámite había sido obstaculizado de forma indefinida gracias al reclamo de diferentes organizaciones sindicalistas al gobierno de dicho país por la violencia ejercida en contra de líderes sindicalistas y las violaciones a los derechos laborales en el país suramericano. Por su parte, en Colombia, aunque el movimiento sindical no era tan fuerte organizacionalmente como el estadounidense, el inicio de las negociaciones de este tratado acrecentó los motivos de conflicto entre los trabajadores y sus organizaciones con el gobierno, que ya eran bastante álgidas para la época (Celis, Toro & Valero, 2014). Habiendo realizado este recorrido, para efectos de este trabajo se esperaría que la presencia de una mayor cantidad de congresistas de corte ideológico izquierdista desembocara en un proceso de ratificación más lento para los tratados económicos y comerciales. Esto confirmaría la teoría hasta ahora revisada, donde la composición del Congreso tiene un peso en la dirección que toma el país en política económica y que, específicamente, una postura de izquierdas obstruiría una ratificación veloz.

Sectores económicos y su influencia en el Congreso colombiano

También hay que recordar lo mencionado en la revisión de la literatura, donde se expuso que hay posturas que analizan el rol de diferentes actores, como grupos de presión, opinión pública, entre otros, en las decisiones que toma el Congreso (Bailey, 2001; Dür & Mateo, 2014). Con esto en mente, es importante tener en cuenta que, para Colombia las condiciones financieras de diversos sectores cambiaron con la apertura comercial. Con el modelo proteccionista de sustitución de importaciones los industriales y los productores se encontraban en una posición privilegiada, por lo tanto, sería natural que utilizarán los medios que tuvieran disponibles para mantenerla. Por

ejemplo, algunos autores Echavarría (1999) y De Lombarde (2000) explican cómo el gremio de los industriales, a pesar de diversos factores, llegó a ser bastante eficaz en la defensa de sus intereses. Esto a través de mecanismos como nombrar miembros de familias industriales en altos cargos en el sector público y creando instancias como la Federación Nacional de Industriales y la Industria Nacional Colombiana que tuvieron como uno de sus objetivos principales influir en materia arancelaria (De Lombarde, 2000).

Además, en la literatura existe un grado de consenso en cuanto a la importancia de considerar la influencia de los gremios de la industria para entender la dinámica de la política comercial en Colombia. Por ejemplo, la presión de los gremios, como los cafeteros, la Asociación Nacional de Industriales y la Federación de Industriales Metalúrgicos de Colombia logró revertir importantes reformas arancelarias (Martínez, 1986 en De Lombarde, 2000). De esta manera, los industriales impidieron un mayor grado de liberación comercial, a través de su capacidad para establecerse como grupos de presión y obligar a los gobiernos a abandonar sus metas estratégicas (De Lombarde, 2000).

En cuanto al sector agrícola, durante la década de los 90, un periodo clave para el proceso de apertura económica, los productores nacionales asociaban el rápido aumento de las importaciones como una señal de políticas a que beneficiaban bienes importados y, por esto, eran desfavorecedoras para ellos (Jaramillo, 2010). Incluso se afirma que “Las consecuencias de la crisis de 1992 generaron intensas presiones políticas para revertir el proceso aperturista en el sector agrícola” (Jaramillo, 2010, p.13).

Luego de este análisis, para efectos de este trabajo se determinó que era fundamental tener en cuenta el rol de diferentes sectores económicos a la hora de ejercer presión interna en el

Congreso. Por este motivo, se decidió incluir en el estudio el porcentaje del PIB que ocupaba la agricultura y la industria para cada año del periodo evaluado. Esto bajo la suposición de que al ocupar un papel más preponderante en la economía del país, tendrían mayores recursos para influir en las decisiones que tomará el país en materia comercial. Entonces, se espera que un sector agrícola e industrial fortalecido, se traduzca en un tiempo mayor para la ratificación de tratados comerciales y aduaneros, dado que la apertura representa una posición desventajosa comparada con el proteccionismo.

Diseño de Investigación

Para realizar este trabajo se utilizaron técnicas de análisis de supervivencia, específicamente una prueba semi paramétrica, la regresión de Cox, o modelo de riesgo proporcional. Las unidades de observación en este tipo de estudios son eventos que tienen un inicio y un final en el tiempo, a partir del cual puede medirse su longitud temporal hasta la ocurrencia de un evento. (Cleves, Gould, Gutierrez & Marchenko, 2010). Este tipo de prueba es pertinente para identificar el efecto de las variables de interés sobre la probabilidad de que un tratado sea ratificado por el Congreso porque la variable dependiente es la duración, es decir, la cantidad de días que ocurrieron entre la suscripción y la ratificación del tratado.

Los datos empleados para esta variable fueron extraídos de La Biblioteca Virtual de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Esta herramienta contiene los tratados bilaterales y multilaterales suscritos por el Estado colombiano a partir del año 1823, así como información relacionada con la suscripción, aprobación y perfeccionamiento de estos instrumentos. Sin embargo, para cumplir con el propósito de este trabajo se realizaron distintos filtros. En primer lugar, para la construcción de la base de datos solo se tuvieron en cuenta los tratados categorizados como “comercio internacional y desarrollo, inversión extranjera,

integración económica” y “aduaneros”. En segundo lugar, se seleccionaron únicamente aquellos tratados cuya suscripción data de 1965 en adelante. A pesar de contar con un registro mucho más antiguo se tomó esta determinación dada las limitaciones para encontrar información de las variables independientes en periodos anteriores. Finalmente, se utilizaron únicamente aquellos tratados cuya forma de perfeccionamiento correspondiera a la ratificación. Dado que otras figuras, como el “canje de notas”, no requieren de aprobación por parte del Congreso de la República.

La información suministrada por la Biblioteca Virtual de Tratados consigna tanto la fecha de suscripción del tratado, como la fecha de publicación de su ley aprobatoria correspondiente. se realizó una resta entre estos dos acontecimientos para construir la variable *duración*. Ahora, teniendo en cuenta que para este caso en específico se utilizó un modelo de supervivencia, para cada observación se llevó a cabo el cálculo del acumulado de días que habían transcurrido sin que se aprobara el tratado en el Congreso. Además, se agregó una variable de *fallo*, indicando con 1 si en el transcurso del año se ratificó efectivamente el tratado, o 0 si no lo hizo.

Por último, en este orden de ideas, la unidad de análisis corresponde a la duración o el tiempo que le toma a un tratado ratificarse, que será tomada en cuenta en días. Además, vale la pena mencionar que se tuvo en cuenta los periodos por legislatura y no por año efectivo. En Colombia, como lo explica Congreso Visible (2015) cada congresista es elegido por cuatro años y a su vez, cada cuatrienio está compuesto por cuatro legislaturas, que es el tiempo en que se mide la actividad legislativa del Congreso. Comienzan el 20 de julio y terminan el 20 de julio del año siguiente, y cada legislatura se divide en dos periodos. Es decir, que el primer semestre de cada año corresponde a la legislatura del segundo semestre del año anterior.

Según la revisión de la literatura, distintos autores afirman que el buen crecimiento de la economía afecta los procesos internos que se llevan a cabo al interior del Congreso (Fairbrother, 2007; Hiscox; 1999; Bailey, 2001). De forma particular, para Colombia, se espera que el sector agrícola, sector industrial y sector de servicios presente resistencia a los procesos de apertura, debido a que lo pone en desventaja frente a competidores internacionales. En otras palabras, la suposición es que cualquiera de estos sectores al encontrarse fortalecido tiene herramientas para ejercer presión ante el Congreso y demorar aquellos tratados que no considera convenientes. En ese sentido, para la construcción de la base de datos se tuvieron en cuenta diferentes variables asociadas a la fortaleza de dichos sectores en la economía colombiana. Por un lado, se implementó el porcentaje del PIB en Agricultura como un mecanismo para determinar el efecto que tiene el agro en la toma de decisiones en el congreso. Además, se tuvo en cuenta el porcentaje del PIB en industria para observar cómo estos sectores podrían incidir en la aprobación de los acuerdos comerciales. Finalmente, siguiendo esta misma línea, se utilizó el porcentaje del PIB correspondiente a prestación de servicios. Las tres variables fueron tomadas del repositorio de datos del Banco Mundial.

Por otro lado, se consideró otra variable relacionada con la composición del Congreso pues según la literatura la afiliación partidista puede afectar la inclinación hacia ciertas posturas macroeconómicas. Para este caso se escogieron los congresistas con afiliación izquierdista², porque por la ideología de este tipo de partidos normalmente posee cierto rechazo a las políticas liberales y competitivas. En decir, se proyecta que ante un mayor número de congresistas de este

² Partidos políticos seleccionados: UNO, Frente Unidad del Pueblo, Frente Democrático, Unión Patriótica, Educación Cambio y Trabajo, Frente Social y Político, Movimiento Comunal y Comunista, Vía Alterna, Partido Social Demócrata, Polo Democrático Alternativo, Lista de Decentes, MAIS, FARC.

corte, el proceso de ratificación de un tratado será más lento. En ese sentido, la variable se construyó con los datos expuestos por Nohlen (2005) acerca de la composición del congreso. Luego, se calculó un promedio sumando a los izquierdistas del senado y la cámara de representantes, para así obtener un agregado de las dos instancias.

Variables de control

Para empezar esta sección, una parte considerable de la literatura a nivel nacional reconoce la importancia del ejecutivo en la política exterior del país. Además, se afirma que la afiliación partidaria del presidente tiene una influencia en el tipo de decisiones que tomará respecto a la política económica. Tomando esto en cuenta, se empleará la variable *presidente* en el modelos a estimar. Esta variable se construyó a partir asignando un 1 si el presidente de turno era liberal o 0 si, en el caso contrario, pertenecía al partido conservador. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, se espera que si el presidente es liberal tenga afinidad a la apertura económica y, por lo tanto, los tratados comerciales y aduaneros se ratifiquen en menos tiempo.

Por otro lado, una parte de la literatura sobre apertura económica comenta que un país con mejores indicadores de calidad de vida, más industrializado y con una economía sólida tiende a tener relaciones comerciales más abiertas. En ese sentido, se agregó el porcentaje de la población total que vive en aglomeraciones urbanas de más de 1 millón, como una forma de estimar el nivel de industrialización que ha alcanzado el país. Además, se incluyó el PIB per cápita como una forma de estimar la consolidación y fortaleza económica. Para ambos casos se espera que, al estimar el modelo, los tratados se ratifiquen en menor tiempo cuando Colombia tenga mayor PIB per cápita y más porcentaje de la población en ciudades.

Finalmente, se tuvieron en cuenta dos momentos clave en la historia colombiana que, según diversos autores, marcaron transformaciones en el modelo económico del país. Por un lado, para establecer un antes y un después del Frente Nacional, se asignó 1 si el año correspondía a un periodo anterior a su desmonte o 0 si correspondía a un periodo posterior. De igual manera, se estableció esta diferencia para la Constitución de 1991, donde 0 corresponde al periodo previo al cambio constitucional y 1 a los años siguientes a la aprobación de la nueva constitución. Se espera que tanto después del Frente Nacional, como posterior a la Constitución de 1991, los tratados sean ratificados con mayor rapidez.

Resultados

Al momento de analizar los resultados correspondientes a las variables de interés se puede observar que la variable de proporción de congresistas con corte izquierdista cuenta con un alto nivel de significancia. Según el análisis, un aumento en una unidad en la proporción de congresistas que tienen afinidad con la izquierda disminuye el radio de riesgo de la ratificación de tratados comerciales y aduaneros en un factor de 20%, manteniendo las demás variables constantes (Ver Tabla 1). Este resultado comprueba la suposición teórica, según la cual los congresistas de izquierda, por la naturaleza de su posición ideológica, estarían en contra de la apertura económica y comercial. Aunque esta conclusión es importante por sí misma, lo que es verdaderamente trascendental es que se corrobora que el Congreso si cumple un rol en la política exterior del país más allá de aprobar formalmente los acuerdos que elija el ejecutivo.

Tabla 1. Modelo Semiparamétrico de Cox sobre la ratificación de tratados comerciales y aduaneros en Colombia (1965-2019)

(1)

_t

Prom_izq	-0.223*** (-3.32)
PIB_Agro	0.141* (2.09)
PIB_Servi	-0.0993 (-1.21)
PIB_Industr	0.0588 (0.68)
Presidente	0.0914 (0.35)
Post_FreNaci	-0.864 (-1.26)
Post_91	2.029*** (3.40)
pibpercapita	-0.00120* (-2.51)

Poblacionurb 0.467**
 (2.60)

N 649

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Por otro lado, se observa que no existe una relación estadísticamente significativa con la industria. Sin embargo, el análisis estadístico contradice las predicciones iniciales acerca de la posición de los gremios productores agrícolas frente a la apertura económica, donde se suponía que estarían interesados en mantener un panorama proteccionista. El análisis estadístico sugiere que el aumento de una unidad en el porcentaje del PIB que corresponde a la agricultura aumenta el radio de riesgo de la ratificación de tratados comerciales y aduaneros en un factor de 15%, manteniendo las demás variables constantes (Ver Tabla 1). Lo interesante de este resultado radica en que ahora no solo es el Congreso el que es relevante para el análisis, sino las características de los grupos de interés que se relacionan e influyen en él. En ese sentido, serían más las variables que han sido dejadas de lado. Además, dado que el crecimiento en el agro aceleraría la aprobación de tratados comerciales nace la siguiente pregunta: ¿Por qué el sector agrícola le apostaría a la apertura comercial? Es posible que los productores más grandes, con mayor capacidad de ejercer presión, vieran en el modelo liberal una ventana de oportunidad para extender su mercado a otros países o atraer inversión extranjera. Otro enfoque que valdría la pena considerar sería analizar los intereses del sector agrícola en periodos más cortos en el tiempo. Teniendo en cuenta que durante

más de 50 años es muy probable que su agenda cambiará, dirigiéndose hacia los valores de una sociedad cada vez más globalizada.

Discusión

Hasta aquí se han discutido el tipo de factores que podrían afectar la velocidad con la que se ratifica un tratado comercial o aduanero, específicamente Colombia durante el periodo 1965 a 2019. Se mostró, además, un recorrido por la literatura relacionada con el estudio de los tratados internacionales y el funcionamiento interno del congreso, esto con el fin de construir un argumento teórico fuerte, que luego sería puesto a prueba con la ayuda de un modelo estadístico de supervivencia .

Los resultados mostraron que un sector agrícola más fuerte tiene un impacto positivo en la velocidad con la que se ratifican los tratados. Lo anterior es completamente contraintuitivo a lo esperado según la argumentación teórica. La literatura colombiana ha establecido una narrativa en la que, dada la historia proteccionista del modelo económico, los productores agrícolas tendrían una visión negativa de un enfoque liberal y competitivo, teniendo en cuenta, además, las desventajas que enfrentarían con países más industrializados. De esta forma se abre una discusión sobre cuáles sectores agrícolas estarían a favor de la apertura y cuáles estarían en contra. Para futuras investigaciones valdría la pena considerar las diferencias internas dentro de ellos, por ejemplo, los intereses de los productores de café, un bien principalmente de exportación, podrían ser diferentes a los de aquellos que cultivan productos enfocados en el consumo local. Incluso, sería posible suponer que, en primera instancia, las asociaciones gremiales de productos agrícolas de exportación tendrían el potencial para ser estudiados como grupos de presión ante el Congreso para influir en condiciones que les favorezcan.

Por otro lado, en cuanto a la proporción de congresistas izquierdistas el resultado confirma el argumento teórico, dada la ideología del partido al que pertenecían estas personas, era de esperarse que estuvieran en contra de un modelo abierto y, más bien, prefieran uno con mayor intervención estatal. Sin embargo, lo anterior es contradictorio para una parte importante de la literatura de relaciones internacionales en Colombia. Esto se debe a que normalmente el Congreso no es tenido en cuenta como un actor relevante en la política exterior. Se asume, dadas las funciones presidenciales, que el ejecutivo es hacia donde hay que apuntar a la hora de realizar estudios. Por eso, este trabajo abre las puertas para futuras investigaciones. Aunque los resultados presentados son interesantes, aún queda un terreno amplio y desconocido frente a la relación del Congreso con la política exterior en Colombia. Así que es de vital importancia seguir avanzando en este campo, sin dejar de lado variables históricamente relegadas de los análisis, porque al final esto solo empobrece el proceso investigativo.

Lista de referencias

- Abello, R. (2005). *La Corte Constitucional y el derecho internacional Los tratados y el control previo de constitucionalidad 1992-2004*. Estudios Socio-Jurídicos, 7(1), 305-382.
- Abbott, K. (2000). *Hard and Soft Law in International Governance*. International Organization, 54. 421. 10.1162/002081800551280.
- Bailey, M. (2001). *Quiet Influence: The Representation of Diffuse Interests on Trade Policy, 1983-94*. Legislative Studies Quarterly, 26(1), 45-80.
- Carbaugh, R. (2010). *Economía internacional*, Décimo segunda edición. Cengage Learning Editores.
- Carrasquilla, A. (1990). *Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano*, en Florángela Gómez (ed.). Apertura económica y sistema financiero, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia.
- Celis, J., Toro, R., & Valero, E. (2014). *Sindicalismo colombiano: entre la exclusión del sistema político, el paternalismo y la conflictividad en las relaciones laborales*. CLACSO

- Coronel-López, J., Danna-Buitrago, J., & Mercado-Suárez, Álvaro. (2019). *Liberalización comercial en Colombia: ¿modernización o trampa?*. Revista De Economía Institucional, 21(41), 71-97.
- Cruz, E. (2009). *La constitución política de 1991 y la apertura económica*. Revista Facultad De Ciencias Económicas, 18(1), 269-280.
- De Lombaerde, P. (2000) *La economía política de la política comercial en Colombia: la influencia de los gremios en la formulación de la política comercial*. Colombia Internacional, n.o 48, p. 78-110.
- Dür, A., & Mateo, G. (2014). *Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement*. Journal of European Public Policy, 21(8), 1199–1217
- Fellowes, M., & Wolf, P. (2004). *Funding Mechanisms and Policy Instruments: How Business Campaign Contributions Influence Congressional Votes*. Political Research Quarterly, 57(2), 315-324. doi:10.2307/3219874
- Galán, J. (2007). *Diagnóstico de la política exterior colombiana - una visión desde el Senado de la República*. Colombia Internacional, n.o 65 164-178.
- Granados, O (2012). *Institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana*. En Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior, editado por Stefan Jost, 175-186. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- González, A. (2015). *Límites del Congreso de Colombia en la aprobación de tratados internacionales*. Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia.
- Fairbrother, M. (2007). *Making Neoliberalism Possible: The State's Organization of Business Support for NAFTA in Mexico*. Politics & Society, 35(2), 265–300.
- Fordham, B., & McKeown, T. (2003). *Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy*. International Organization, 57(3), 519-549.
- Hiscox, M. (1999). *The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization*. International Organization, 53(4), 669-698.
- Jaramillo, C. F. (2010). *La agricultura colombiana en la década del noventa*. Revista De Economía Del Rosario, 1(2), 9-39.
- Koremenos, B. (2005). *Contracting around International Uncertainty*. The American Political Science Review, 99(4), 549-565.
- López, L. (2010). *Transformación productiva de la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura económica*. Cuadernos de Economía, 29(53), 239-286.
- López M & Rodríguez V. (2009). *Ciclos políticos y agregados macroeconómicos: Un análisis para el caso colombiano (1970-2005)*. Perfil De Coyuntura Económica, (12), 137 - 158.
- Maya Muñoz, G. (1992). *Apertura económica y agricultura en Colombia*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/5541/1/guillermomamayam.1992.pdf>
- Milner, H., & Rosendorff, B. (1997). *Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization*. The Journal of Conflict Resolution, 41(1), 117-146.
- Nasi, C. *Derechización 'a la colombiana' en tiempos confusos: un ensayo especulativo*. Colombia Internacional, n.o 66 (2007): 162-183.
- Dieter, N. (2005). *Elections in the Americas*. Vol 2: South America. Oxford University Press
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *¿Cuál es la diferencia entre la firma, ratificación y adhesión de un tratado de las Naciones Unidas?*. Tomado de: <https://ask.un.org/es/faq/65354>

- Ramírez, B. (1999). *Política exterior y tratados públicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rendón, C. (1998). *La apertura económica en Colombia*. Pensamiento humanista, 4, 2-13.
- Restrepo Echavarría, N. J., Casas, D. A., & Patiño, I. (2021). La izquierda en Colombia. Un análisis del comportamiento electoral en el siglo xxi. *Novum Jus*, 15(1), 41-68.
- Pineda, L. (2010). *Transformación productiva de la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura económica*. Cuadernos de Economía, 29(53), 239-286.
- Putnam, R. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. International Organization, 42 (3), pp. 427-460.
- Sherman, R. (2002). *Delegation, Ratification, and U.S. Trade Policy: Why Divided Government Causes Lower Tariffs*. Comparative Political Studies, 35(10), 1171–1197.
- Simmons, B. (1998). Compliance with international agreements. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1:75-3
- Simmons, B. (2010). *Treaty Compliance and Violation*. Annual Review of Political Science 13 (1) (May): 273-296.
- Von Stein, J. (2005). *Do Treaties Constrain or Screen? Selection Bias and Treaty Compliance*. The American Political Science Review, 99(4), 611-622.

