

**PROYECTO DE GRADO
POSGRADO**

**“Explicación del voto de los miembros del Congreso de la República en
el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos”**

Proyecto de grado (posgrado) presentado como requisito para optar al título
de:

Magister en Ciencia Política
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Presentado por
Andres Eduardo De la Cadena Ortiz

Dirigido por
Elisabeth Ungar

Semestre II de 2007

INDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	2
1 Justificación del estudio	4
2 ¿Qué dice la teoría?	7
3 Estructura propuesta	11
I EL CONGRESO Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES REGIONALES EN EL TLC ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS	13
1.1 El carácter regional del Congreso de la República	13
1.2 El impacto regional del TLC con los Estados Unidos	16
1.3 Presuntos perjuicios del TLC con los Estados Unidos para las regiones	18
1.4 Beneficios estimados del TLC con los Estados Unidos para las regiones	30
1.5 El interés regional y el voto de los Congresistas en el TLC con los Estados Unidos	37
II LA DISCIPLINA DE BANCADA Y EL VOTO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO EN EL TLC ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS	45
2.1 La composición del Congreso de la República y las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes	46
2.2 El debate y la votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos y la filiación partidista	50
2.3 La posición de bancada: El Partido Liberal	58
2.4 La posición de bancada y el voto frente al TLC con los Estados Unidos	67
III LA ABSTENCIÓN Y EL AUSENTISMO COMO HERRAMIENTAS POLÍTICAS DURANTE EL TRAMITE LEGISLATIVO DEL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS	72
3.1 La abstención en la votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos	75
CONCLUSIÓN	85

EXPLICACIÓN DEL VOTO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de Colombia “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”. Este mandato tajante orienta el ejercicio legislativo en el país y podría considerarse una guía clara del sentido que deben seguir todas y cada una de las normas aprobadas por el Congreso nacional.

Sin embargo, el gran problema radica en que la justicia y el bien común son conceptos etéreos cuando se llevan al campo de la vida política. Pareciese que todos aquellos encargados de evaluarlos tienen visiones diferentes e incluso opuestas acerca de cómo traducirlos en políticas públicas concretas. Ni siquiera temas que, en apariencia, tienen un sustento sólido desde el punto de vista técnico están libres de controversia, no sólo entre las diferentes corrientes políticas que actúan en una democracia como la colombiana, sino incluso al interior de los propios partidos que dicen agrupar los intereses de las diversas facciones de la sociedad.

Uno de los temas más polémicos en torno a los cuales ha girado el debate público en muchos países en los últimos años es el libre comercio. En Colombia, el episodio más arduo de la discusión ha tenido lugar con motivo de la negociación y firma de un acuerdo comercial con los Estados Unidos, que fue aprobado por el Congreso de la República el 14 de junio de 2007, tras unas discusiones que tomaron tanto o más tiempo que las de los proyectos de ley más controversiales de los que se tenga memoria.

En esta investigación se pretende dilucidar la influencia de dos variables reputadas como las más determinantes para un Congresista al

momento de tomar la decisión de apoyar o rechazar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos: La influencia de la opinión del electorado regional y la decisión adoptada por la bancada a la que pertenece el Senador o Representante.

La primera variable se desprende de los hallazgos de varios estudios adelantados sobre temas similares en los Estados Unidos y la segunda de un discurso que se ha creado en Colombia en torno a la necesidad de que los legisladores actúen como parte de una bancada en el seno del Congreso de la República.

A primera vista, al hacerle seguimiento a los debates adelantados sobre el TLC con los Estados Unidos, se encuentra que el discurso de las bancadas fue relativamente uniforme lo cual permite intuir que la votación se adelantó conforme a los lineamientos dados por los partidos políticos a sus miembros.

En consecuencia, la hipótesis es que el respeto a la decisión de la bancada a la que pertenece el Senador o Representante fue el factor más importante al momento de votar el proyecto de Ley aprobatoria del TLC entre Colombia y los Estados Unidos.

Sin embargo, con el fin de validar o descartar la influencia del electorado regional, se tratará de establecer también si existe o no una relación entre el voto del congresista y el impacto esperado del acuerdo comercial en la región en la que obtuvo la mayoría de sus votos. Este impacto se medirá a través de variables que durante la negociación y el debate legislativo del tratado generaron polémica y tuvieron amplia difusión en los medios de comunicación.

Debe mencionarse que durante la investigación se exploraron otras variables que la literatura considera influyentes tales como el número de veces que cada legislador ha sido elegido o la financiación de su campaña. Sin embargo, se encontró de manera preliminar que la primera de ellas no guarda ninguna relación con la forma en la que vota un Congresista en tanto

que no se cuenta información de fácil acceso para estudiar la segunda variable en el periodo 2006 – 2010. Adicionalmente cuando se estudió la financiación de algunos congresistas en el periodo 2002 – 2006¹ y que fueron reelectos en ese último año, a primera vista se encontró que sus campañas recibieron aportes de magnitud similar tanto de algunas empresas y grupos de interés que apoyaban el TLC como de otros que lo rechazaban, lo cual demerita el poder explicativo de esa variable.

Por falta de acceso a información detallada sobre la financiación y sobre los contactos que sostienen con los legisladores, este estudio no incluirá como variable de estudio la labor de cabildeo que adelantan gremios de la producción y las empresas en el Congreso.

1. Justificación del estudio

En una democracia, la toma de decisiones económicas está mediada por un proceso político. En el caso colombiano, toda la legislación económica debe pasar por el escrutinio y tener el aval del Congreso de la República, donde tiene lugar una negociación entre el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y grupos de interés. Del resultado de ese tira y afloje depende la suerte de cada una de las Leyes y también su calidad. En las modificaciones introducidas a los proyectos de Ley y en el voto afirmativo o negativo de cada uno de los congresistas, las consideraciones técnicas son de importancia pero no logran dar cuenta de todos los factores que llevan a cada Senador o Representante a asumir una determinada posición frente a un proyecto de Ley en particular.

¹ Debe mencionarse que anteriormente era posible conocer en la página Web del Consejo Nacional Electoral los aportantes a la campaña de cada candidato al Congreso de la República en 2002. En las elecciones de 2006 esa información dejó de ser pública y es mantenida por cada partido político, lo cual representa un retroceso significativo en la transparencia del proceso electoral.

En el proceso de adquisición de compromisos comerciales internacionales por parte del Estado colombiano mediante la suscripción de tratados, intervienen las tres ramas del poder público: el ejecutivo negocia, suscribe y ratifica los instrumentos internacionales; el Congreso aprueba o imprueba los textos suscritos por el Gobierno y la Corte Constitucional, declara si dichos tratados comerciales se ajustan o no a la Constitución Nacional. Por lo general, los tratados de libre comercio, junto con las reformas tributarias y la elaboración del presupuesto nacional, son instrumentos de política económica que hacen evidente la existencia de intereses en conflicto en una sociedad. Cada uno de esos intereses tiene, por lo general, un sustento teórico respetable y por tal razón, la decisión sobre cual de ellos prevalecerá se puede atribuir a factores ideológicos, partidistas, electorales o regionales, entre otros.

Al respecto, desde mediados del siglo XX, Anthony Downs afirmaba que “(...) cualquier pretensión de formular una teoría de la acción gubernamental que no discuta los motivos de quienes dirigen el gobierno debe ser considerada incoherente con el cuerpo principal del análisis económico. Estos intentos no logran enfrentar el hecho de que los gobiernos son instituciones concretas, dirigidas por hombres (...)”.² Más recientemente, inscrito en lo que se ha denominado “la nueva economía política”, Allan Drazen afirma que “una decisión de política económica no es entonces el resultado de un proceso de análisis técnico orientado a identificar la solución óptima a un problema determinado, sino un equilibrio en la interacción estratégica de individuos racionales sujetos a restricciones políticas derivadas de los conflictos de intereses que prevalecen en la sociedad”.³ Incluso, esa “interacción estratégica de individuos racionales” de la que habla

² DOWNS, Anthony. (1957). “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En: BATTLE, Albert. (ed.). (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel. p. 95.

³ DRAZEN, Allan. (2001). “Political Economy in Macroeconomics”. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Citado por: TENJO, Fernando. (2001). “¿Superación del economicismo o imperialismo de la Economía? Reseña del libro ‘Political Economy in Macroeconomics’ de Allan Drazen”. Bogotá: Banco de la República. www.banrep.gov.co.

Drazen, debe ser objeto de revisión, ya que existen indicios de que no es siempre la racionalidad, entendida en términos clásicos, la que guía el actuar de los individuos o de las sociedades.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y los Estados Unidos es una de esas iniciativas que causan una profunda división en la sociedad gracias a que afecta, positiva o negativamente, intereses de sectores económicos y sociales particulares, que han movilizad o importantes recursos para convencer a la población y a los miembros de las distintas instancias donde se toman las decisiones acerca de lo benéfico o perjudicial que puede resultar para la sociedad.

Esta coyuntura creada por el TLC, en donde se encuentran en pugna concepciones ideológicas, así como intereses económicos y políticos distintos, se constituyó en un escenario ideal para tratar de entender cuáles son las principales motivaciones que llevan a los miembros del Congreso de la República a tomar una decisión determinada frente a un proyecto de Ley de naturaleza económica, en el cual existen intereses sociales en abierto conflicto. Si se logran develar los factores que explican las decisiones en este cuerpo colegiado, se habrá dado un primer paso en la comprensión de las razones de ser de una buena parte de la regulación económica en Colombia, de sus virtudes y de sus defectos.

Por último se debe mencionar que, a diferencia de lo que ocurre con el Congreso de los Estados Unidos, no existe en Colombia ningún estudio detallado de la motivación de los legisladores al momento de adoptar una postura determinada frente a un proyecto de Ley de naturaleza económica. En el único factor en el que se ha tratado de romper, desde el punto de vista académico, las “cajas negras” de la Cámara de Representantes y del Senado de la República y estudiar su funcionamiento interno, es en el de la influencia de grupos de interés que cabildean o hacen *lobby* para obtener beneficios particulares. Sobre este punto existen cuatro estudios relevantes que lo abordan, tres de los cuales son tesis de grado, pero ninguno de ellos arroja

conclusiones sólidas ni logra sopesar claramente la influencia de diversos factores en la toma de decisiones legislativas.⁴

En el estado actual de la disciplina en Colombia, no hay claridad acerca de la influencia concreta de factores tales como los intereses particulares, la concentración o dispersión geográfica del voto, la financiación de las campañas para el congreso, la filiación partidista y la disciplina de partido, la presión del electorado o de grupos de interés, o de la ideología particular de los Senadores y Representantes frente a un proyecto de ley importante. Dilucidar algunos de estos aspectos podrá servir de fundamento para estudiar la manera como la regulación electoral influye en la calidad de las leyes aprobadas en el Congreso de la República, determinar la representatividad de los congresistas y, eventualmente, demostrar si es cierto aquello de que, así como las salchichas, es mejor no saber como se hacen las leyes.

2. ¿Qué dice la teoría?

Como se mencionó anteriormente, el proceso de toma de decisiones al interior del Legislativo colombiano no ha sido estudiado suficientemente. En el caso particular del comportamiento del Congreso Nacional y de sus miembros individuales frente al libre comercio, el estado del arte es aún más precario. La razón principal para ello es el bajo perfil que han tenido en la opinión y en el Legislativo, los asuntos relacionados no sólo con el comercio exterior, sino también con la política exterior en general. Según el Senador Carlos Julio González en el periodo Legislativo 2002-2006, solo cinco de los

⁴ - ZAPATA, Luz María. (2005). *El Lobby en Colombia. Estudio de caso: Reforma tributaria de 2002*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- CARDONA, Alejandro. (2003). *Cabildeo: Un acercamiento a un fenómeno político poco explorado. Estudio de caso: La ANDI frente a la reforma tributaria del 2000*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- FRANCO, Juan Pablo. (2001). *Teoría de coaliciones de congresistas en el congreso de la república 1998-2001*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- ROZO, Marcela (Coord). (2005). *Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes*. Bogotá, Transparencia por Colombia.

19 miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, encargada de las relaciones internacionales, terminaron en esa célula legislativa por voluntad propia. Los demás congresistas lo hicieron porque no pudieron lograr cupo en otras Comisiones que les resultaban de mayor interés.

Tan sólo con las negociaciones del ALCA, en principio, y del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, después, el tema ha cobrado importancia en el seno del Senado y la Cámara colombianos.

La ausencia de estudios detallados y con un sustento empírico aceptable sobre los determinantes del voto de los congresistas colombianos en proyectos de Ley en materia económica, obliga a utilizar como principales referentes teóricos y metodológicos, investigaciones de otros congresos con una estructura similar a la del poder legislativo nacional y donde se haya tratado de explicar la prodividad de los miembros de tales organismos a respaldar o a votar en contra de determinados acuerdos comerciales. Estos requisitos los cumple el Congreso de los Estados Unidos, que por un lado comparte con el Congreso colombiano algunos rasgos generales propios de sistemas presidencialistas y que, por otro lado, ha sido objeto de múltiples estudios sobre el área de interés.

En este aparte se hace una revisión de cinco estudios. Los cuatro primeros, tienen en común que tratan de explicar por qué los legisladores toman determinada posición, reflejada en su voto, frente a diversas iniciativas relacionadas con el libre comercio (NAFTA –1993–, GATT –1994– y Fast Track Authority –1997–). El quinto estudio, adelantado por William Avery⁵, se refiere a la relación entre presiones políticas internas y las negociaciones internacionales, es decir, no se refiere directamente al caso que se pretende estudiar, pero utiliza supuestos que resultan de interés para la investigación y que coinciden con los hallazgos de las demás investigaciones.

⁵ AVERY, William. (verano de 1998). "Domestic Interests in Nafta Bargaining". En *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 2: 281-305. The Academy of political science.

En las cuatro investigaciones que se refieren a votaciones concretas de proyectos de Ley comerciales (Conley⁶; Wrighton y Gartzke⁷; Holian, Krebs y Walsh⁸; Uslaner⁹) la variable dependiente a ser estudiada es, entre otras, el voto afirmativo o negativo de los congresistas frente al caso de estudio. Las variables independientes, por su parte, son coincidentes en gran medida, sin embargo el énfasis cambia de un estudio a otro.

Los factores que mencionan los autores como influyentes incluyen los siguientes: posición y/o presiones del electorado en cada distrito; filiación partidaria; posición ideológica; seguridad de reelección para el congresista, medida por su antigüedad en algunos casos y por el margen de votos con el que salió victorioso en otros; y cabildeo presidencial (usado como variable dependiente en el estudio de Uslaner).

A pesar de la coincidencia en las variables macro que según los estudios son influyentes, existen alguna divergencias en los indicadores utilizados para medir dichas variables: la que más indicadores contiene, y se considera por la mayoría como más determinante, es la de la influencia del electorado, que se mide de la siguiente manera:

- Cantidad de grupos sindicales y obreros sindicalizados en los distritos electorales. Existe coincidencia en que a mayor peso del voto sindical, menos respaldo tendrá el libre comercio.
- Financiación recibida por grupos sindicales opositores o gremios partidarios del libre comercio, apoyo previo a sindicatos o gremios. (Uslaner y Holian). En este caso a mayor financiación del

⁶ CONLEY, Richard. (diciembre de 1999). "Derailing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress". En: *Political Research Quarterly*, Vol. 52, No. 4 785-799. University of Utah.

⁷ GARTZKE, Erik; WRIGHTON, Mark. (Febrero de 1998). "Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress". En: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1: 33-55. Comparative Legislative Research Center.

⁸ HOLIAN, David; KREBS, Timothy; WALSH, Michael. (Agosto de 1997). "Constituency Opinion, Ross Perot, and Roll-Call Behavior in the U.S. House: The Case of the NAFTA". En: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 22, No. 3 369-392. Comparative Legislative Research Center.

⁹ USLANER, Eric. (Agosto de 1998). "Let the Chits Fall Where They May? Executive and Constituency Influences on congressional Voting on NAFTA". En: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3: 347-371. Comparative Legislative Research Center.

voto sindical se espera oposición al libre comercio, en tanto que la financiación de los gremios resulta en mayor apoyo a los acuerdos comerciales.

- Niveles de desempleo y nivel de exportaciones de cada distrito (Gartzke). El primero implicaría menos respaldo al libre comercio y el segundo tendría relación directa.
- Indicadores económicos tales como factor predominante de la producción en el distrito (mano de obra, capital, tierra); existencia de industrias que compiten con importaciones (Gartzke) y nivel medio de ingreso en los distritos electorales (Holian)
- Se toma en cuenta también el porcentaje de población latina y afro-americana, estimando, según Holian et. al., que dicho porcentaje es inversamente proporcional al respaldo al libre comercio.
- Para Holian, se incluye dentro de esta categoría la cantidad de votación independiente (votación por Ross Perot en las elecciones presidenciales de 1994), que puede obligar a los congresistas a tener en cuenta la postura de ese grupo electoral (en el caso de NAFTA, en contra del TLC).

Sobre la variable alusiva a la influencia del electorado, cabe mencionar que todos los estudios, incluyendo el que no se ha abordado hasta ahora (Milner y Rosendorff 1997), parten del supuesto de que la principal meta de un congresista es su reelección.

En cuanto a filiación partidista, se encuentra que todos los autores demeritan la influencia de este factor y solo, tras disociarlo de la ideología, le atribuyen un bajo poder explicativo. Esto indica que los hallazgos de la mayoría de estudios existentes sobre el comportamiento del Congreso de los Estados Unidos contradice la hipótesis planteada en este documento.

La ideología se mide a través de diversos indicadores diseñados previamente y se parte del supuesto de que los más liberales tenderán a

votar en contra del libre comercio. Al igual que la filiación partidista, se considera que la ideología no es tan influyente como se podría esperar.

Por último se encuentra que la seguridad de un Congresista de que mantendrá su curul, es un factor determinante en el voto. Esta variable permite medir que tan independiente es el voto del legislador respecto de su electorado.

Por otro lado, el estudio de Avery, no toca directamente el tema de la votación del NAFTA en el Congreso pero da una idea de las tareas que debieron adelantar los dos presidentes que negociaron el acuerdo para convencer al Congreso de su conveniencia. Por tanto su valor recae en la información que proporciona sobre el proceso, sobre las aspiraciones del legislativo y sobre los grupos de presión que respaldaban o se oponían al acuerdo. En tal sentido complementa los otros dos estudios que ya se mencionaron sobre el mismo acuerdo comercial.

Las limitaciones de los estudios realizados son amplias, por ejemplo, la información que utilizan es muy general. A excepción de Gartzke y Wrighton los datos demográficos y económicos que utilizan los demás autores son extrapolaciones de información estatal que no necesariamente refleja la realidad en un distrito electoral particular en el cual es electo un Representante y que puede estar dominado por una gran industria o un importante sindicato.

Estos modelos, con algunos ajustes, pueden arrojar luces sobre posibles variables determinantes en el voto de un TLC con los Estados Unidos en el Congreso colombiano.

3. Estructura propuesta.

En el primer capítulo se examina un factor que, no solo en los estudios similares realizados en otros países, sino también en la percepción popular, se considera uno de los más influyentes: el interés de la región a la que

pertenece un miembro del Congreso de la República, específicamente de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara donde se debatió en primer debate el tratado comercial con los Estados Unidos.

En el segundo capítulo se aborda en profundidad el tema de la hipótesis y se analiza la posición de bancada frente al proyecto de Ley aprobatoria del TLC y el respecto de los miembros del Congreso de la República a la decisión tomada por el partido al cual pertenecen.

Por último, en el tercer capítulo se analizan un factor muy influyente en el trámite legislativo el cual se pudo identificar durante el desarrollo de esta investigación: el de la “abstención” o el ausentismo como una herramienta del ejercicio político.

I. EL CONGRESO Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES REGIONALES EN EL TLC ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS

1.1. El carácter regional del Congreso de la República

El Congreso de la República es un ente de representación primordialmente regional. La mayoría (161 de 166) de los Representantes a la Cámara, por disposición constitucional y legal, compiten por su curul en un departamento determinado, en tanto que los Senadores, si bien son elegidos por circunscripción nacional, concentran la mayor parte de su votación en uno o muy pocos departamentos.¹⁰ Por tal razón, los intereses de la región de la que proviene el congresista, suelen tener gran influencia en el voto que emite sobre un proyecto de Ley particular.

Al respecto, el Senador Germán Vargas afirmaba en una entrevista en 2002 que

(...) cuando un parlamentario representa una región la representa y su labor principal es abogar por los intereses de su región (...) el Senador es (sic) circunscripción nacional y debe velar por los intereses nacionales pero aquí yo creo que todo el mundo tiene un arraigo en alguna región del país y si a uno lo interesa lo mandan a defender los intereses regionales a oponerse a decisiones que le afecten a su región (...) uno no viene a favorecerse a sí mismo, sino a un grupo humano. Y es

¹⁰ Según Felipe Botero, "Los senadores pueden concentrar el 90% de sus votos en un solo departamento. Son, en la práctica, representantes de los departamentos, Los datos electorales mostraron que cada vez son menos los senadores que utilizan una estrategia principalmente dispersa concentrando menos del 20% de sus votos en un mismo departamento" Ver *El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones*. En Dávila A., Bejarano A (comp.) (1998). "Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998", Bogotá: Universidad de los Andes, p 324.

mejor que sea una representación regional a sectorial o grupal que es lo que ha empezado a tomar forma.¹¹

En el mismo sentido, un funcionario de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes afirmaba que

(...) los Congresistas, Senado y Cámara, mueven los intereses de su región. En últimas, ella es la que le (sic) produce a ellos el caudal electoral que les garantiza poder venir aquí al Congreso. Eso es indudable porque ellos en sí aguardan que su región esté bien asentada, o sea, menos maltratada dentro de las normas que se tomen (...)¹²

Este carácter regional del Congreso Nacional también se refleja en la Comisión Segunda del Senado de la República, encargada del trámite en primer debate de tratados internacionales, entre ellos el TLC con Estados Unidos. En dicha célula legislativa, siete de los trece miembros concentran más del 75% de su votación en uno¹³ o dos¹⁴ departamentos. Los seis senadores restantes pueden considerarse como relativamente desligados de una región particular: su votación se reparte en una porción importante del territorio nacional, principalmente en ciudades grandes, y pueden clasificarse en dos grupos: senadores de opinión y senadores electos por grupos particulares de ciudadanos.

¹¹ Entrevista al Senador Germán Vargas Lleras En Cardona Alejandro Cabildeo: *Un acercamiento a un fenómeno político poco explorado*. Trabajo de grado Universidad de los Andes p. 235-236

¹² *Ibidem* p. 212

¹³ Carlos Emiro Barriga (Norte de Santander, 86,8% de los votos), Manuel Ramiro Velásquez (Antioquia, 85,0% de los votos); Manuel Enríquez (Nariño, 78,6% de los votos), Adriana Gutiérrez (Caldas, 76,7% de los votos) y Nancy Patricia Gutiérrez (Cundinamarca, 75,2% de los votos).

¹⁴ Mario Uribe (Antioquia, 70,9% y Valle, 8,7% de los votos) y Luis Humberto Gómez Gallo (Tolima, 70,7% y Bogotá, 10,8% de los votos).

El primero de ellos está compuesto por cuatro senadores¹⁵ que son figuras más o menos reconocidas a nivel nacional y disfrutaban del privilegio de espacios amplios en los medios de comunicación, lo cual les permite movilizar a un electorado urbano disperso, distribuido en grandes ciudades y en general, con mayor capacidad de pagar los costos (tiempo y dinero) que implica acceder a la información sobre temas de interés nacional, entre ellos el libre comercio.

Las votaciones de los dos senadores restantes tampoco muestran una elevada concentración en algún departamento,¹⁶ aun cuando obtienen la mayoría de sus votos en grupos específicos: Alexandra Moreno Piraquive, tiene el respaldo de la Iglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Intemacional, fundada por su familia y con sedes en todos los departamentos del país excepto Guainía y Vaupés. Jesús Piñacué, por su parte, pertenece a la etnia Paez, fue electo senador en la circunscripción especial indígena y obtiene la mayoría de sus votos entre los miembros de este grupo étnico.¹⁷

Como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de los Representantes a la Cámara son electos por circunscripción departamental y una porción, también mayoritaria, de los senadores de la República, concentran su votación en un sólo o muy pocos departamentos. En consecuencia, se puede inferir que el interés económico de sus electores está fuertemente correlacionado con la suerte económica del departamento en el que ejercen su actividad política y por tal motivo, en el contexto de la representación democrática, el criterio de beneficio regional debería ser una

¹⁵ Jairo Clopatofsky (Bogotá, Casanare, Antioquia, Cundinamarca, Atlántico y Valle), Marta Lucía Ramírez (Bogotá, Antioquia, Valle y Cundinamarca), Cecilia López (Bogotá, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Córdoba, Cesar, Atlántico, Santander, Risaralda, Tolima) y Juan Manuel Galán (Santander, Bogotá, Cundinamarca, Tolima y Boyacá).

¹⁶ Alexandra Moreno Piraquive (Bogotá, Valle, Tolima, Quindío, Cauca, Risaralda, Cundinamarca, Antioquia, Caldas, Santander) y Jesús Piñacué (Cauca, Valle, Bogotá y Tolima).

¹⁷ Jesús Piñacué obtuvo el 47,5% de sus votos en el departamento del Cauca, el segundo departamento con mayor población indígena en el país (248.532 hab.) y el segundo con mayor número de resguardos indígenas (83). Los municipios caucanos que más votos le aportaron al senador y en los que Piñacué se constituyó en uno de los mayores electores, se caracterizan por tener una gran proporción de población indígena: Jambaló (96,0%), Toribío (94,8%), Paez (66,7%), Inza (45,9%) y Silvia (79,5%). Fuente: DANE – Registraduría Nacional.

de las consideraciones más importantes para tomar una decisión frente a un proyecto de Ley como el TLC con los Estados Unidos.

1.2. El impacto regional del TLC con los Estados Unidos

En segunda instancia, resulta necesario establecer el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos se percibe por parte de la población como una iniciativa en sintonía con el interés de cada una de los departamentos del país o si por el contrario, este acuerdo pone en riesgo a sectores fundamentales para la economía departamental y es percibido como una amenaza por los habitantes de la región.

Sin embargo, es muy complicado poner en blanco y negro los resultados que se espera derivarán de la entrada en vigencia del TLC en cada departamento: en cada región existen intereses económicos diversos que se verán afectados de una u otra manera por el acuerdo con los Estados Unidos. Detrás de la producción de cada bien o servicio, existen personas y grupos de interés que le exigen a su congresista que tome una posición a favor o en contra del tratado, de acuerdo con su perspectiva particular. De igual manera, el libre comercio, más aun cuando involucra a la primera potencia mundial, es en general un tema polémico que favorece una alineación a favor o en contra con bases ideológicas.

A pesar de lo anterior, cada Senador o Representante debe resumir los intereses variopintos de sus electores en un voto de apoyo o rechazo al libre comercio con el principal socio comercial de Colombia. Se puede pensar que en esta síntesis tendrán un peso especial los intereses de potenciales financiadores o de líderes dueños de importantes caudales electorales. Sin embargo, es probable también que el choque de intereses a favor o en contra del TLC dentro del propio electorado del congresista haga que estos se anulen entre sí con el efecto de alivianar la presión para tomar una decisión con base en el intereses particulares de carácter regional.

Esto explicaría el por qué no necesariamente se encuentra una correlación entre la región donde se ubica la mayor parte del electorado del congresista y el voto a favor o en contra del acuerdo comercial con los Estados Unidos.

Para llegar a esta conclusión fue necesario analizar, con base en la información disponible, cual sería la proclividad de cada región a apoyar o rechazar el TLC y, en consecuencia, cuál habría sido la decisión más racional del congresista en su calidad de representante de un departamento del país.

No existe una metodología definida para efectuar dicho análisis. Los estudios de impacto regional del TLC, que se podría considerar una variable relativamente objetiva, no son abundantes. Adicionalmente, en las intervenciones de los miembros del Congreso en los debates del Proyecto de Ley aprobatoria del tratado, no es evidente que ellos tuvieran conocimiento de la existencia de dichos estudios. Ni siquiera fueron de frecuente cita en el Legislativo aquellos trabajos ampliamente promocionados -difundidos incluso por el propio Gobierno-, como por ejemplo, el realizado por la firma consultora en comercio exterior Araujo Ibarra, que escogía para cada región nuevos productos con amplio potencial en el mercado de los Estados Unidos.¹⁸

En consecuencia, si acaso el interés regional es una variable de peso, los Senadores y Representantes de las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara y en general la mayoría de los miembros del Congreso de la República, debieron recurrir a análisis más subjetivos sobre la conveniencia del acuerdo para la población de las regiones que representan, para tomar una decisión en torno al TLC. Lo más probable es que estos análisis se hayan basado en variables políticas asociadas a creencias difundidas entre

¹⁸ Araujo Ibarra. (noviembre de 2006). *Quinientos nuevos productos y servicios, para nueve regiones de Colombia, con gran potencial de mercado en Estados Unidos*. Recuperado el 10 de mayo de 2007 del sitio Web de la Firma Araujo Ibarra: <http://portal.araujoibarra.com/biblioteca-y-articulos/500-nuevos-productos>

la opinión pública regional sobre los efectos del tratado para ciertos grupos de población. Algunas de las más importantes o al menos las de mayor resonancia durante los cuatro años en los cuales se ha adelantado el proceso de negociación y aprobación legislativa del Tratado, se analizan a continuación en un intento por diseñar un sencillo modelo de toma de decisiones.

1.3. Presuntos perjuicios del TLC con los Estados Unidos para las regiones

En primer lugar, gracias a una eficaz campaña publicitaria de los sectores y organizaciones que por razones ideológicas se oponían al acuerdo¹⁹, fortalecida por las posiciones críticas asumidas como estrategia de negociación por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), gremio cúpula del sector agrícola y por otros gremios agropecuarios como la Federación de Avicultores de Colombia (Fenavi) y la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (Fenalce) y la Federación de Productores de Arroz (Fedearroz), se asumió como premisa que el sector agropecuario iba a salir perjudicado con la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos.

El sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca representa solamente un 11,9% del PIB Nacional y el 75% de la población colombiana es urbana.²⁰ Sin embargo, estas actividades primarias tienen una especial importancia simbólica entre la opinión pública nacional y un peso no despreciable en la estructura económica de varias regiones del país. Por tales motivos, este sector ha gozado tradicionalmente de especial popularidad al interior del Congreso de la República, la cual se vio

¹⁹ Se destacaron en la campaña de oposición al TLC la Red Colombiana de acción contra el libre comercio y el ALCA (Recalca), las grandes centrales obreras como la CUT y la CGTD, el Instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA) y el Movimiento por la Salvación Agropecuaria, entre otros.

²⁰ Fuente: DANE. PIB sin cultivos ilícitos por ramas de actividad – 2007 segundo trimestre.

exacerbada, tanto por el cabildeo adelantado por sectores del agro antes mencionados, como por las fuertes exigencias de los Estados Unidos en las negociaciones sobre la materia.

Fue así como el tema agrícola logró posicionarse como el más importante de toda la negociación del tratado comercial entre Colombia y los Estados Unidos. En uno de cientos de ejemplos existentes, el Partido Conservador, perteneciente a la bancada de Gobierno, condicionó su apoyo al Tratado a la protección del sector agropecuario y dejó una constancia en la que afirmaba que “en el evento que no se proteja, en debida forma, al sector agropecuario a la firma del TLC, los suscritos senadores dejamos constancia que no apoyaremos ninguna decisión en ese sentido por ser conscientes del daño que se le causaría al pueblo colombiano”.²¹ En dicha constancia, que contenía varios puntos y fijaba la posición del partido frente al acuerdo, el único tema que se mencionó de manera específica fue el agropecuario.

De igual manera, en respuesta a la fuerte presión política que ejercía el Congreso sobre el Gobierno principalmente en este tema, el Ejecutivo presentó un proyecto de Ley denominado “Agro, ingreso seguro” que otorgaba importantes recursos anuales (\$500 mil millones) para apoyar este sector económico y cuya vigencia estaba condicionada en el proyecto original²², a la entrada en vigor del TLC. Según algunos analistas, este proyecto era un “pago lateral” a los miembros del Congreso de la República y a los gremios agropecuarios con el fin de ganar su apoyo para el TLC, precisamente por la idea que quedó flotando en el aire de que el acuerdo era perjudicial para la economía rural.

En este sentido, Cristina Silva afirma por ejemplo que “el gobierno nacional de todos modos debía garantizar el apoyo a su estrategia por parte

²¹ *Partido Conservador apoya al gobierno en negociaciones del TLC.* (Junio 23 de 2005). Constancia radicada en el Senado de la República.

²² En el primer debate en la Cámara de Representantes a petición de los ponentes del proyecto y por presión política, se eliminó el condicionamiento de la vigencia de Agro, ingreso seguro a la entrada en vigencia del TLC. Con esa modificación, se perdió buena parte del apoyo político que se suponía debía garantizar a la aprobación del Tratado.

de los actores internos y del Congreso de la República. Teniendo en cuenta que el sector agrícola (sic) en el Congreso colombiano es de mayoría uribista y que varios de ellos son sectores ‘perdedores’ con el tratado”.²³

Es clara entonces la especial importancia que cobró la negociación comercial agropecuaria y la difusión que tuvo entre la opinión pública el tema. En consecuencia, sin entrar a juzgar la veracidad de la creencia de que el Tratado con los Estados Unidos resultará perjudicial para la agricultura colombiana, se puede concluir que el electorado de los departamentos con mayor proporción de población asentada fuera de las cabeceras urbanas (asimilable a población rural) es menos proclive a apoyar el TLC.

Curiosamente, al analizar el impacto de esta primera variable “población rural” se aprecia que no existe una correlación fuerte entre el porcentaje de población que no vive en las cabeceras municipales en los departamentos en los que se ubica la mayor parte del electorado del congresista y el voto de los legisladores frente al TLC con los Estados Unidos.

En ninguna de las Comisiones Segundas de ambas Cámaras se aprecia una tendencia de voto asociada a la proporción de población rural en cada departamento. De hecho, en el Senado se aprecia un apoyo más consistente al TLC de los congresistas elegidos en departamentos con mayor proporción de población rural, lo cual indica que este no fue un factor determinante al momento de decidir a favor del acuerdo.

²³ Silva, L. (Enero-Junio de 2007). El Proceso de Negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional*, p. 112-133.

Proporción de población rural departamental y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda del Senado de la República

Departamento	Población rural 2006	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Nariño	53,77%	Enríquez Rosero Manuel	La U	Apoyo	Si
Cundinamarca	34,67%	Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si
Tolima	33,45%	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si
Caldas	29,94%	Gutiérrez Jaramillo Adriana	La U	Apoyo	Si
Colombia	24,99%				
Antioquia	23,18%	Velásquez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Norte de Santander	22,92%	Barriga Peñaranda Carlos Emiro	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Antioquia y Valle	19,27%	Uribe Esobar Mario	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Varios	19,15%	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Varios	17,76%	López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Varios	17,16%	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Varios	14,12%	Ramírez de Rincón Marta Lucía	La U	Apoyo	Inhabilidad
Varios	13,41%	Clopafsky Ghisays Jairo	La U	Apoyo	Si
Varios	13,11%	Piñacué Achicué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No

Fuente: Dane - cálculos del autor

Proporción de población rural departamental y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

Departamento	Población rural 2006	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Guainía	68,90%	Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Michada	61,48%	Betancourt Hurtado Hernando	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Nariño	53,77%	Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Apoyo	Si
La Guajira	47,33%	González Brito Wilmer David	Liberal	No tomó posición	No votó
Sucre	34,89%	Fernández Quessep Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Cundinamarca	34,67%	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Tolima	33,45%	García Anarita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
San Andrés	28,31%	Gallardo Archbald Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
Meta	26,10%	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Colombia	24,99%				
Bolívar	24,75%	García Turbay Lidio Arturo	Liberal	Apoyo	No votó
Antioquia	23,18%	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	23,18%	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
Valle	13,36%	Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	No
Valle	13,36%	Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Apoyo	Si
Quindío	13,11%	Brito Peláez James	Liberal	Oposición	No
Bogotá	0,23%	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	0,23%	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó
C.E. Negritudes	n.a.	Morales Altamar Silfredo	Africanca	Apoyo	No votó
C.E. Exterior	n.a.	Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si

Fuente: Dane - cálculos del autor

El segundo indicador del interés para determinar la tendencia de los habitantes de una región particular a apoyar u oponerse al TLC, es la proporción de población indígena asentada en los departamentos donde fue mayoritariamente electo el congresista. La razón es que los representantes

de esta etnia fueron especialmente activos en contra del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y lo manifestaron de múltiples maneras.

Además de los pronunciamientos reiterados de los Senadores y Representantes indígenas²⁴ en el Congreso de la República en contra del TLC, el gobierno nacional, para dar cumplimiento a un mandato contenido en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), adelantó un proceso de consultas con las autoridades étnicas, trató de aclarar varios puntos contenciosos, muchos de los cuales ni siquiera eran materia de negociación en el acuerdo, financió la asistencia de representantes indígenas y afrocolombianos a las rondas de negociación y adelantó foros con amplia participación, en varias ciudades del país. A pesar de todo el esfuerzo, la oposición al acuerdo por parte de las comunidades indígenas se mantuvo y fue radical, tal como consta en todas las actas de este proceso.

De igual manera, la prensa nacional registró varios pronunciamientos y protestas adelantadas por los pueblos indígenas en contra del Tratado. En el departamento del Cauca por ejemplo, se adelantó en marzo de 2005 un proceso de votación que fue denominado “consulta popular”, pero que no cumplió con los requisitos constitucionales y legales para alcanzar tal estatus. En esa ocasión, hubo un pronunciamiento mayoritario de los votantes indígenas en contra del acuerdo, principalmente en los municipios de Jambaló, Toribío, Inza, Silvia y Caldono²⁵, los cuatro primeros, grandes fortines electorales del Senador Jesús Piñacué.

Teniendo en cuenta la férrea oposición indígena al TLC se podría inferir que en aquellos departamentos con elevada proporción de población perteneciente a esta etnia, el electorado y los congresistas que lo representan, se inclinarán a votar en contra del Tratado comercial con los Estados Unidos.

²⁴ Los Senadores Jesús Piñacué, Efrén Tarapué, Francisco Rojas Birry y Gerardo Jumí y el Representante Lorenzo Almendra en el periodo 2002-2006 y los Senadores Jesús Piñacué y Ramiro Estacioy la Representante Orsinia Polanco en el periodo 2006-2010.

Sin embargo, tal como ocurrió con la variable “población rural”, la variable “población indígena” tampoco guarda una relación estrecha con el voto del congresista de un departamento a favor o en contra del Tratado. Los tres Senadores cuyos departamentos tienen una proporción de población indígena superior al promedio nacional votaron a favor del TLC (Manuel Enríquez, Luis Humberto Gómez Gallo y Adriana Gutiérrez) en tanto que tres de los seis Representantes provenientes de departamentos con elevada población indígena votaron a favor del Tratado (Jairo Fernández, Oscar Fernando Bravo, Gonzalo García). Los otros tres representantes no votaron, pero 2 de ellos (Pedro Pardo, Hernando Betancourt) manifestaron a lo largo de los debates su apoyo al TLC en tanto que el tercero, perteneciente al Partido Liberal, nunca asumió posición alguna (Wilmer González).

Sin embargo, como se aprecia en la columna de población indígena en el cuadro siguiente, correspondiente al Senado de la República, se evidencia una gran limitación en el alcance de este estudio, al menos en lo que respecta a los miembros del Congreso que representan primordialmente a grupos particulares y no tanto a regiones del país: en este caso, el dato que resulta peculiar es que la proporción de población indígena en los departamentos en los que el Senador Jesús Piñacué obtiene al menos el 75% de su votación, es en conjunto inferior al promedio nacional.

Dado que Piñacué es electo por votos mayoritariamente indígenas, este fenómeno permite concluir que, incluso dentro de un departamento o municipio particular, confluyen intereses muy diversos que resultan difíciles de agregar ya que el electorado de congresistas está compuesto de personas que, además de pertenecer a una región, pueden estar adscritos a un grupo particular con intereses que no necesariamente coinciden con los que se asocian al departamento que habitan, de manera agregada.

²⁵ Consulta popular para decir sí o no al TLC (marzo 5 de 2005). *La República*, p.5; Indígenas del Cauca acudieron a consulta. (marzo 7 de 2005). *El Tiempo*, p. 4.

Proporción de población indígena departamental y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda del Senado de la República

Departamento	Población indígena	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Nariño	10,41%	Enríquez Rosero Manuel	La U	Apoyo	Si
Tolima	4,30%	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si
Caldas	4,30%	Gutiérrez Jaramillo Adriana	La U	Apoyo	Si
Colombia	3,36%				
Varios	2,45%	Piñacué Achicué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No
Varios	1,68%	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Varios	1,34%	López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Varios	0,62%	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Norte de Santander	0,61%	Barriga Peñaranda Carlos Emiro	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Antioquia y Valle	0,53%	Uribe Escobar Mario	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Antioquia	0,52%	Velásquez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Varios	0,48%	Clopatsky Ghisays Jairo	La U	Apoyo	Si
Varios	0,38%	Ramírez de Rincón Marta Lucía	La U	Apoyo	Inhabilidad
Cundinamarca	0,34%	Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si

Proporción de población indígena departamental y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

Departamento	Población indígena	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Gaúnia	61,80%	Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
La Guajira	42,51%	González Brito Wilmer David	Liberal	No tomó posición	No votó
Vichada	40,16%	Betancourt Hurtado Hernán	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Sucumb	10,93%	Ferrández Quessep Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Nariño	10,41%	Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Apoyo	Si
Tolima	4,30%	García Angarita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
Colombia	3,36%				
Meta	1,29%	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Valle	0,55%	Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	No
Valle	0,55%	Rodríguez Rengifo Rosvdt	La U	Apoyo	Si
Antioquia	0,52%	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	0,52%	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
Quindío	0,42%	Brito Peláez James	Liberal	Oposición	No
Cundinamarca	0,34%	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Bogotá	0,22%	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	0,22%	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó
Bolívar	0,11%	García Turbay Lidio Arturo	Liberal	Apoyo	No votó
San Andrés	0,11%	Gallardo Archbold Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
C. E. Negitúdes	n.a.	Morales Altamar Sifredo	Afrounina	Apoyo	No votó
C. E. Exterior	n.a.	Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si

Fuente: Dane - cálculos del autor

La tercera variable que se puede asociar con una tendencia a rechazar el libre comercio con los Estados Unidos en una región particular es la de existencia de una importante proporción de la población dedicada a la producción de bienes considerados sensibles en el marco del TLC. Para este ejercicio se tomó como bienes sensibles al arroz y al maíz, no solo por que fueron declarados como tal por el equipo negociador y por los gremios agropecuarios, sino porque, junto con la avicultura, fueron los que mejor

supieron posicionar sus intereses al interior del gobierno, dentro del Congreso y en la opinión pública en general.

Según Luis Eduardo Quintero, ex presidente de Fenalce, “el balance preliminar que arroja la negociación de los cereales en el TLC indica que se hizo el peor negocio (...) Quintero indicó que de Estados Unidos entrarán dos millones de toneladas de maíz amarillo, con cero impuestos y sin mecanismos de protección, como las salvaguardias, ni requisito de compra de la cosecha nacional. La producción doméstica de este producto es de un millón de toneladas, mientras que la de sorgo, que opera como sustituto, llega a 260.000 toneladas”.²⁶

El sector arrocero, a pesar de que obtuvo la máxima protección dentro del acuerdo, también se considera perdedor con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Un titular de la revista Dinero afirmaba junio de 2006 que por cuenta del TLC, en este departamento (Tolima) (...) el arroz tiene los días contados (...) En municipios netamente arroceros como Saldaña, la incertidumbre es total, pues todo gira alrededor del grano”.²⁷

En cuanto a la avicultura, el Senador Jorge Enrique Robledo, en un comunicado de prensa afirmó que con el TLC “la más inmediatamente perjudicada será la avicultura, que emplea a 250 mil personas en 300 municipios”. Robledo hace eco de la posición de Fenavi, el gremio de los avicultores, que afirma que el TLC en esta materia es un engaño para Colombia. En el mismo sentido, Jorge Bedoya, presidente de Fenavi, afirmó en marzo de 2006 que “la avicultura no se va a acabar pero si va a tener lesiones significativas y al Estado le corresponderá (...) compensar las pérdidas que resultarán de la deficiente negociación del TLC”.²⁸

²⁶ Un cierre sin sorpresas: Luis Eduardo Quintero. *La República*. Recuperado el 8 de junio de 2007 de la página Web del diario La República, www.larepublica.com.co

²⁷ La encrucijada del arroz en el Tolima. *Revista Dinero*. Recuperado el 8 de junio del 2007 de la página Web de la Revista Dinero - www.dinero.com.co. Cabe mencionar que en el municipio de Saldaña, fortín conservador, obtuvieron una elevada votación los Senadores Luis Humberto Gómez Gallo y Hernán Andrade, ambos partidarios del TLC con EE.UU.

²⁸ TLC se quedó con las patas, pero no con las alas: avicultores. (marzo 01 de 2006). *Vanguardia Liberal*, p.1-b.

No se encontraron datos acerca del empleo generado por la avicultura en cada departamento del país y por tal motivo no pudo incluirse dentro de los cálculos de sensibilidad regional frente al Tratado. Sin embargo, al analizar la distribución de las granjas avícolas (reproductoras, de engorde, de ponedoras y de beneficio) se llega a la conclusión que el sector es de gran importancia en los departamentos de Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico, con una participación aproximada del 35%, 21%, 15%, 5% y 2% respectivamente.²⁹

Al agregar los empleos generados por los cultivos de arroz y maíz y la proporción que representan dentro de la población departamental, se encuentra que Meta, Sucre, Tolima y Bolívar pueden considerarse como los departamentos más sensibles al ubicarse por encima del promedio nacional. Sin embargo, los cinco Representantes de esos departamentos expresaron en algún momento su apoyo al TLC . Dos de ellos votaron a favor del acuerdo en tanto que los tres restantes se retiraron de la votación. Por otro lado, cinco de los Representantes de los departamentos en los cuales la producción per cápita de estos dos productos sensibles fue inferior al promedio nacional votó a favor del acuerdo mientras que siete se abstuvieron de hacerlo.

En consecuencia, como se aprecia en las siguientes tablas, tampoco se observa una relación entre la sensibilidad de la producción departamental, al menos en los productos más polémicos, y el voto del congresista a favor o en contra del TLC.

²⁹ Fenavi. Reubicación de las Granjas Avícolas en un escenario de Libre Comercio. Recuperado el 20 de mayo de www.agrocadenas.gov.co

**Proporción de población ocupada en sectores agrícolas sensibles y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU.
Comisión Segunda Senado de la República**

Departamento	Población en sectores de producción sensibles 2004	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Tolima	1,72%	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si
Colombia	0,51%				
Norte de Santander	0,44%	Barriga Peñaranda Carlos Emiro	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Cundinamarca	0,28%	Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si
Varios	0,26%	López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Antioquia	0,25%	Vélez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Varios	0,25%	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Nariño	0,23%	Enríquez Rosero Manuel	La U	Apoyo	Si
Varios	0,18%	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Varios	0,18%	Piñacué Adicué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No
Antioquia y Valle	0,15%	Uribe Escobar Maio	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Varios	0,13%	Clopatofsky Ghisays Jairo	La U	Apoyo	Si
Varios	0,09%	Ramírez de Rincón Marta Lucía	La U	Apoyo	Inhabilidad
Caldas	0,07%	Gutiérrez Jaramillo Adriana	La U	Apoyo	Si

Fuente: Dane - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Proporción de población ocupada en sectores agrícolas sensibles y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

Departamento	Población en sectores de producción sensibles 2004	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
C.E. Exterior	n.a.	Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si
Meta	3,09%	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Sucre	2,13%	Fernández Quessep Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Tolima	1,72%	García Angarita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
C.E. Negritudes (Páez)	0,89%	Morales Altamar Silfredo	Afrounina	Apoyo	No votó
Bolívar	0,89%	García Turbay Lidio Arturo	Liberal	Apoyo	No votó
Colombia	0,51%				
La Guajira	0,38%	González Brito Wilmer David	Liberal	No tomó posición	No votó
Cundinamarca	0,28%	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Valle	0,26%	Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	No
Valle	0,26%	Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Apoyo	Si
Antioquia	0,25%	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	0,25%	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
Nariño	0,23%	Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Apoyo	Si
Quindío	0,06%	Brito Páez James	Liberal	Oposición	No
Vichada	0,01%	Betancourt Hurtado Hernán	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Guanía	0,00%	Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
San Andrés	0,00%	Gallardo Archbold Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
Bogotá	0,00%	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	0,00%	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó

Fuente: Dane - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - cálculos del autor

En síntesis, como se aprecia en los cuadros siguientes, agregando y ponderando los factores que a nivel de la opinión pública resultaban más controvertidos en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y comparándolos con la votación obtenida por el proyecto de Ley aprobatoria, se encuentra que no existe una correlación entre las dos variables sino que la votación a favor o en contra del TLC, así como la “abstención” se distribuye de una manera aleatoria.

Este fenómeno resulta contrario a la intuición e incluso a la creencia expresada por el Senador Germán Vargas Lleras y por el funcionario de la Comisión Tercera de la Cámara, citados al iniciar este capítulo. Si se tiene en cuenta que el electorado del congresista se concentra en regiones particulares y que está demostrado que dentro de los principales objetivos de un Senador o un Representante están la búsqueda de su reelección, la votación lógica, desde el punto de vista político, de aquellos que provienen de regiones aparentemente sensibles como Guainía, Vichada, Meta, La Guajira, Tolima, Sucre, Nariño y Cundinamarca debería haber sido en contra del TLC.

**Proporción de población sensible en los departamentos y voto en el proyecto de Ley del TLC con EEUU.
Comisión Segunda Senado de la República**

Departamento	Población rural	Población indígena censo 2005	Empleos generados en sectores sensibles (arroz-maíz)	Índice (población sensible / población total)	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Nariño	849.024	155.199	1.852	63	Enríquez Rosero Manuel	LaU	Apoyo	Si
Tolima	458.730	55.987	18.887	38	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si
Cundinamarca	816.540	7.401	3.410	35	Quiérriz Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si
Caldas	291.390	38.271	721	33	Quiérriz Jaramillo Adriana	LaU	Apoyo	Si
Colombia	10.982.557	1.392.623	144.996	28				
Antioquia	1.351.658	28.914	8.763	24	Velásquez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Norte de Santander	290.349	7.247	4.514	23	Barón Peñaranda Carlos Emiro	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Vaños	5085543	445.794	48.517	21	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Antioquia y Valle	1.920.694,00	51.227,00	14.560	19	Uribe Escobar Mario	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Vaños	5049219	380.717	72.152	19	López Montaño Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Vaños	2405210	86.668	34.199	18	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Vaños	1830544	341.864	25.279	16	Piñoué Adicué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No
Vaños	2753453	73.660	17.970	14	Ramírez de Rincón Marta Lucía	LaU	Apoyo	Inhabilidad
Vaños	2953332	105.734	28.615	14	Clopafsky Ghisays Jairo	LaU	Apoyo	Si

Fuente: Dane - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - cálculos del autor

**Proporción de población sensible en los departamentos y voto en el proyecto de Ley del TLC con EEUU.
Comisión Segunda de la Cámara de Representantes**

Departamento	Población rural	Población indígena cens o 2005	Empleos generados en sectores sensibles (arroz-maíz)	Índice (población sensible / población total)	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Guanía	25.067	11.596	-	100	Pardo Rodríguez Pedro Néstor	Alias - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Vichada	37.173	17.663	4	92	Betancourt Hurtado Hernando	Alias - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
La Guajira	338.487	278.212	1.511	86	González Brito Wilmer David	Liberal	Notó posición	No votó
Nariño	849.024	155.199	1.852	63	Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Apoyo	Si
Sucre	276.486	82.934	11.158	46	Fernández Quessap Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Tolima	458.730	55.987	18.887	38	García Angaita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
Cundinamarca	816.540	7.401	3.410	35	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Meta	213.461	8.988	18.689	29	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Colombia	10.992.557	1.392.623	144.996	28				
C. E. Negritudes (Bolívar)	476.213	2.066	10.539	25	Morales Altamir Sifredo	Afrocénica	Apoyo	No votó
Bolívar	476.213	2.066	10.539	25	García Tuibay Lidio Arturo	Liberal	Apoyo	No votó
Antioquia	1.351.658	28.914	8.763	24	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	1.351.658	28.914	8.763	24	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
San Andrés	20.642	62	-	23	Gallardo Acibald Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
Valle	569.036	22.313	5.796	14	Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	No
Valle	569.036	22.313	5.796	14	Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Apoyo	Si
Quindío	538.642	7.1130	2.145	13	Brito Peláez James	Liberal	Oposición	No
Bogotá	16.219	15.032	-	0	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	16.219	15.032	-	0	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó
C. E. Exterior	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si

Fuente: Dane - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - cálculos del autor

Cabe enfatizar sin embargo que esto se refiere solamente a la lógica política derivada de la visión que tiene la opinión pública del impacto del acuerdo en las variables escogidas y no a un análisis técnico del tratado.

En defensa de los congresistas que en teoría votaron en contra de la opinión mayoritaria en sus departamentos, debe decirse que cada argumento negativo sobre el impacto del TLC tenía una respuesta técnica y bien fundamentada, expresada principalmente por el gobierno nacional y los gremios partidarios del acuerdo y difundidos de manera sistemática durante los casi tres años que transcurrieron entre el inicio de la negociación y la votación que tuvo lugar en el primer debate de la Ley aprobatoria del TLC. Podría pensarse también que los congresistas tenían sustancialmente mayor información que sus electores y optaron por tomar una decisión más alineada con el interés nacional en el largo plazo que con los intereses que la opinión pública regional defendía en el corto plazo.

1.4. Beneficios estimados del TLC con los Estados Unidos para las regiones

Antes de extraer conclusiones, se debe analizar también el punto de vista ofensivo de cada una de las regiones en el marco de un acuerdo de libre comercio.

Como lo afirma Hemann Von Bertrab, cabildero mexicano en EE.UU., encargado de lograr la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) en el Congreso de ese país, “Las personas luchan con más tenacidad para impedir pérdidas – aunque estas sean meramente imaginarias- que para hacer ganancias”³⁰ Adicionalmente, las ventajas derivadas del libre comercio se aprecian en el largo plazo y benefician a toda la población, en tanto que los costos se sufren en un corto periodo de tiempo y recaen sobre grupos de interés particulares que tienen un incentivo mayor para movilizarse en contra del enemigo. Por tal razón es común encontrar que la opinión pública conozca más de la problemática de los sectores sensibles que de los beneficios que obtendrán los sectores ofensivos.

Desde el primer momento de la negociación, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) respaldó la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos con el convencimiento de que era necesario para abrirle nuevos mercados a la industria nacional. Durante el trámite legislativo del acuerdo, este gremio cúpula fijó su posición de manera clara y, a través de su presidente, Luís Carlos Villegas, recomendó “ampliamente la ratificación del TLC con Estados Unidos”.³¹ De igual manera, poco antes del cierre de la negociación del TLC, un grupo importante de empresarios (alrededor de 500), mayoritariamente de los sectores industrial y

³⁰ Von Bertrab, H. (1996). *El Redescubrimiento de América*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 41.

de servicios, envió una carta al Presidente de la República expresando su respaldo al acuerdo. En la misiva, afirmaban entre otras cosas que

*el TLC permitirá mayor crecimiento de nuestra economía, más y mejor empleo y la modernización de las instituciones y de las reglas de juego para el funcionamiento de una moderna economía social de mercado, para beneficio de los agentes productivos y del consumidor.*³²

De acuerdo con una encuesta adelantada por Philippe De Lombaerde, los altos funcionarios del ejecutivo consideran a “la ANDI y Analdex, como gremios inter o suprasectoriales (que) se proyectan como los interlocutores más importantes para el gobierno” en materia de política comercial. Según este autor, “la importancia creciente de la industria en la economía nacional y el debilitamiento del sector agrario, hoy en día, hacen que los intereses industriales dominen el debate sobre políticas comerciales”.³³

Al respecto debe mencionarse que es cierto que el sector industrial ha ganado poder para influir en la toma de decisiones al interior del gobierno. Sin embargo, en el marco de la negociación del TLC con EE.UU., tal vez la iniciativa de política comercial más ambiciosa que ha emprendido el país hasta el momento, los intereses agropecuarios recibieron especial interés por parte del equipo negociador y tuvieron mucho más eco en la opinión pública. Adicionalmente, los grandes núcleos industriales están concentrados geográficamente y se asocian con las principales ciudades del país, por lo cual, si bien desde el punto de vista económico su impacto en generación de

³¹ Intervención de Luis Carlos Villegas, Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios en las Comisiones Segundas Conjuntas Constitucionales Permanentes de Senado de la República y Cámara de Representantes. Audiencia Pública No. 2, marzo 1º de 2007.

³² Carta dirigida al Presidente de la República, Alvaro Uribe Vélez, firmada por más de 500 empresarios (febrero 9 de 2006).

³³ De Lombaerde, P. (enero-abril de 2000). La economía política de la política comercial en Colombia: La influencia de los gremios en la formulación de la política comercial. *Revista Colombia Internacional* No. 40. Bogotá: Universidad de los Andes, p.92

empleo y aporte al PIB puede superar el del sector agrícola, desde el punto de vista político, considerando que el sistema electoral favorece una sobre representación de los departamentos más pequeños, no se puede afirmar tajantemente que tenga tantos defensores como el agro, al menos en el Congreso de la República.

Sin embargo, sería errado despreciar el peso de los gremios industriales en las regiones en las cuales desempeñan su actividad. Si bien no utilizaron durante la negociación del acuerdo una retórica incendiaria como si lo hicieron algunos gremios del agro, y por lo tanto no tuvieron tanta resonancia en los medios de comunicación ni en la opinión pública, el empleo que generan, su aporte a la economía de cada región e incluso sus aportes a la financiación de campañas electorales los hacen actores fundamentales, en este caso, a favor del TLC con los Estados Unidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede inferir que los Senadores y Representantes provenientes de regiones con una alta proporción de su población empleada en el sector industrial son más proclives a apoyar el acuerdo comercial entre Colombia y los Estados Unidos.

En Colombia, las regiones con mayor proporción de población empleada en la industria son Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia, Santander, Risaralda y Cundinamarca, con un porcentaje por encima del promedio nacional.³⁴ Al analizar las votaciones departamentales de los miembros del Congreso de la República se encuentra un resultado opuesto al esperado: el porcentaje de población ocupada en la industria en las regiones donde se asienta la mayoría de los electores de los cuatro senadores (Jesús Piñacué, Alexandra Moreno, Cecilia López, Juan Manuel Galán) que se opusieron al acuerdo se encuentran por encima del promedio nacional, tal como se aprecia en la tabla siguiente.

³⁴ Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera 2005, www.dane.gov.co

Proporción de población empleada en el sector industrial y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda del Senado de la República

Departamento	% de población empleada en la industria	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Antioquia	2,47%	Vélez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Varios	2,35%	Ramírez de Rincón Marta Lucía	La U	Apoyo	Inhabilidad
Antioquia y Valle	2,26%	Uribe Escobar Mario	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Varios	2,24%	Clopatsky Ghisays Jairo	La U	Apoyo	Si
Varios	2,07%	Piñacué Achi qué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No
Varios	1,97%	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Varios	1,89%	López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Varios	1,84%	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Cundinamarca	1,72%	Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si
Caldas	1,51%	Gutiérrez Jaramillo Adriana	La U	Apoyo	Si
Colombia	1,35%				
Tolima	0,49%	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si
Norte de Santander	0,34%	Barriga Peñaranda Carlos Emilio	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Nariño	0,11%	Enríquez Rosero Manuel	La U	Apoyo	Si

Fuente: Dane - Encuesta Anual Manufacturera 2005 - cálculos del autor

En la Cámara ocurre un fenómeno similar: los Representantes que con más vehemencia expresaron su rechazo al Tratado (Pablo Salamanca, Nancy Denisse Castillo y José Joaquín Camelo) provienen las regiones que mayor empleo industrial generan en el país.

Proporción de población empleada en el sector industrial y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda Cámara de Representantes

Departamento	% de población empleada en la industria	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Bogotá	2,69%	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	2,69%	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó
Antioquia	2,47%	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	2,47%	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
Valle	1,98%	Castillo García Nancy Denisse	Liberal	Oposición	No
Valle	1,98%	Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Apoyo	Si
Cundinamarca	1,72%	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Colombia	1,35%				
C.E. Negritudes (Bol)	0,64%	Morales Alamar Silfredo	Afrouri nca	Apoyo	No votó
Bolívar	0,64%	García Turbay Lidio Arturo	Liberal	No tomó posición	No votó
Tolima	0,49%	García Angaita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
Meta	0,41%	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Quindío	0,33%	Brito Peláez James	Liberal	Oposición	No
Nariño	0,11%	Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Apoyo	Si
Sucre	0,06%	Fernández Quisepé Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Vichada	0,02%	Betancourt Huitado Hernando	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
San Andrés	0,02%	Gallardo Archbold Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
Guainía	0,02%	Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
La Guajira	0,00%	González Brito Wilmer David	Liberal	No tomó posición	No votó
C.E. Exterior		Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si

Fuente: DANE - Encuesta anual manufacturera 2005, cálculos del autor

Desde el punto de vista de la agricultura, hubo también varios sectores ganadores que fueron declarados como tal tanto por el gobierno como por los propios gremios de la producción. El caso emblemático es el del producto estrella de las exportaciones colombianas no tradicionales: las flores, cuya suerte está atada a las ventas externas del bien ya que, según información de Asocolflores, el 98% de la producción se exporta lo cual convierte a Colombia en el segundo mayor vendedor mundial de flores. Adicionalmente, Colombia es el primer proveedor del producto en el mercado de los Estados Unidos, en el que, en ausencia de preferencias arancelarias o de un TLC, pagaría un arancel de ingreso del 6%.³⁵ La floricultura genera alrededor de 95 mil empleos directos, 85% de los cuales se ubican en Cundinamarca y 12% en Antioquia.³⁶

Otros bienes que se consideraron ganadores con el TLC con Estados Unidos fueron la caña, el tabaco y el cacao que tienen una producción relativamente bien distribuida a nivel nacional. En consecuencia, el electorado de los departamentos con mayor empleo generado en los sectores antes mencionados debería ser más proclive a apoyar el acuerdo. Dada la elevada concentración de la producción de flores, este sector será excluido del siguiente análisis con el fin de no introducir un sesgo en los resultados a favor de Cundinamarca y Antioquia.

Tres departamentos en el país muestran una producción per cápita de caña, tabaco y cacao superior al promedio nacional (Valle, Nariño y Tolima). De nuevo se encuentran resultados atípicos como por ejemplo el voto negativo de la Representante Nancy Denisse Castillo del Valle, el departamento más ofensivo del país teniendo en cuenta los productos antes mencionados o José Joaquín Camelo quien expresó su oposición al acuerdo

³⁵ Fuente: Asocolflores. Recuperado el 8 de septiembre de 2007 en la página de Asocolflores, www.asocolflores.org

a pesar de la importancia del mismo para el sector floricultor en su departamento. De igual manera, en Senado, se encuentra que los cuatro senadores que expresaron su oposición al acuerdo obtuvieron votos en regiones que conjuntamente exhiben una producción per cápita de bienes agrícolas ofensivos superior al promedio nacional.

Por último, debe analizarse una variable macroeconómica que es tomada como referencia de apoyo o rechazo al libre comercio por Gartzke y Wrighton, dos autores que estudian el impacto del interés de cada distrito electoral y su impacto en las votaciones en el Congreso de Estados Unidos sobre la adhesión de ese país a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según estos autores, se espera que más altos niveles de exportaciones en los distritos electorales están relacionados con el voto del Congreso en el GATT, de cumplirse esta relación (entre otras) se estaría concluyendo que los Senadores y Representantes están alineados con los intereses de su electorado. En los hallazgos de dicha investigación se concluye que “una mayor porción de de la economía devota a las exportaciones en un distrito dado resulta en un aumento de la tendencia de un miembro (de la Cámara) a votar por el GATT”.³⁷

Para el caso colombiano, de manera agregada, los departamentos en los que los senadores opositores al tratado obtuvieron el 75% de su votación, registran un comercio exterior³⁸ per cápita más dinámico que el promedio nacional, en tanto que todos los que provienen de departamentos que se ubican por debajo del promedio tanto en exportaciones no tradicionales per cápita como en comercio exterior per cápita, respaldaron el TLC con los Estados Unidos.

³⁶ Tenjo, F., Montes, E., Martínez, J. (enero de 2006). Comportamiento reciente (2000-2005) del sector floricultor colombiano. Bogotá: Banco de la República. Recuperado el 8 de septiembre de 2007 de la página Web del Banco de la República, www.banrep.gov.co

³⁷ Gartzke, E., Wrighton, M. (Febrero de 1998). Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 1: 33-55. Comparative Legislative Research Center, p.45 Traducción propia.

En la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la situación fue similar: tres de los cuatro representantes que expresaron su oposición al Tratado fueron electos en departamentos que registran flujos de comercio superiores al promedio nacional. Desde el punto de vista de esta variable, es inexplicable el voto de José Joaquín Camelo, Nancy Denisse Castillo y Pablo Salamanca de Cundinamarca, Valle y Bogotá, respectivamente.

Exportaciones no tradicionales y comercio (exportaciones no trad. más importaciones) y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda del Senado de la República

Departamento	Exportaciones no tradicionales per cápita (US\$)	Comercio total per cápita (US\$)	Senador	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Cundinamarca	766	2211	Gutiérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Apoyo	Si
Varios	465	1483	Ramírez de Rincón Marta Lucía	La U	Apoyo	Inhabilidad
Varios	452	1429	Clopatofsky Ghisays Jairo	La U	Apoyo	Si
Varios	314	1326	Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	No
Varios	307	1268	Piñacué Achiacué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	No
Varios	370	1162	López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	No
Varios	374	1160	Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	No votó
Antioquia	546	1102	Vélez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Apoyo	Si
Antioquia y Valle	495	1097	Uribe Escobar Mario	Colombia Democrática	Apoyo	Si
Colombia	290	892				
Caldas	335	574	Gutiérrez Jaramillo Adriana	La U	Apoyo	Si
Nariño	28	224	Enríquez Roseiro Manuel	La U	Apoyo	Si
Norte de Santander	129	223	Barriga Peñaranda Carlos Emilio	Convergencia Ciudadana	Apoyo	Si
Tolima	29	51	Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Apoyo	Si

Fuente: DANE - cálculos del autor

³⁸ Para este caso entiéndase comercio exterior como la suma de exportaciones no tradicionales más las importaciones totales. Las exportaciones no tradicionales en Colombia son aquellas distintas a petróleo, café, carbón y ferroniquel.

Exportaciones no tradicionales y comercio (exportaciones no trad. más importaciones) y voto en el proyecto de Ley del TLC con EE.UU. - Comisión Segunda Cámara de Representantes

Departamento	Exportaciones no tradicionales per cápita (US\$)	Comercio total per cápita (US\$)	Representante	Partido	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Quindiamarca	766	2211	Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	No votó
Bogotá	322	1795	Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Apoyo	Si
Bogotá	322	1795	Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	No votó
C.E. Negritudes (Bol)	557	1735	Morales Altamar Silfredo	Afrounca	Apoyo	No votó
Bolívar	557	1735	García Turbay Lidio Arturo	Liberal	No tomó posición	No votó
Antioquia	546	1102	Ortega Rojas William	Cambio Radical	Apoyo	No votó
Antioquia	546	1102	Posada Sánchez Augusto	La U	Apoyo	Si
Valle	426	1090	Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	No
Valle	426	1090	Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Apoyo	Si
Colombia	290	892				
La Guajira	5	61	González Brito Wilmer David	Liberal	No tomó posición	No votó
Nariño	28	224	Bravo Realpe Oscar Ferrando	Conservador	Apoyo	Si
San Andrés	91	97	Gallardo Archbold Julio Eugenio	Conservador	Apoyo	Si
Quindío	48	89	Brito Peláez James	Liberal	Oposición	No
Sucre	54	63	Fernández Quessep Jairo Alfredo	La U	Apoyo	Si
Tolima	29	51	García Angarita Gonzalo	Conservador	Apoyo	Si
Vichada	3	31	Betancourt Hurtado Herrando	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
Meta	1	12	Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Apoyo	No votó
Guainía	0	5	Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Apoyo	No votó
C.E. Exterior	n.a	n.a	Vives Henríquez Manuel José	La U	Apoyo	Si

Fuente: DANE - cálculos del autor

1.5. El interés regional y el voto de los Congresistas en el TLC con los Estados Unidos.

La lógica del sistema electoral y la práctica política, así como la opinión generalizada de conocedores del Congreso de la República, indican que los senadores y representantes son figuras primordialmente regionales, en cuyos afectos los intereses del electorado de su terruño ocupan un lugar preponderante y que, debido a su intención recurrente de ser reelectos, tratarán de complacer de la mejor manera a la opinión pública del departamento particular al que representan.

Sin embargo, este carácter departamental de los intereses de los congresistas parece que no fue determinante al momento de votar el proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos.

Tras analizar la incidencia de los factores de mayor difusión, que pudieron inclinar la balanza de la opinión de cada departamento a favor o en contra del acuerdo, y contrastarla con el voto de los miembros de las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes que estudiaron en sesiones conjuntas el TLC, no se encuentra un patrón claro que se pueda asociar al interés regional.

Desde el punto de vista del impacto negativo, se tuvieron en cuenta para el análisis los temas más polémicos que surgieron a lo largo de los casi 2 años y 11 meses que transcurrieron entre el inicio de la negociación hasta la aprobación del Tratado en su primer debate legislativo, a saber, el supuesto impacto negativo en el sector rural, el gran activismo en contra ejercido por los pueblos indígenas en todo el país y la sensibilidad de la producción local, reflejada en el número de empleos generados en sectores que, según los gremios que los representan y que supieron posicionarlos con éxito en la mente de los colombianos, iban a verse expuestos a la competencia extranjera, con elevadas probabilidades de ser derrotados (arroz, maíz y avicultura). Sin embargo, se encontró que muchos de los congresistas de las regiones que desde este punto de vista podían considerarse como más sensibles y proclives a oponerse al acuerdo, se convirtieron en los más férreos defensores del mismo.

Por otro lado, desde el punto de vista del impacto positivo del acuerdo, se analizó el empleo industrial generado en cada región, el empleo generado en sectores agropecuarios que resultarían ganadores con el TLC (floricultura, cacao, tabaco y caña de azúcar) y el nivel de relación con el comercio exterior expresado a través de los indicadores de exportaciones per cápita y comercio per cápita departamental. Tras efectuar el contraste con la votación y la posición pública expresada por los miembros de las comisiones de relaciones exteriores del Congreso, se evidenció como varios de los opositores más activos contra el TLC, provenían de departamentos con una larga tradición en cuanto a comercio exterior y que albergaban a productos

estrella de la oferta exportable colombiana los cuales se verían muy perjudicados en caso de que el acuerdo con los Estados Unidos no viera la luz.

En consecuencia no se encontró ninguna relación significativa entre el interés regional y el voto del congresista frente al TLC con los Estados Unidos: algunas razones que pueden contribuir a explicar este fenómeno son las siguientes:

- Toma de decisiones a nivel de bancada

A partir del 20 de julio de 2006, empezó a regir la Ley 974 de 2005, más conocida como “Ley de bancadas”, aprobada un año antes por el Legislativo colombiano. Este hecho coincidió con la aplicación, por primera vez en elecciones de Congreso, de un nuevo sistema electoral que pretendía fortalecer los partidos políticos en detrimento del poder individual de cada congresista y darle más peso a las mayorías ciudadanas

En este contexto, el resultado de las elecciones de 2006 dejó por fuera del Congreso a candidatos que individualmente obtuvieron una importante votación pero que no contaron con el respaldo de un partido fuerte que les garantizara una curul. La Ley de Bancadas por su parte, a pesar de un relativamente importante desarrollo jurisprudencial, no fue lo suficientemente fuerte para organizar verdaderamente los procesos en el Congreso; sin embargo, generó un amplio discurso que terminó por darle cierta aplicación en la práctica.

Estos dos mecanismos lograron fortalecer un poco el trabajo en bancadas que por un lado organizó la actividad legislativa y por otro dejó en manos del partido la toma de decisiones en torno a temas de importancia para el país, las cuales aliviaron la responsabilidad de los congresistas para tomar algunas decisiones polémicas que pudieran ser mal vistas por su electorado regional.

- Particularidades del tema en debate

El TLC entre Colombia y los Estados Unidos y el libre comercio en general, no es un tema fácil de entender. Sus efectos se consideran algo etéreos y genera amplios debates en un plano más ideológico y de largo plazo que técnico y de efecto inmediato. Por tal razón el impacto regional de este tipo de iniciativas no es del todo evidente y genera también amplias polémicas incluso en el marco de departamentos y municipios con intereses relativamente homogéneos.

De igual manera, el Congreso no es el encargado ni tiene mucha ingerencia en la negociación del acuerdo y no tiene tampoco la posibilidad de introducir enmiendas al proyecto de Ley aprobatoria, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los demás proyectos de Ley. En consecuencia, la única opción para un legislador que ve vulnerado un interés particular de su región es oponerse al TLC como un todo, lo cual, en el caso de que el congresista pertenezca a la bancada de gobierno sería una afrenta contra el Ejecutivo que lo ha calificado como parte fundamental del programa de gobierno.

El dilema para el congresista es que una buena relación con el Gobierno puede arrojar muchos más réditos que compensan votar en contra de un acuerdo sobre el cual poco o nada conoce el electorado del departamento y en torno al que gravitan intereses opuestos e igualmente válidos dentro de un mismo departamento.

- Prevalencia de otros intereses por encima de los intereses regionales

Esta posible explicación de la poca relevancia del interés regional en el TLC puede verse desde dos puntos de vista. De manera positiva, se

podría pensar que el interés regional cede ante un interés superior de la nación y el congresista vota en consecuencia.

Sin embargo, desde el punto de vista negativo, oponerse a un proyecto de Ley fundamental para el gobierno, puede representar un costo elevado para un congresista que representa a un electorado regional más interesado en acceder a puestos burocráticos que en la posición ideológica de su legislador frente a un proyecto de Ley que acarreará resultados relativamente inciertos.

- Falta de transparencia en la votación o falla en los mecanismos de transmisión de la información

No son mayoría los electores que se preocupan por como vota un miembro del Congreso de la República cada uno de los proyectos de Ley que se discuten en el Legislativo. En ocasiones, algunos grupos de interés se encargan de difundir esta información en las regiones pero no es una práctica frecuente.

Por tal razón, no existe un control político estricto de los electores en las regiones en cuanto a las iniciativas respaldadas por los congresistas. Adicionalmente, se puede verificar un profundo desconocimiento de las funciones del Congreso de la República, por lo cual es común en los mentideros políticos que se juzgue la gestión de un legislador por las obras públicas o los recursos que consigue para su región y no necesariamente por su postura frente a proyectos de ley de interés.

- El “no voto” como expresión política

El ausentismo de los Senadores y Representantes es el principal problema con el que luchan los proyectos de ley de iniciativa gubernamental en un Congreso en el cual el gobierno tiene amplias mayorías. El principal

trabajo de un Ministro o sus asesores el día de la votación de un proyecto de Ley de importancia es garantizar que los congresistas se presenten a votar ya que, curiosamente, se da casi por sentado que se obtendrán las mayorías necesarias.

Este ausentismo muchas veces es fortuito y se debe por ejemplo a que los miembros del Congreso deben cumplir con otros compromisos y al desarrollo de sesiones extremadamente largas y con procedimientos poco claros que impiden que se siga un orden riguroso en cuanto al tiempo y al tema de las intervenciones.

Sin embargo el ausentismo, única forma en la cual un congresista puede abstenerse de votar un proyecto de Ley, es muchas veces una forma de expresión política. Así por ejemplo, considerando que el quórum para tomar decisiones es en muchas ocasiones el principal problema que se enfrenta en las sesiones, un congresista de la oposición consigue por lo general mejores resultados si se ausenta del recinto antes de la votación que si vota negativamente.

De igual manera, un congresista de la bancada de gobierno que quiera por un lado oponerse a un proyecto, pero por otro no contrariar al Ejecutivo puede optar por no asistir a una votación. Ausentarse del recinto es una decisión más efectiva para bloquear una iniciativa que votar negativamente y tiene menores efectos políticos que la emisión de un voto de rechazo a un proyecto de Ley.

- La indefinición del interés regional

Tal vez el factor más importante para explicar la supuesta disociación del interés regional con el voto de los congresistas en el TLC es la imposibilidad de sintetizar ese interés regional. La existencia de demandas sociales que apuntan en sentidos distintos hacen muy difícil resumir en un “si” o un “no” el querer del electorado.

Es muy dicente, por ejemplo, que el departamento del Tolima tenga intereses fuertemente defensivos derivados de la importante producción de arroz que registra, pero a la vez sea uno de los entes territoriales de mayor producción ofensiva en el país de cara al libre comercio con los estados Unidos.

En consecuencia, una de las conclusiones más importantes de este capítulo no es que el interés regional no se vio reflejado en las votaciones del TLC, sino más bien que establecer con certeza ese interés regional es una labor tan complicada en un proyecto que abarca gran cantidad de temas y que debe ser votado como un bloque sin la posibilidad de introducir modificaciones. Este cruce de intereses termina dejando al congresista en libertad de votar de acuerdo con la información que posee, la decisión de su bancada o su propia ideología.

En ocasiones en las cuales se ha sometido a escrutinio una sola cláusula de un acuerdo comercial en el cual era mucho más fácil determinar el interés de algunos departamentos del país, si se ha hecho presente en alguna medida esa variable regional. Este fue el caso en el Acuerdo de Complementación Económica entre la Comunidad Andina y Mercosur, en cuyo trámite en la Plenaria del Senado, en noviembre de 2005, se discutió y votó una proposición que pretendía excluir al trigo del programa de desgravación arancelaria.

En esa ocasión, 19 senadores votaron a favor de esa exclusión a la que se oponía radicalmente el gobierno, destacándose entre ellos todos los que tenían la mayor parte de su votación en Boyacá y Nariño, las mayores regiones trigueras del país. Dentro de los disidentes se encontraban congresistas muy cercanos al gobierno como los boyacenses Ciro Ramírez, José Raúl Rueda y Gustavo Sosa quienes apoyaban el acuerdo como un todo pero se oponían a la liberación del trigo.

En los capítulos sucesivos se analizarán algunos de estos fenómenos de manera más detallada.

II. LA DISCIPLINA DE BANCADA Y EL VOTO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO EN EL TLC ENTRE COLOMBIA Y LOS ESTADOS UNIDOS

El Acto Legislativo 01 de 2003, conocido como “la reforma política”, diseñó un nuevo sistema electoral para Colombia con el objetivo de fortalecer los partidos políticos, que se habían venido debilitando y fragmentando desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Posteriormente, el Congreso aprobó la Ley 974 de 2005 o “Ley de Bancadas” con la intención de implementar en la práctica legislativa y de control político, el espíritu de la reforma constitucional antes mencionada, a saber, lograr que “el ejercicio de la política se haga dentro de partidos o movimientos que canalicen las expectativas ciudadanas y representen las tendencias ideológicas en las que se divide una sociedad pluralista como la sociedad contemporánea”.³⁹

Aparentemente, el objetivo buscado por ambos mecanismos se logró de forma parcial, lo que representa un avance importante en el contexto del desordenado ejercicio de la política en Colombia. Es así como en el debate del proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y los Estados Unidos, sí se verifica una fuerte relación entre la orientación de la bancada y el voto de los senadores y representantes frente a la iniciativa –si bien con ciertas excepciones importantes–. En este capítulo se analizarán las diferentes posiciones de los partidos políticos frente al TLC y la disciplina de los miembros de la colectividad al momento de expresar su decisión en el Congreso de la República.

³⁹ Vargas G., Cepeda, E., Araujo, A., Acosta, A., Torres, E. (agosto de 2003). Exposición de motivos del proyecto de Ley 66 de 2003 Senado (Ley 974 de 2005). Recuperado el 23 de julio de 2006 de la página Web de la Imprenta Nacional, http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3

2.1. La composición del Congreso de la República y las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes

El Senado de la República está compuesto por 102 miembros elegidos en circunscripción nacional. Dos de esos escaños están destinados a ser ocupados por ciudadanos electos en la circunscripción especial indígena.

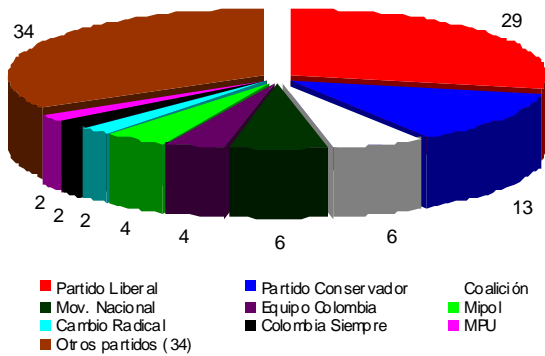
Actualmente (2006-2010), tras la aplicación de lo dispuesto en la reforma política de 2003, 12 partidos y movimientos políticos tienen cabida en la cámara alta, lo que representa un avance significativo en el fortalecimiento de estas colectividades, sobretodo si se tiene en cuenta que en el Senado elegido para el periodo 2002-2006, tenían cabida 41 partidos políticos más 6 senadores electos por coaliciones de partidos.⁴⁰

El nuevo sistema electoral que impuso un umbral del 2% y un sistema de repartición de curules basado en una variante del método denominado D´hondt o cifra repartidora permitió, por un lado, reducir el número de partidos a un punto intermedio entre lo que se verificaba justo después de la Constitución del 91 (alrededor de 20 partidos) y las 3 a 5 colectividades que ocupaban escaños en el Senado de la República en los 70 y 80 y, por otro lado, garantizar una mayor proporcionalidad entre la votación y los escaños obtenidos por cada partido.⁴¹

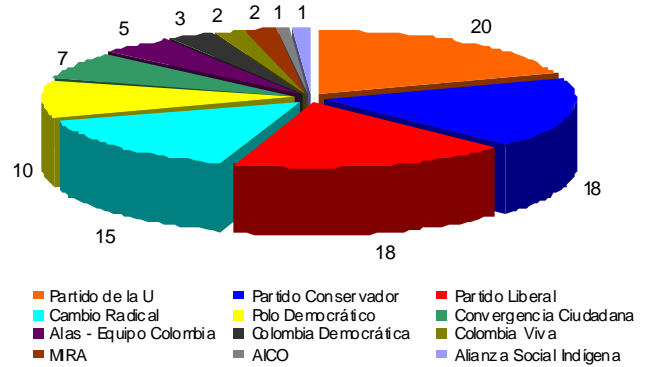
⁴⁰ Cabe mencionar que el número de “partidos efectivos”, era considerablemente inferior ya que existían una serie de movimientos políticos que a su vez tenían el aval de partidos grandes, principalmente el Liberal y el Conservador, y que guardaban cierta alineación con esas colectividades. Sin embargo, el solo hecho de que los votos del partido nodriza no tuvieran ningún impacto sobre los resultados de estos movimientos más pequeños, les garantizaba un alto nivel de autonomía en su actuar legislativo y de control político.

⁴¹ Observatorio Electoral. www.observatorioelectoral.org

Senadores por partido o movimiento político (2002-2006)

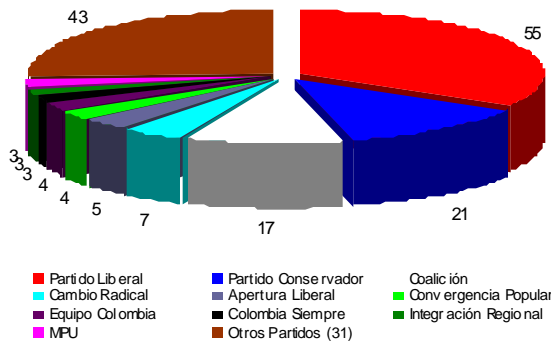


Senadores por partido o movimiento político (2006-2010)

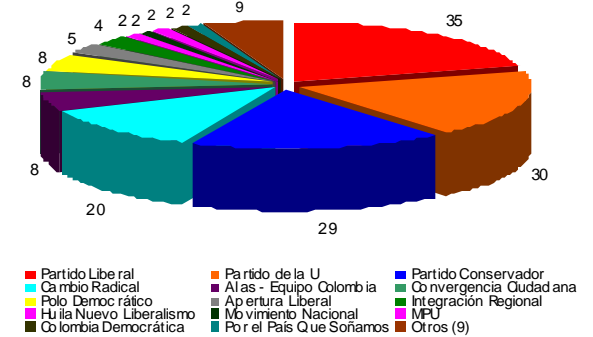


En la Cámara de Representantes por su parte, también hubo una elevada mortalidad de partidos políticos que pasaron de 41 en el periodo 2002-2006 a 23 en el periodo 2006-2010.⁴² Este reagrupamiento de las fuerzas permitió volver a un número de partidos con representación en la cámara baja, similar al existente en 1991 (20), pero, debido a la intención de no castigar en extremo a las minorías, mucho mayor al promedio de 4 o 5 partidos en las décadas del 70 y 80.⁴³

Representantes por partido o movimiento político (2002-2006)



Representantes por partido o movimiento político (2006-2010)



⁴² Registraduría Nacional del Estado Civil. www.registraduria.gov.co.

⁴³ Ibidem.

De acuerdo con la Ley 974 de 2005, una bancada está compuesta por “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos”⁴⁴. Sin embargo, en el argot común se utiliza también de una manera más amplia para designar el grupo de partidos o movimientos políticos que hacen parte de la coalición de gobierno (bancada de gobierno) o para aquellos que se oponen a la administración (bancada de oposición).

Según un comunicado de la Presidencia de la República en el que se agradece el apoyo en sacar adelante la agenda legislativa propuesta por el ejecutivo⁴⁵, la bancada de gobierno o “bancada Primero Colombia” está compuesta por los siguientes partidos: Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana, Apertura Liberal, Colombia Viva y Huila Nuevo Liberalismo.

Sin embargo, existen una serie de colectividades regionales en la Cámara de Representantes que también se pueden considerar parte de la bancada gubernamental pero que actúan a través de partidos más grandes. Son ellos el Movimiento Nacional, con dos representantes por el departamento del Atlántico, el movimiento de Salvación Nacional con un Representante en Caldas y el Movimiento de Participación Popular con un Representante en el Caquetá, todos ellos vertientes del conservatismo. Cercano al la U se encuentra el Partido de Acción Social de Sucre y a Cambio Radical el partido Moral con una curul en el Magdalena y el Movimiento Nacional Progresista, que eligió un representante en el Amazonas.

Dentro de la Bancada de Convergencia Ciudadana en el Congreso se encuentra el Movimiento Popular Unido (MPU) del Valle, con dos

⁴⁴ Ley 974 de 2005, Art. 1

⁴⁵ Comunicado de prensa No. 12 de diciembre 14 de 2006.

www.presidencia.gov.co/prensa/new/sne/2006/diciembre/14/22142006.htm

representantes, y el Partido Opción Centro que ganó la curul destinada para minorías políticas⁴⁶.

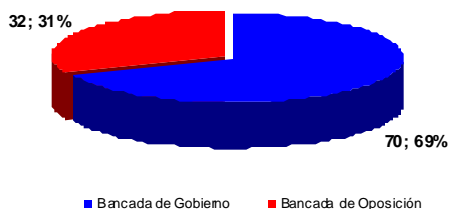
De igual manera, se encuentran en el mapa de los partidos que respaldan al gobierno el movimiento Afrounincca, que ganó una de las curules destinadas a los afrocolombianos, el Movimiento de Integración Regional, con cuatro curules en la Cámara pero compuesto por representantes de diferentes orígenes políticos como Julio Gallardo de filiación conservadora y Jorge Carmelo Pérez quien fue representante por el Partido Liberal en 1998 y 2002 y el movimiento por el País que Soñamos, compuesto por dos representantes, que si bien redama una postura independiente, se inclina más a respaldar las posiciones de gobierno.

Por otro lado, dentro de la bancada de oposición se encuentran el Polo Democrático Alternativo, radicalmente contrario a la mayoría de propuestas del gobierno, y el Partido Liberal, compuesto por varias tendencias en su interior, pero en términos generales, con una postura de oposición mucho más moderada que la del Polo. Los partidos que ocupan escaños en virtud de la circunscripción especial indígena (Alianza Social Indígena y Autoridades Indígenas de Colombia) se pueden considerar también partidos de oposición al gobierno, al igual que el movimiento MIRA liderado por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

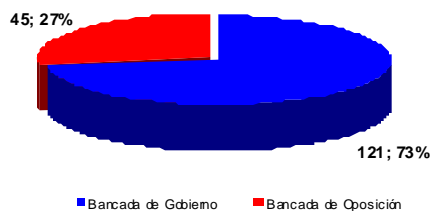
Es así como la bancada de gobierno tiene una amplia mayoría en las dos Cámaras del Congreso. En el Senado está compuesta por 70 de los 102 senadores y en la Cámara por 121 de los 166 representantes.

⁴⁶ En la certificación de la votación que da la Secretaría General de la Cámara de Representantes, los miembros de los partidos Opción Centro y Movimiento Popular Unido, figuran como miembros de la Bancada de Convergencia ciudadana

Composición del Senado de la República de acuerdo con su apoyo u oposición al Gobierno 2006 - 2010

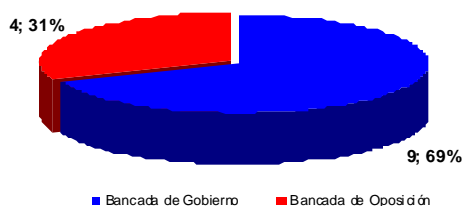


Composición de la Cámara de Representantes de acuerdo con su apoyo u oposición al Gobierno 2006 - 2010

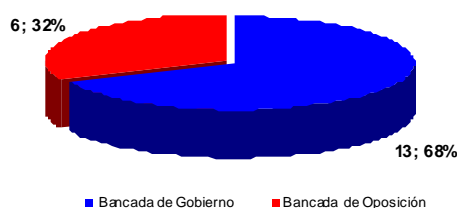


Las Comisiones Segundas, competentes para estudiar los tratados internacionales suscritos por Colombia reflejan una composición similar: en la Cámara, la bancada de gobierno está compuesta por 13 miembros y la de oposición por 6 representantes del Partido Liberal. En el Senado, la oposición cuenta con 4 miembros de los partidos Liberal, MIRA y Alianza Social Indígena y la bancada de gobierno cuenta con 9 miembros.

Composición de la Comisión Segunda del Senado de la República de acuerdo con su apoyo u oposición al Gobierno 2006 - 2010



Composición de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de acuerdo con su apoyo u oposición al Gobierno 2006 - 2010



2.2. El debate y la votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos y la filiación partidista

2.2.1. Primer debate: Comisiones Segundas conjuntas

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos inició su discusión en el Congreso de la República en sesiones

extraordinarias el 20 de febrero de 2007. Debido a que el Presidente de la República le dio mensaje de urgencia al proyecto de Ley, las Comisiones Segundas Constitucionales sesionaron en forma conjunta y deliberaron sobre la iniciativa durante 19 sesiones, un número sin antecedentes recientes en el Congreso de la República.

La dilación en la discusión del acuerdo se debió principalmente a la presión del Partido Liberal que no tomó una posición de bancada durante el primer debate, pero amenazó constantemente con votarlo negativamente en caso de que no se discutiera ampliamente. En este sentido, la Senadora Cecilia López afirmó que:

(...) en la medida en que se atropelle el debate el Partido Liberal votará de manera negativa, puede que en términos de votos a ustedes eso no les preocupe o al Gobierno, pero en términos por ejemplo de la opinión de los demócratas puede tener mucha significación que el Partido Liberal se oponga a un tratado de esta naturaleza.⁴⁷

Igualmente, Juan Manuel Galán, el otro miembro de la bancada liberal en la Comisión Segunda del Senado afirmó que:

el Partido Liberal está dispuesto a enfrentar y a encarar y hemos dicho que todavía no hemos definido nuestra posición, que puede ser una posición a favor del tratado siempre y cuando se respete los acuerdos y se respete el debate con plenas garantías⁴⁸

⁴⁷ Acta No. 3 Sesión del 27 de febrero de 2007

⁴⁸ *Ibidem.*

El gobierno y su bancada, tratando de lograr el mayor apoyo posible para la aprobación del TLC, permitieron esa demora en las discusiones y no presionaron una decisión a pesar de que el reglamento del Congreso y su carácter mayoritario se los permitía. A pesar de esta concesión, los miembros de la bancada liberal que votaron en las Comisiones Segundas lo hicieron en contra del Tratado, alegando que la oposición no había tenido suficientes garantías durante el debate.

Jesús Piñacué de la Alianza Social Indígena, único miembro de su bancada, también votó en contra del tratado alegando la defensa de los intereses de las comunidades indígenas.

Por otra parte, la Senadora Alexandra Moreno Piraquive condicionó su apoyo al acuerdo a la aprobación de 24 enmiendas al TLC (prohibidas por el reglamento del Congreso en Tratados Internacionales), disfrazadas bajo una figura jurisprudencial denominada dedaraciones interpretativas. La viabilidad jurídica de este mecanismo nunca pudo ser definida, ni siquiera al interior de la bancada de gobierno, ya que no se logró un consenso sobre el sentido de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia. En todo caso, el Gobierno se opuso a esta figura que consideraba, además de inconstitucional, innecesaria y profundamente inconveniente, ya que obligaría a una renegociación del acuerdo con los Estados Unidos.⁴⁹

Por su parte, todos los partidos pertenecientes a la bancada de Gobierno expresaron desde un comienzo su apoyo oficial al TLC y todos los miembros que votaron en primer debate lo hicieron a favor del acuerdo.

⁴⁹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Concepto. Reservas y declaraciones interpretativas 2007

Partido político y votación en el proyecto de Ley aprobatoria del TLC con los EE.UU. - Comisión Segunda Senado de la República

Senador	Partido	Bancada	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Guíérrez Castañeda Nancy Patricia	Cambio Radical	Gobierno	Apoyo	Si
Uribe Escobar Mario	Colombia Democrática	Gobierno	Apoyo	Si
Gómez Gallo Luis Humberto	Conservador	Gobierno	Apoyo	Si
Velásquez Arroyave Manuel Ramiro	Conservador	Gobierno	Apoyo	Si
Barriga Peñaranda Carlos Emiro	Convergencia Ciudadana	Gobierno	Apoyo	Si
Enríquez Roseiro Manuel	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Guíérrez Jaramillo Adriana	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Ramírez de Rincón María Lucía	La U	Gobierno	Apoyo	Inhabilidad
Clopatsky Ghisays Jairo	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Piñacué Achiué Jesús	Alianza Social Indígena	Oposición	Oposición	No
López Montaña Cecilia Matilde	Liberal	Oposición	Oposición	No
Galán Pachón Juan Manuel	Liberal	Oposición	Oposición	No
Moreno Piraquive Alexandra	MIRA	Oposición	Oposición	No votó

Partido político y votación en el proyecto de Ley aprobatoria del TLC con los EE.UU. - Comisión Segunda Cámara de Representantes

Representante	Partido	Bancada	Posición pública frente al TLC	Voto en el PL TLC
Morales Altamar Silfredo	Afrounca	Gobierno	Apoyo	No votó
Pardo Rodríguez Pedro Nelson	Alas - Equipo Colombia	Gobierno	Apoyo	No votó
Betancourt Hurtado Hernando	Alas - Equipo Colombia	Gobierno	Apoyo	No votó
Ortega Rojas William	Cambio Radical	Gobierno	No tomó posición	No votó
Barrios Barrios Luis Felipe	Cambio Radical	Gobierno	Apoyo	Si
Bravo Realpe Oscar Fernando	Conservador	Gobierno	Apoyo	Si
García Angarita Gonzalo	Conservador	Gobierno	Apoyo	Si
Olaya Rivera Fabiola	Convergencia Ciudadana	Gobierno	Apoyo	No votó
Gallardo Archbold Julio Eugenio	Integración Regional	Gobierno	Apoyo	Si
Posada Sánchez Augusto	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Rodríguez Rengifo Roosevelt	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Vives Henríquez Manuel José	La U	Gobierno	Apoyo	Si
Fernández Quessep Jairo Alfredo	Partido de Acción Social	Gobierno	No tomó posición	Si
González Brito Wilmer David	Liberal	Oposición	No tomó posición	No votó
Camelo Ramos José Joaquín	Liberal	Oposición	Oposición	No votó
García Turbay Lidio Arturo	Liberal	Oposición	Apoyo	No votó
Castillo García Nancy Denise	Liberal	Oposición	Oposición	No
Brito Peláez James	Liberal	Oposición	Oposición	No
Salamanca Cortés Pablo Enrique	Liberal	Oposición	Oposición	No votó

Como se aprecia en las tablas anteriores, hubo una relación absoluta entre el voto de los miembros de las comisiones segundas constitucionales permanentes y su filiación partidista. El 100% de los miembros de la bancada

de gobierno que votaron el TLC lo hicieron a favor y el 100% de los miembros de la oposición que votaron el acuerdo lo hicieron en contra.

Sin embargo, debe mencionarse que de los 31 miembros de las células legislativas habilitados para votar, diez (32,3%) no asistieron a la sesión o se retiraron poco antes del momento de votar. Cinco de ellos pertenecían a la bancada de gobierno y otros cinco a la de oposición. Un caso significativo de debilidad en el quórum necesario para decidir se presentó en la Comisión Segunda de la Cámara, en primer debate, donde no votaron nueve de los 19 miembros de la corporación (47,4%), cinco de ellos pertenecían a la bancada de gobierno. En consecuencia, la aprobación del TLC quedó en manos de los dos miembros de la oposición que, si bien votaron en contra el tratado, mantuvieron el quórum necesario para que existiera una decisión frente al proyecto de Ley.

2.2.2. Segundo debate: Plenarios de Senado y Cámara

Considerando que en las Comisiones se verifica una correlación absoluta entre el voto de los congresistas y la posición de la bancada a la cual pertenecen, es necesario estudiar la relación de estas dos variables en las Plenarios de ambas corporaciones, las cuales representan a la totalidad del Congreso de la República.

Como se aprecia en las tablas siguientes, el mismo comportamiento observado en las Comisiones se mantiene en las Plenarios de ambas Corporaciones.

Bancada de Gobierno en el Senado de la República: Votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos

Partido	Votos a favor	Votos en contra	No votaron	Total
Partido de la U	15	0	4*	20
Partido Conservador	16	0	2	18
Cambio Radical	10	0	5	15
Convergencia Ciudadana	4	0	3	7
Alas - Equipo Colombia	5	0	0	5
Colombia Democrática	2	0	1	3
Colombia Viva	1	0	1	2
Total	53	0	16	70

* La Senadora Marta Lucía Ramírez se encontraba inhabilitada para votar

Fuente: Secretaría General Senado de la República

Bancada de Oposición en el Senado de la República: Votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos

Partido	Votos a favor	Votos en contra	No votaron	Total
Partido Liberal	2	0	16	18
Polo Democrático	0	0	10	10
MI RA	0	2	0	2
AICO	0	0	1	1
Alianza Social Indígena	0	1	0	1
Total	2	3	27	32

Fuente: Secretaría General Senado de la República

Todos los miembros de la bancada de gobierno que votaron el Tratado en el Senado de la República en segundo debate, lo hicieron a favor. Sin embargo, al igual que en el primer debate, el ausentismo fue uno de los rasgos predominantes: el 22,9% de los miembros de la bancada (16 Senadores) no asistieron a la votación.

Por otro lado, el ausentismo de la bancada de oposición al gobierno fue dramático: el 84,4% (27 de 32 senadores) no asistió a la votación del TLC con los Estados Unidos. Si bien el Partido Liberal había tomado la tardía decisión de apoyar el acuerdo, solo 2 senadores de esa colectividad votaron por la iniciativa, en tanto que los 16 restantes se retiraron del recinto.

Bancada de Gobierno en la Cámara de Representantes: Votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos				
Partido	Votos a favor	Votos en contra	No votaron	Total
Partido de la U	19	0	11	30
Partido Conservador	21	0	8	29
Cambio Radical	14	0	6	20
Alas - Equipo Colombia	6	0	2	8
Convergencia Ciudadana	4	0	4	8
Apertura Liberal	0	1	4	5
Integración Regional	2	2	0	4
Huila Nuevo Liberalismo	1	0	1	2
Movimiento Nacional	1	0	1	2
MPU	1	0	1	2
Colombia Democrática	1	0	1	2
Por el País que Soñamos	2	0	0	2
Afroninoca	1	0	0	1
MORAL	0	0	1	1
Movimiento de Participación Popular	0	0	1	1
Salvación Nacional	0	0	1	1
Movimiento Nacional Progresista	0	0	1	1
P.A.S.	0	0	1	1
Opción Centro	1	0	0	1
Total	74	3	44	121

Fuente: Secretaría General Cámara de Representantes

Bancada de Oposición en la Cámara de Representantes: Votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos				
Partido	Votos a favor	Votos en contra	No votaron	Total
Partido Liberal	11	0	24	35
Polo Democrático	0	6	2	8
AS Afrocolombiana	0	0	1	1
MIRA	0	1	0	1
Total	11	7	27	45

Fuente: Secretaría General Cámara de Representantes

En la Cámara de Representantes por su parte, hubo tres votos en contra del acuerdo al interior de la bancada de gobierno y la “abstención” fue mayor que en el Senado, alcanzando una proporción del 36,4% (44 representantes).

Por otro lado, en la bancada de oposición se registraron 11 votos a favor del acuerdo provenientes del Partido Liberal, que como se mencionó anteriormente decidió apoyar el tratado poco antes del segundo debate, la “abstención” de los liberales fue del 68,6% (24 representantes) y la de la oposición como un todo del 60,0% (27 representantes).

En consecuencia, en las Plenarias de ambas Corporaciones se verifica la relación observada en el primer debate en las Comisiones Segundas conjuntas entre el voto de un congresista y el partido al cual pertenece. En el Senado de la República el 100% de los congresistas que votaron, lo hicieron según lo previsto, considerando la pertenencia de su partido a la bancada de gobierno o a la de oposición o a la decisión tomada por la colectividad alejándose de su posición tradicional en el esquema gobierno – oposición (caso del Partido Liberal).⁵⁰

En la Cámara de Representantes hubo tres votos atípicos dentro de los partidos considerados como pertenecientes a la bancada de gobierno. Sin embargo, estas disidencias no se presentaron en los partidos mayoritarios que constituyen el núcleo que respalda al Presidente de la República, sino que tuvieron lugar al interior de colectividades de alcance regional que por lo general solo tienen vigencia como grupos constituidos con fines electorales y cuyos miembros actúan de manera independiente o como parte de las bancadas de otros partidos.

Integración Regional (IR), por ejemplo, es un partido compuesto por cuatro Representantes a la Cámara que al interior del Congreso no actúan como bancada, sino como parte de otros partidos más grandes: Julio Gallardo, de San Andrés, fue presidente de la Cámara de Representantes en la legislatura 2005-2006 y es un miembro destacado del Partido Conservador; Berner Zambrano, de Nariño, es Vicepresidente de la Cámara en el periodo actual (2007-2008) pero actúa como parte de la bancada del Partido de la U al igual que Jorge Camelo Pérez, del Meta, quien fue elegido como representante en dos ocasiones por el Partido Liberal (1998 y 2002). El otro miembro de Integración regional es el varias veces diputado del Meta Miguel Angel Galvis, quien perteneció en su departamento al Polo Democrático pero aparentemente actúa de manera independiente en el seno de la Cámara Baja.

⁵⁰ Votación certificada por la Secretaría General de Senado de la República

Gallardo y Zambrano votaron a favor del acuerdo, en tanto que Pérez y Galvis lo hicieron en contra.

El tercer voto en contra del TLC al interior de la bancada de gobierno, fue el del Representante Jorge Julián Silva Meche, del Vichada, miembro del Partido Apertura Liberal, fundado y liderado por el ex representante Miguel Ángel Flórez de Norte de Santander. Los otros cuatro miembros de Apertura Liberal (Héctor Julio Alfonso – Bolívar; Fernando Tafur – Bolívar; Carlos Enrique Avila – Magdalena y Rodrigo Roncallo – Magdalena) no se presentaron a la votación ni emitieron ningún comunicado que permita saber si existió una decisión de bancada en torno al TLC.

Sin embargo, a pesar de estas excepciones, la correlación entre filiación política y voto a favor o en contra del TLC también es muy fuerte en la Plenaria de la Cámara: El 100% de los miembros de la bancada de oposición votó de acuerdo con los lineamientos de su partido, en tanto que el 94,9% de los representantes pertenecientes a los partidos de la bancada de gobierno votó a favor del Tratado, tal como se esperaba.

2.3. La posición de bancada: El Partido Liberal

El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos es una iniciativa considerada por el Gobierno Nacional como fundamental para el desarrollo económico del país y en consecuencia ocupó un lugar prioritario en la agenda legislativa propuesta por el Ejecutivo. Este mensaje fue comunicado con claridad y en reiteradas ocasiones a los partidos de la bancada de gobierno y durante los debates del proyecto de Ley, una buena parte del gabinete ministerial compareció ante el Congreso para expresar su apoyo al acuerdo.

De igual manera, los miembros del Congreso de la República le otorgaron una gran importancia a este tema, incluso durante el proceso de negociación, que constitucionalmente le compete exclusivamente al

Presidente de la República. En esa etapa inicial, que le correspondió a los miembros del Legislativo en el periodo 2002-2006, se escucharon voces críticas sobre temas puntuales, incluso al interior de los partidos de la entonces recién constituida bancada de gobierno.⁵¹

La bancada de izquierda por su parte, que se agruparía posteriormente bajo las banderas del Polo Democrático Alternativo (PDA), ejerció desde un principio una oposición radical al acuerdo y senadores como Jorge Enrique Robledo hicieron del TLC su caballito de batalla en contra del Gobierno. En el caso del Polo, las críticas no se formulaban sobre aspectos puntuales del acuerdo, sino sobre el modelo de desarrollo como un todo.⁵²

Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio (mayo de 2004 a febrero de 2006), el Partido Liberal oficialista como bancada⁵³, nunca asumió una posición clara frente al acuerdo. En su interior existían al menos dos tendencias: una de ellas más cercana a la posición del PDA, liderada por senadores como Piedad Córdoba y Camilo Sánchez, quienes desde un principio se opusieron al TLC. La otra, más moderada, conformada por Víctor Renán Barco, Efrén Hernández, Guillermo Rivera, Carlos Julio González, entre otros, parecía respaldar el acuerdo como un todo, pero con reservas frente a temas particulares, de manera no muy distinta a la postura asumida por varios Senadores y Representantes de la bancada de gobierno.

Estas posiciones ambiguas frente al TLC al interior del Partido Liberal y también en la entonces etérea bancada de gobierno, no eran más que un reflejo del entorno político de la época. En efecto, durante el primer periodo del mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), no existía una división tajante entre las fuerzas liberales que apoyaban al gobierno y las que le

⁵¹ Este hecho puede verificarse en las actas de las más de cincuenta sesiones de control político, adelantadas por el Congreso de la República entre 2004 y 2006

⁵² Este hecho puede verificarse en las actas de varias de las sesiones de control político, adelantadas por el Senador y en las páginas web del Moir y Recalca

⁵³ En el Periodo Legislativo 2002-2006, hubo una gran desbandada de congresistas del Partido Liberal que adoptaron una posición de apoyo al gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En ese entonces se empezó a denominar Liberales oficialistas a aquellos que se mantuvieron en la colectividad cuando asumió una posición de oposición al ejecutivo o para diferenciarlos de los liberales disidentes.

hacían oposición, al fin de cuentas el Presidente de la República tenía sólidas raíces liberales a pesar de haber sido en su momento un candidato independiente se consideraba afecto a esta colectividad. Por otro lado, los congresistas que terminaron apoyando al Presidente en las elecciones de 2002 provenían de diferentes partidos y la mayoría de ellos dieron un viraje conveniente cuando el entonces candidato Alvaro Uribe escaló rápidamente en las encuestas y se perfiló como el más seguro ganador de la contienda electoral.

En consecuencia, no se tuvo certeza acerca de quienes eran los miembros de la bancada de gobierno durante buena parte de ese periodo y la mayor parte de esa incertidumbre se podía atribuir a los Senadores y Representantes liberales que algunas veces parecían cercanos al gobierno pero otras actuaban como oposición. Sin embargo, varios hechos de gran importancia para la política nacional contribuyeron a que se produjera finalmente una división tajante entre gobierno y oposición y una migración definitiva del Partido Liberal hacia este último grupo:

En primer lugar, el Acto Legislativo 02 de 2004 que permitió la reelección presidencial, se tramitó en el Congreso entre marzo y diciembre de 2004 y dividió al Congreso entre amigos y opositores del Presidente de la República. En segundo lugar, el ex presidente César Gaviria, fue proclamado en junio de 2005 Director del Partido Liberal y se dio a la tarea de reconstruir la colectividad tras la retirada de los congresistas que se fueron al uribismo y de consolidarla como un partido de centro y no de izquierda como querían varios de sus militantes. En tercer lugar, el polémico trámite de la Ley de Justicia y Paz, que fue sancionada en julio de 2005, proporcionó la excusa perfecta a prominentes congresistas como Rafael Pardo y Andrés González, que habían actuado como miembros de la bancada de gobierno, para regresar a un liberalismo más moderado, gracias al liderazgo de su jefe político, y empezar a trabajar por sus propias candidaturas presidenciales.

Finalmente, las elecciones legislativas de marzo de 2006 sellaron definitivamente este proceso de consolidación y delinearón de forma clara las bancadas de gobierno y oposición que empezaron a actuar como tal en el marco del Congreso elegido para el periodo 2006-2010, que fue el encargado de darle trámite legislativo al proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos.

El III Congreso Liberal de abril de 2007 ratificó a Gaviria como Director Único del Partido, por amplia mayoría. En esa ocasión, el ex presidente definió la postura adoptada por la colectividad frente al gobierno del Presidente Uribe como de “oposición constructiva” y afirmó que el Partido había “definido bien las áreas donde discrepamos del gobierno y aquellas donde hemos encontrado propuestas compatibles con nuestras convicciones políticas”.⁵⁴ Sin embargo, parecía que el TLC con los Estados Unidos era un tema que, a pesar de su importancia, había escapado a esa clara definición de áreas de coincidencia u oposición con el gobierno que mencionaba Gaviria en su discurso.

En efecto, para cuando se llevó a cabo el III Congreso Liberal, el Proyecto de Ley aprobatoria del TLC ya cumplía 5 meses de haber sido presentado a consideración del Legislativo colombiano y ya había sido aprobado días antes (abril 25) en primer debate por las Comisiones Segundas conjuntas, donde tenían asiento ocho miembros del Partido Liberal, cuatro de los cuales fueron ponentes de la iniciativa.

Durante el primer debate del proyecto, los ponentes del Partido Liberal ni siquiera pudieron ponerse de acuerdo en la forma de decirle no al Tratado. En consecuencia, presentaron tres ponencias diferentes a consideración de las Comisiones. La primera fue presentada por los Senadores Cecilia López y Juan Manuel Galán, la Segunda por la Representante Nancy Denisse Castillo y la tercera por el Representante James Britto, todas ellas pidiendo el

⁵⁴ Gaviria, C. (abril 28 de 2007). “Discurso del ex presidente César Gaviria Trujillo en la instalación del III Congreso Nacional”. www.partidoliberal.org.co

archivo del proyecto. En cambio, la bancada de gobierno cerró filas en torno a la iniciativa y 13 de los 14 ponentes, a pesar de pertenecer a partidos distintos, presentaron una ponencia conjunta. La única disidencia fue la de la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez que defendió en su ponencia la potestad del Congreso de formular reservas y declaraciones interpretativas en los Tratados Internacionales.

En el propio marco del Congreso del Partido Liberal donde César Gaviria había anunciado una postura unificada frente a los temas de interés del país, hubo declaraciones contradictorias frente al TLC. En esa ocasión, el Jefe Único asumió una posición conciliadora y prudente, pero envió un mensaje relativamente positivo frente al tratado:

Me siento satisfecho con el rico debate interno que hemos tenido en torno al TLC con Estados Unidos; con la seriedad de nuestros ponentes; con el nivel de compromiso de las parlamentarias y los parlamentarios. En días recientes hemos tenido una buena colaboración del gobierno para darle respuesta a muchos de nuestros interrogantes identificados con rigor y mucho trabajo; para establecer la pertinencia de la estrategia de negociación que se ha seguido; para determinar los problemas de origen fiscal, el contexto macroeconómico, las consecuencias sobre el crecimiento y la inversión; y para señalar el beneficio para las regiones no exportadoras y para los trabajadores no calificados.

Vemos con preocupación los efectos sobre el precio de medicamentos y la salud pública; sobre algunos sectores agrícolas y nuestros campesinos; sobre la propiedad intelectual; sobre nuestra biodiversidad; sobre la manera cómo se va a financiar el desarrollo de la agenda interna (...) Después de

este Congreso, la bancada, que está bien ilustrada, deberá tomar una decisión bien informada. La gran responsabilidad está en mirar cómo logramos conciliar las obligaciones sociales del liberalismo con las aspiraciones de la mayor parte de nuestros sectores productivos.

El ex candidato presidencial Horacio Serpa, representante de la vertiente de izquierda del Partido, se mostró en contra del acuerdo y afirmó en su discurso que

(...) Un ejemplo gráfico es el TLC con Estados Unidos. No se mencionó en el Plan de Desarrollo, ni fue objeto de debate público. Sectores laborales, de la producción y de la política fueron desconocidos. Al término de la discusión prevalece el criterio de que fue inconvenientemente negociado. Son tan ostensibles sus fallas que el gobierno propone reparaciones, subsidios e indemnizaciones (...)

Apoyamos el comercio internacional y los Tratados de Libre Comercio, pero la negociación con Estados Unidos debe revisarse como lo planteó la ponencia liberal en el primer debate (...)

Nada justifica que el Partido Liberal apoye esa mala negociación. Por eso este Congreso debe ordenar a las bancadas de Senado y Cámara que voten negativamente la aprobación del TLC, según lo demanda el gobierno.⁵⁵

⁵⁵ Serpa, H. (abril 28 de 2007). *Intervención del ex candidato presidencial Horacio Serpa.* www.partidoliberal.org.co.

Por otro lado, la declaración final del Partido, denominada “Manifiesto de Medellín”, pareció inclinarse más por la postura de Horacio Serpa, a pesar de haber sido el gran derrotado del Congreso Liberal. En dicho documento se afirmaba que

8. El Partido Liberal reconoce el papel positivo que puede desempeñar el comercio internacional en el desarrollo económico y ha trabajado siempre por la inserción internacional de Colombia, la profundización de la integración con nuestros vecinos y el multilateralismo activo. Los tratados bilaterales de libre comercio pueden ser útiles para estos propósitos, siempre y cuando se protejan adecuadamente los intereses nacionales. El TLC con los Estados Unidos que negoció el gobierno de Uribe Vélez (sic) no cumple este requisito fundamental, tiene más costos que beneficios, afecta negativamente el déficit fiscal, la balanza de pagos y sectores como los medicamentos, la agricultura o el medio ambiente, y los perdedores son los sectores más débiles y desprotegidos de la población. El Congreso Liberal recomienda a su bancada parlamentaria que tenga presentes estos criterios para decidir sobre la aprobación de este TLC.⁵⁶

No fue sino hasta finales de mayo, ad portas del segundo debate en la Cámara de Representantes que el Partido Liberal fijó una posición de bancada frente al Tratado comercial con los Estados Unidos. Según información del diario La República, el 4 de junio (un día antes del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes) el Partido Liberal tomó la decisión de apoyar el Tratado luego de una votación interna. Sin embargo, esta decisión ya había sido conocida y anunciada en un comunicado del

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 24 de mayo, en el que el Ministro Luis Guillermo Plata, calificaba de trascendental el respaldo liberal a la iniciativa.⁵⁷

Sin embargo, según fuentes cercanas al Partido Liberal, la decisión de apoyar el Tratado no se tomó de manera democrática sino que fue una imposición de César Gaviria, actitud que generó una airada protesta de Senadores como Cecilia López y Carlos Julio González, quienes se retiraron del recinto en el que se estaba deliberando. Ante estas protestas, Gaviria optó por dejar en libertad de votar según su parecer a los miembros del partido que por motivos de interés regional no compartieran la posición de bancada (una posibilidad no permitida por la Ley de bancadas vigente en ese momento).

En efecto, desde un principio Gaviria fue la figura más importante para que el Partido Liberal apoyara el TLC en el Congreso y a su vez el talón de Aquiles de la colectividad durante los debates. La bancada de gobierno y el gobierno mismo centraron buena parte de su defensa frente a los ataques liberales en hacer una comparación entre el tipo de apertura negociada y recíproca que traía consigo el acuerdo y la apertura económica sin contraprestaciones realizada por el gobierno Gaviria a principios de los 90.

Si bien el Jefe Único del liberalismo fue prudente en sus afirmaciones, tal como le correspondía en su calidad de cabeza de un Partido que no logró un acuerdo interno sobre el Tratado, siempre se mostró como un gran partidario del libre comercio con los Estados Unidos dentro de la colectividad. Para el expresidente era claro que no tenía ningún sentido que el liberalismo se opusiera a un acuerdo que contaba con el apoyo de casi todos los gremios de la producción en el país, principales dolientes del TLC.

Sin embargo, la posición crítica que debió asumir Gaviria públicamente fue objeto de constantes reproches por el hecho de que ya no le gustara que

⁵⁶ Partido Liberal Colombiano. (Abril 29 de 2007). *Manifiesto de Medellín*. www.partidoliberal.org.co

lo tildaran de neoliberal⁵⁸ a pesar de que como Presidente de la República fue el adalid de profundas reformas económicas en ese sentido.

A finales de 2006, el vocero liberal en Senado, Juan Fernando Cristo, afirmó que

El Partido en su momento terminará adoptando una decisión como lo hemos venido haciendo en el transcurso de estos meses al interior del Congreso, una decisión coherente, una decisión de bancada, y una decisión que incluso ya los más radicales opositores, los más radicales amigos han expresado al interior de la bancada que están dispuestos a acatar, y a someterse, y a votar de la manera como finalmente por mayoría la bancada liberal decida votar el proyecto.⁵⁹

En efecto esta actuación de bancada se cumplió de manera satisfactoria en la Cámara de Representantes donde el 31,4% (11 de 35) de los representantes liberales se presentaron a la votación y votaron a favor. Sin embargo, los dos liberales ponentes del proyecto, presentaron ponencia negativa ante la Plenaria de la Cámara, pero uno de ellos, James Britto, votó a favor del TLC acatando la decisión tomada por el Partido. De igual manera, dos representantes de la Comisión Segunda de la Cámara, Lidio García y Wilmer González, quienes se ausentaron de la votación en primer debate, votaron igualmente a favor del acuerdo.

A pesar del ausentismo liberal, los once votos de los Representantes de ese partido fueron fundamentales para lograr la aprobación del acuerdo. De no haber sido por ellos, no se habría logrado el quórum requerido para

⁵⁷ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (mayo 24 de 2007). *Ministro de Comercio: Apoyo del Partido Liberal al TLC es trascendental* www.mincomercio.gov.co

⁵⁸ (febrero 9 de 2007) *¿Por qué es que ya no le gusta que le digan neoliberal?*. Entrevista de María Isabel Rueda al ex presidente César Gaviria. En *Semana.com*.

⁵⁹ Cristo, J. (octubre de 2006). *Intervención ante el congreso de exportadores de Analdex*.

decidir la Plenaria de la Cámara de Representantes, ante el ausentismo, igualmente elevado, de los miembros de la bancada de gobierno.

En la Plenaria del Senado por su parte, la “abstención” liberal fue muy alta (88,9%) y fue evidente como varios senadores se ausentaron del recinto en el momento de votar el Acuerdo, violando el artículo 126 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) que afirma que “ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”. Incluso Cecilia López, una de las Senadoras que más vehementemente se opuso al TLC, presentó una ponencia que proponía el archivo del proyecto de Ley, en clara violación a la decisión de su Partido y luego se retiró al momento de votar la ponencia presentada por los miembros de la bancada de gobierno. Por otro lado, los senadores Cecilia López, Luis Fernando Velasco, Piedad Córdoba, Carlos Julio González, Mauricio Jaramillo y Hugo Serrano, si bien no votaron el acuerdo, probablemente por temor a violar la Ley de bancadas, dejaron una constancia rechazando la aprobación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos.

2.4. La posición de bancada y el voto frente al TLC con los Estados Unidos

El caso del debate interno y la toma de decisión al interior del Partido Liberal fue uno de los más interesantes para estudiar lo complejo que puede resultar en la práctica aplicar el espíritu de la reforma política y cumplir el objetivo de las disposiciones contenidas en la Ley de Bancadas. El hecho de ser un partido de oposición compuesto por dos vertientes con opiniones opuestas sobre un tema como el libre comercio que genera profundas controversias a nivel mundial, es un desafío significativo para una bancada que quiere mostrar unidad ideológica frente a la opinión pública, más aun

cuando esa coherencia no es exigida en los discursos de los candidatos en las campañas políticas.

En efecto, muchos de los congresistas del Partido Liberal e incluso de la bancada de gobierno se mostraron contrarios a un TLC con los Estados Unidos durante las campañas políticas que los llevaron al Senado o a la Cámara de Representantes, mucho antes de que su respectiva colectividad adoptara una decisión sobre estos temas. En consecuencia, el hecho de tener que acogerse a una decisión de bancada que va en contravía de lo prometido a los electores en campaña, puede resultar incluso más grave desde el punto de vista de la representación democrática, que violar el régimen contemplado en la Ley 974 de 2005.

En un principio, esta Ley permitía que las bancadas dejaran a sus miembros en libertad de votar por “asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única”.⁶⁰ Esta disposición se constituía en un boquete que se le abrió a la Ley de bancadas, pero tenía la virtud de reconocer razonablemente la composición diversa de los partidos políticos y la variedad de intereses que pueden existir frente a un tema en regiones particulares, así este se aprecie bajo un mismo prisma ideológico.

Sin embargo, la Corte Constitucional redujo este margen de maniobra y dejó a la objeción de conciencia como única razón válida para que una bancada deje a sus miembros en libertad de votar.⁶¹

Independientemente de lo conveniente o razonable que sea tener un estricto régimen de bancadas en Colombia, se puede afirmar que el Partido Liberal violó la Ley 974 al no tomar una decisión antes de primer debate frente al proyecto de Ley aprobatoria del TLC entre Colombia y los Estados

⁶⁰ Ley 974 de julio 22 de 2005 Art. 5 inciso 2°.

⁶¹ Sentencia C-859-06 de 19 de octubre de 2006, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Unidos. De igual manera, una vez se asumió una posición de partido para el segundo debate, el hecho de que la Senadora Cecilia López y los ponentes liberales en la Cámara hayan persistido en su oposición al Tratado proponiendo que se archivara el proyecto de Ley, constituye igualmente una violación clara al régimen de bancadas.

A pesar de lo anterior, estos hechos no resultaron en ninguna sanción para el Partido o para los congresistas disidentes. La razón es que es la propia bancada la encargada de definir en sus estatutos las sanciones aplicables y, a menos de que la violación sea verdaderamente grave, no resulta conveniente para ningún partido levantar ampolla sobre la indisciplina de sus propios miembros. En casos como este aplica el refrán según el cual “la ropa sucia se lava en casa”.

En la Cámara de Representantes por su parte, se produjo una violación flagrante al régimen de bancadas por parte del Movimiento de Integración Regional: dos de los miembros de esa colectividad votaron en contra del proyecto mientras que los dos restantes lo hicieron a favor. De hecho, si se analiza la actuación efectiva de los miembros de ese grupo según la cual uno de ellos pertenece a la bancada conservadora y otros dos a la del Partido de la U, se constata que la violación es permanente e incluye un problema de doble militancia que va en contra, no solo del artículo primero de la Ley de bancadas,⁶² sino de la propia Constitución Política de Colombia.

De igual manera, en este caso el problema de la ausencia de sanción radica también en que esta depende de la voluntad política de los propios miembros de la bancada.

Adicionalmente, frente a un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos es lógico que las bancadas tuvieran una posición conjunta. Sin embargo, en el Congreso de la República se presentan alrededor de

⁶² ARTÍCULO 1o. *BANCADAS*. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.

Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.

medio millar de iniciativas en cada legislatura sobre las cuales cada Partido debería tener una posición definida según la Ley de bancada. Es decir, que además de los arduos debates en las Comisiones y las Plenarias de las corporaciones, cada colectividad debe tener un debate interno sobre cada proyecto de Ley. Esto sin duda no se cumple en la actualidad y es muy difícil que llegue a cumplirse algún día, a menos que se introduzcan reformas fundamentales como por ejemplo limitar la iniciativa legislativa para que solo se puedan presentar proyectos de Ley avalados por una bancada.

Tampoco es claro como debe actuar una bancada ante cada una de las sorpresivas proposiciones que se presentan durante el debate de un proyecto ¿acaso cada vez que esto ocurra se debe parar la discusión y llamar a consultas a cada bancada? Esto sería un atentado en contra de la eficiencia de un Congreso que de por sí no sale muy bien librado en el número y calidad de las leyes que aprueba.

Sin embargo, no se puede afirmar que la Ley de bancadas haya sido del todo inútil. Si bien su aplicación ha estado muy lejos de ser exegética, se ha logrado construir un discurso en torno a la necesidad de lograr una mayor organización en el trabajo legislativo, teniendo como unidad fundamental a la bancada. Esto ha logrado que sea políticamente costoso o al menos mal visto, votar en contra de los lineamientos del Partido.

De igual manera, si bien los mecanismos de coerción contenidos en la Ley de bancadas no son razonables y por lo tanto no aplican en la práctica, los partidos sí tienen una mayor capacidad de presión sobre sus miembros en virtud del nuevo sistema electoral: actualmente las curules las gana el partido y por tal razón es necesario para un candidato pertenecer a una colectividad fuerte. Para ello debe actuar al menos con algún grado de disciplina.

En la discusión del Proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados, en términos generales, se vio una satisfactoria actuación en bancada de los partidos cercanos al gobierno y

también de los de oposición. Los efectos combinados de la reforma política y la Ley de bancadas han tenido resultados satisfactorios en cuanto a la organización del trabajo legislativo. Si bien los mecanismos de coerción no funcionan de la mejor manera, el discurso que se ha generado en torno a estas herramientas, ha motivado a Senadores y Representantes a respetar las decisiones tomadas por el partido político del que hacen parte.

Sin embargo, existen muchas zonas grises que no permiten cantar victoria. El más importante es el ausentismo de los miembros del Congreso a la hora de votar los proyectos de Ley, un fenómeno que en apariencia se ha convertido en una forma de expresión política más significativa que al apoyo o rechazo de una iniciativa. En el siguiente capítulo se analizará este tema y algunos otros aspectos procedimentales que son fundamentales para comprender la actuación del Congreso de la República.

III. LA “ABSTENCIÓN” Y EL AUSENTISMO COMO HERRAMIENTAS POLÍTICAS DURANTE EL TRAMITE LEGISLATIVO DEL TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS

El proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos, fue aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes gracias a los votos en contra de los miembros del Partido Liberal. Si bien esto suena contradictorio, se ha convertido en una situación usual en los debates de varios proyectos de Ley que se tramitan en el Congreso. La razón es que por lo general es más difícil lograr que exista el quórum necesario para decidir sobre un proyecto de Ley que conseguir los votos a favor de un proyecto de iniciativa gubernamental.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el ejecutivo tiene amplias mayorías en ambas Cámaras: El 69% de los senadores y el 73% de los representantes pertenecen a la bancada de gobierno.⁶³ Considerando que la aprobación de un proyecto de Ley ordinaria o cualquier tipo de propuesta requiere el voto afirmativo del 50% más un voto de los miembros de la respectiva corporación, se podría pensar que el ejecutivo pocas veces tiene problemas para sacar adelante su agenda legislativa.

Sin embargo, no es así. La inasistencia de los miembros del Congreso es, tal vez, el principal problema que enfrenta un Ministro cuando llega la hora de votar un proyecto de Ley polémico y dos figuras de la técnica legislativa se constituyen en las más frecuentes armas de la oposición para bloquear el trámite una iniciativa con la que no están de acuerdo: la “verificación del quórum” y la votación nominal”.

⁶³ En la Cámara de Representantes se incluyen a Partidos que se declaran independientes del gobierno pero que por lo general votan en el mismo sentido de la bancada de Primero Colombia: Por el País que Soñamos (2 representantes), Integración Regional (4 Representantes)

La verificación del quórum está definida en el inciso segundo del artículo 109 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) que reza “Suspensión (...) De la misma manera podrán solicitar, en cualquier momento, la verificación del quórum, a lo cual procederá de inmediato la Presidencia. Comprobada la falta de quórum se levantará la sesión”

La votación nominal por su parte, está consagrada en el artículo 130 del Reglamento y consiste en que, por solicitud de cualquier miembro de la Corporación respectiva, se debe anunciar “el nombre de cada uno de los congresistas, quienes contestarán, individualmente, "Sí" o "No" en señal de respaldo u oposición a la iniciativa en discusión”. En ausencia de solicitud de votación nominal, los miembros de la respectiva Comisión o Plenaria muestran su aprobación a una proposición o proyecto de Ley a través de un golpe en el pupitre, asumiendo que durante la sesión se ha mantenido el quórum necesario para decidir.

Si bien el efecto de constatar que no existe quórum necesario para deliberar o decidir es el aplazamiento de la toma de decisiones frente a un proyecto de Ley, ese aplazamiento genera inmensa incertidumbre sobre la suerte de una iniciativa ya que la existencia de una gran cantidad de otros proyectos para aprobación y de debates de control político programados, hacen probable que nunca más vuelva a quedar en uno de los primeros puntos del orden del día y esté condenada a morir por vencimiento de los términos legales para darle trámite.

En caso de que sea un proyecto de especial importancia para la agenda legislativa del Gobierno, el riesgo de que se archive por términos disminuye, sin embargo la incertidumbre de la fecha en la que se podría aprobar es también significativa debido a diversos factores como por ejemplo que no se cite a las plenarias, que estas sean citadas pero no inicien, también, por falta del quórum necesario o que sobrevenga algún tema político controvertido que termine dominando la agenda de la sesión.

Si bien el reglamento del Congreso otorga algunas herramientas para evitar la dilación en la aprobación o archivo de proyectos de Ley, también otorga flexibilidades para el manejo de la sesión que terminan teniendo el efecto contrario, pero que en ciertos casos se constituyen también en salvaguardias para proyectos importantes. Así por ejemplo, el Artículo 79 del Reglamento del Congreso ordena que las Cámaras y Comisiones deben tratar los asuntos en el siguiente orden:

6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellos que tienen mensaje de trámite de urgencia y preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

El artículo 80 del mismo reglamento establece en su inciso segundo que “Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión”. De aplicarse estrictamente estas dos reglas muchos proyectos importantes estarían condenados a ni siquiera ser debatidos en el Congreso de la República, perdiendo la carrera con iniciativas como la celebración de los 450 años del municipio de Cucaita, la reglamentación de la archivística y sus profesiones auxiliares, la celebración de los 200 años de la independencia y la exaltación de la memoria de los Lanceros del Pantano de Vargas, la declaratoria de patrimonio nacional la Semana Santa en Mompox, la que honra la memoria de José Vicente Gual, la que autoriza la emisión de la

estampilla de la Universidad de los Llanos o la que castiga la infidelidad matrimonial.

Sin embargo, el artículo 81 de la misma Ley contempla la posibilidad de que el Orden del Día pueda ser modificado lo cual permite que se debatan otros proyectos sin esperar el turno que les correspondería cronológicamente. Esto permite por lo general priorizar algunos proyectos de especial interés pero también se convierte en un arma de doble filo cuando se utiliza para aprobar modificaciones al orden del día de manera poco transparente o para relegar al último lugar los proyectos que causan amplios debates –por lo general los de mayor interés público–.

En consecuencia la recurrente inasistencia de varios miembros del Congreso de la República se constituye en una de las principales amenazas para la aprobación de un proyecto de Ley de interés nacional y en la principal arma de las minorías en el Legislativo para obstaculizar el trámite de las iniciativas que no comparten. Este hecho se hizo evidente en el trámite del Proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio, entre Colombia y los Estados Unidos y permite catalogar a la “abstención” –a pesar de estar prohibida en la Ley– como un arma política de especial relevancia.

3.1. La “abstención” en la votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos

Según el artículo 127 de la Ley 5ª de 1992 “Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido”. Esto significa que, salvo en situaciones especiales tales como la existencia de un conflicto de intereses, la abstención en una votación no es una posibilidad contemplada en el reglamento del Congreso para los Senadores y Representantes que se encuentran presentes dentro del recinto legislativo al momento de tomar una decisión.

Para evitar que los congresistas se abstengan de facto de votar el reglamento establece además que “ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”. Sin embargo, esta norma se viola recurrentemente y ausentarse de una votación es una práctica común dentro del Congreso de la República.

Incluso, retirarse del recinto de la Comisión o Plenaria donde se está votando es para muchos congresistas una expresión política legítima. Así por ejemplo, en la sesión de la Plenaria del Senado el 21 de noviembre de 2007 se desató una gran polémica ya que los miembros del Partido Liberal y los del Polo Democrático en la Plenaria del Senado se retiraron del recinto al momento de votar el informe de ponencia del Acto Legislativo que permitiría la reelección de alcaldes y gobernadores. El Senador José Darío Salazar, vocero del Partido Conservador recriminó esta actitud de la oposición y la catalogó de ilegal. Sin embargo, Carlos García, Presidente del Partido de la U, apoyó a los senadores que se ausentaron del recinto durante la votación, afirmando que deshacer el quórum era una maniobra política válida.

Por su parte, el vocero del Partido Liberal, Héctor Helí Rojas, coincidió con García y dijo que la oposición no tenía por qué “hacer quórum” cuando los miembros de la bancada de gobierno brillaban tradicionalmente por su ausencia. Adicionalmente, afirmó que en adelante sería posición sistemática del Partido Liberal, retirarse del recinto cada vez que de ellos dependiera conformar el quórum necesario para decidir y que solo entrarían a debatir y votar las propuestas cuando constataran que la bancada de gobierno tenía las mayorías suficientes para deliberar y decidir.

El propio gobierno ha fomentado en ocasiones la disolución del quórum decisorio cuando alguna de sus iniciativas se ve amenazada. La Sentencia de la Corte Constitucional C-816/04, describe como en el trámite del Acto Legislativo conocido como “Estatuto Antiterrorista”, el representante Luis Fernando Duque denuncia que “los asesores de la señora ministra de

Defensa, en una actitud anarquista, estaban tratando de desintegrar el quórum mediante sugerencias dirigidas a los conservadores en el sentido de que se retiraran del recinto”.⁶⁴

La Corte narra igualmente como en una de las sesiones de discusión del estatuto antiterrorista, “existía el interés (de la Mesa directiva que estaba integralmente a favor del proyecto) de evitar que hubiera quórum decisorio y por ello es cerrada rápidamente la votación y los vicepresidentes se abstienen de votar”. En las consideraciones de la sentencia, este órgano sostiene que el hecho de que en un lapso de menos de 20 minutos entre dos votaciones, 32 representantes se retiraran del recinto “da sustento a la protesta del representante que denunciaba una estrategia por disolver el quórum, a fin de que no fuera discutido el proyecto ese día”.⁶⁵

En los debates del TLC entre Colombia y los Estados Unidos el ausentismo parlamentario fue también un rasgo predominante en las Plenarias de las dos corporaciones, así como en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. En esas instancias en conjunto, alrededor del 42% de los congresistas se abstuvieron de votar, siendo el más dramático el caso de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes donde apenas se logró el quórum necesario para decidir, ante la “abstención” del 47,4% de los miembros de esa célula legislativa.

Abstención en la votación del Proyecto de Ley aprobatoria del TLC con los Estados Unidos					
	Total miembros	Quórum decisorio	Total votos	Abstenciones	% de abstención
Comisión Segunda Senado de la República	13	7	11	1*	7,7%
Comisión Segunda Cámara de Representantes	19	10	10	9	47,4%
Plenaria Senado de la República	102	52	58	44	43,1%
Plenaria Cámara de Representantes	166	84	95	71	42,8%

*La Senadora María Lucía Ramírez estaba impedida para votar y por lo tanto no se cuenta como una abstención

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-816/05. M.P. Jaime Córdoba Triviño; Rodrigo Uprimny Yepes

⁶⁵ *Ibidem*.

Si el análisis se hace teniendo en cuenta la pertenencia a la bancada de gobierno o a la de oposición se aprecia que el “abstencionismo” o ausentismo es proporcionalmente superior entre los miembros de esta última.

Bancada de gobierno: Abstención en la votación del Proyecto de Ley aprobatoria del TLC con los Estados Unidos				
	Total miembros	Total votos	Abstenciones	% de abstención
Comisión Segunda Senado de la República	9	8	0*	0,0%
Comisión Segunda Cámara de Representantes	13	8	5	38,5%
Plenaria Senado de la República	70	53	16	22,9%
Plenaria Cámara de Representantes	121	77	44	36,4%

* La Senadora Marta Lucía Ramírez estaba impedida para votar y por lo tanto no se cuenta como una abstención

En la bancada de gobierno se puede apreciar una elevada “abstención” tanto en la Comisión Segunda (38,5%) como en la Plenaria de la Cámara de Representantes (36,4%).

Bancada de oposición: Abstención en la votación del Proyecto de Ley aprobatoria del TLC con los Estados Unidos				
	Total miembros	Total votos	Abstenciones	% de abstención
Comisión Segunda Senado de la República	4	3	1	25,0%
Comisión Segunda Cámara de Representantes	6	2	4	66,7%
Plenaria Senado de la República	32	5	27	84,4%
Plenaria Cámara de Representantes	45	18	27	60,0%

En la bancada de oposición la “abstención” fue especialmente alta en la Plenaria del Senado de la República (84,4%), donde ninguno de los miembros del Polo Democrático votó el proyecto de Ley aprobatoria del TLC, en tanto que 16 de los 18 miembros del Partido Liberal (88,9%) no asistieron al debate y a la votación o se ausentaron del recinto durante la misma.

A pesar del ausentismo o “abstencionismo” de una porción mayoritaria de los miembros de la oposición durante las votaciones del TLC en tres de las cuatro instancias del proceso legislativo (se exceptúa la Comisión Segunda del Senado donde un solo miembro de la bancada de oposición no asistió a la votación) los pocos votos de la oposición, bien sea a favor o en

contra fueron los que permitieron que el TLC se aprobara en el primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara y en Segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

A pesar de que la bancada de gobierno tiene la mayoría suficiente en cada Comisión y Plenaria para constituir por sí sola el quórum decisorio, de no ser por los dos votos negativos de James Britto y Nancy Denisse Castillo en la Comisión Segunda del Senado, no se habría logrado el número de votos necesario para que se verificara una decisión. De igual manera en la Plenaria de la Cámara de Representantes, ante el elevado ausentismo de la bancada de Gobierno, fue necesario depender de siete votos de la oposición (a favor o en contra) para lograr el quórum necesario para decidir. En consecuencia los 11 votos liberales a favor o los 6 votos en contra del Polo Democrático fueron los que permitieron que el TLC se aprobara en esa Corporación, el 5 de junio de 2007.

Es difícil determinar en cada caso las causas del ausentismo o el “abstencionismo” de los miembros del Congreso de la República. Este es un fenómeno recurrente no solo en los proyectos de Ley de gran importancia sino que tiene lugar en casi todas las sesiones del legislativo, por lo cual, no se puede afirmar de manera absoluta que es únicamente una manera de expresión política. Es común que la mayoría de los Senadores y Representantes asistan al llamado a lista y luego se ausenten de los respectivos recintos a cumplir agendas paralelas. Por ello, si bien los registros muestran una asistencia robusta, es difícil determinar con exactitud cual es el promedio de miembros del Congreso que permanecen durante todo el transcurso de una sesión. Sin embargo, puede estimarse con una alta probabilidad de acertar que regulamente no es en promedio más de la mitad más uno de los miembros.

Si bien es reprochable esta recurrente inasistencia a la sesiones del Congreso, existen alguna razones que pueden justificarla:

Los debates de control político y las discusiones de proyectos de Ley por lo general son extensas, desorganizadas y mal preparadas. Las sesiones nunca empiezan a tiempo y versan sobre una infinidad de temas, muchos de los cuales tienen importancia solo para uno o muy pocos Senadores o Representantes. Por tales razones, en muchos casos estar sentado por 4 o 5 horas escuchando intervenciones vacías e intrascendentes puede ser una buena excusa para no asistir a una sesión del Congreso.

Adicionalmente, considerando que la mayoría de los miembros del Congreso adelantan su actividad política principal en sus regiones de origen, solo viajan a Bogotá para atender las sesiones, que tradicionalmente tienen lugar los días martes y miércoles de cada semana. En esos días deben tratar además de gestionar en diversas entidades del estado una serie de demandas de su electorado sobre los temas más diversos. Muchas veces la única posibilidad de conseguir una cita con un Ministro u otra autoridad se presenta precisamente mientras se están adelantando las sesiones de las Comisiones o las Plenarias.

Principalmente por falta de conocimiento acerca de las funciones que debe cumplir la Rama Legislativa del Poder Público, para el electorado de un congresista es mucho más importante la gestión que realice para conseguir alguna obra pública en su región o para solucionar algún problema puntual que sobrevenga, que juzgar como vota el Senador o Representante alguno de los más de 300 proyectos de Ley que se presentan cada año. Esta gestión se realiza de mejor manera por canales informales y no a través del ejercicio de las funciones legislativas o de control político establecidas en la Constitución. Por tal razón, en caso de que una sesión del Congreso se cruce con alguna cita dada por algún funcionario del Estado para atender alguno de estos temas, la elección más racional tiende a ser no asistir a la sesión y atender el asunto de mayor interés para su electorado.

Estos factores pueden explicar una buena parte de la inasistencia recurrente de los miembros del Congreso a las sesiones programadas en las

Comisiones o las Plenarias. Sin embargo, debe abordarse a continuación la inasistencia o “abstención” como expresión política, tanto de los miembros de la bancada de gobierno como de la oposición:

a. Para un congresista defendiendo una posición minoritaria en el Legislativo, lo más eficaz desde el punto de vista político es pronunciarse enérgicamente en contra de la iniciativa con la que no está de acuerdo, lo cual le permite a su electorado y a los demás congresistas conocer su postura. Posteriormente, dada la recurrente inasistencia de los miembros del Congreso, la mejor forma de obstaculizar el trámite es solicitar la votación nominal del proyecto o la verificación del quórum y luego retirarse del recinto para abstenerse de votar, si acaso considera que con su voto, así sea negativo, está contribuyendo a conformar el quórum decisorio y en consecuencia a la aprobación de la iniciativa.

b. Por otro lado, cuando una decisión de bancada sobre un proyecto de Ley va en contra de las convicciones del congresista o del querer de su electorado, votar en contra de su partido no es la mejor alternativa ya que estaría violando claramente la Ley de bancadas, lo cual no es bien visto políticamente y eventualmente podría acarrearle sanciones. En consecuencia, no asistir a la sesión o retirarse del recinto resultan caminos mucho más racionales.

c. Según Ungar y Wills el gobierno es más eficaz al momento de tramitar proyectos de Ley en el Congreso de la República, entre otras cosas, por la

capacidad de ‘persuasión’, que se ejerce por medio del intercambio de asignaciones presupuestales para

*favorecer determinadas regiones, prebendas burocráticas o contratos para los amigos políticos, votos a favor de algunas iniciativas o en algunos casos en contra de estas.*⁶⁶

Si las dos autoras están en lo correcto, una buena parte de la aprobación de proyectos de iniciativa gubernamental funcionaría como un sistema de premios y castigos para aquellos congresistas que apoyan o se oponen a ellos. Se podría pensar entonces que es costoso para un congresista oponerse a un proyecto de Ley del gobierno, más aun si se tiene en cuenta que la mayor parte del electorado no demanda leyes de calidad sino recursos para sus regiones o prebendas burocráticas. En consecuencia, se podría pensar que resulta menos costoso para un congresista cercano al gobierno, no asistir a la votación de un proyecto de Ley con el que él o su electorado no estén de acuerdo que votar en contra del mismo.

Como se mencionó anteriormente, es difícil determinar la razón por la cual un congresista se ausentó de una votación, sin embargo durante el trámite del TLC con los Estados Unidos se pueden rastrear algunos indicios que sustentan las hipótesis planteadas en los literales anteriores.

En primer lugar, en la Plenaria del Senado del 14 de junio de 2007, los diez miembros del Polo Democrático contestaron a lista al inicio de la sesión, cinco intervinieron durante la sesión y nueve de ellos votaron favorablemente la proposición de archivar el proyecto, propuesta por la Senadora Cecilia López que se sometió a consideración de la Plenaria poco antes de la ponencia positiva. Adicionalmente, fueron los miembros de esta bancada los que pidieron votación nominal para el proyecto de Ley aprobatoria del TLC.

⁶⁶ Ungar E., Wills L. (mayo de 2003). "Reforma al Congreso de la República" en *Reforma Política para la ampliación de la Democracia*, Bogotá: Consejo Gremial Nacional, p. 123.

A pesar de ello, en la votación de la ponencia que proponía la aprobación del acuerdo, ningún miembro del Polo Democrático emitió su voto. Esto indica que se retiraron del recinto cuando se iba a votar esta proposición violando en consecuencia el reglamento del Congreso pero utilizando su ausencia como una herramienta de expresión política, tal como se describió en la hipótesis del literal a.

En segundo lugar, la posición asumida por 16 de los 18 miembros del Partido Liberal en la Plenaria del Senado puede asimilarse a la hipótesis antes mencionada, contenida en el literal b. En efecto, al inicio de la sesión 15 miembros de esta colectividad contestaron a lista, durante el debate cuatro de ellos intervinieron y cinco votaron a favor de la ponencia negativa de Cecilia López. Sin embargo, solo dos miembros del Partido fueron los encargados de sentar la posición de bancada consistente en apoyar el TLC entre Colombia y los Estados Unidos. Los demás se ausentaron del recinto mientras duró la votación de la ponencia favorable al acuerdo.

Este hecho puede tomarse como una expresión de descontento de algunos miembros del liberalismo con la decisión de su Partido y a la vez como una forma de evitar oponerse directamente a la misma y guardar la apariencia de obediencia de bancada.

Por último debe analizarse el ausentismo de los miembros de la bancada de gobierno de la votación de un proyecto de Ley fundamental para el ejecutivo. Al respecto no existe evidencia concluyente sobre la utilización de esta herramienta como expresión política, sin embargo un hecho que ocurrió en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara se constituye en un indicio importante para sacar una conclusión.

En esa ocasión, los representantes Silfredo Morales, Pedro Pardo, Hernando Betancourt, Fabiola Olaya y William Ortega, se retiraron de la sesión de votación de primer debate del TLC y pusieron en jaque la aprobación del acuerdo. El quórum ese día fue mantenido solamente por los liberales que para ese entonces se oponían al acuerdo.

Según la sección del “uno, dos, tres”, del noticiero CM& del 25 de abril de 2007, estos representantes se retiraron de la votación y disolvieron el quórum como mecanismo de presión para lograr del gobierno prebendas, aparentemente burocráticas. De ser cierta esta información, se confirmaría no solo la hipótesis de que es más rentable para algunos congresistas retirarse de una votación, no solo para evitar fijar una posición que puede ser polémica dentro de su electorado, sino además, como una manera de obtener otros beneficios sin cargar en sus hombros la responsabilidad de haber votado negativamente un proyecto fundamental para el Gobierno.

En síntesis, el ausentismo de los miembros del Congreso es una característica recurrente en las discusiones de la mayoría de proyectos de ley en las Comisiones y las Plenarias. Este factor se constituye en el principal obstáculo para aprobar o negar de manera ágil las iniciativas que se presentan a consideración del legislativo y de él se valen las minorías en el Congreso para obstaculizar el trámite de aquellos proyectos con los que no están de acuerdo. Este ausentismo puede atribuirse a razones exógenas pero también debe ser considerado como una forma de expresión política.

Si bien es difícil determinar en cada caso cual es la razón para que un congresista no asista o se retire de una votación, existen casos evidentes en los cuales se verifica que esta herramienta resulta eficaz para aplazar la decisión sobre un proyecto de Ley, para no comprometerse votando en contra de una decisión de la bancada o del querer del electorado e incluso como medio de presión para obtener prebendas de los interesados en la aprobación del proyecto de Ley, especialmente del Gobierno Nacional.

Durante el trámite del TLC con los Estados Unidos en el Congreso Nacional, se hicieron evidentes estas maniobras que dejan de presente como los arreglos institucionales y procedimentales, como por ejemplo la falta de sanciones para aquellos que no voten un proyecto del Ley, son determinantes para los resultados de la función legislativa.

CONCLUSION

En este trabajo se estudiaron dos de las variables que la literatura considera influyentes en la toma de decisión de un congresista al momento de tomar una decisión frente a un proyecto de Ley de naturaleza económica: la posición del electorado regional y la decisión tomada al interior de la bancada del legislador

El respeto a la posición asumida por la bancada a la que pertenece el Senador o Representante fue el factor determinante al momento de votar a favor o en contra el proyecto de Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos en su trámite legislativo.

En el Senado de la República, tanto en el primero como en el segundo debate, el respeto a la decisión de bancada fue absoluto. Lo mismo ocurrió en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Por su parte, en la Plenaria de esta corporación se presentaron tan solo tres disidencias al interior de la que se considera la bancada de gobierno, pero atribuidas a miembros de partidos pequeños que actúan como colectividad solo para fines electorales pero cuyos miembros, por lo general, actúan dentro del Congreso como miembros de bancadas más grandes.

De hecho, el Movimiento de Integración Regional (IR) y Apertura Liberal, donde se presentaron los tres votos que se pueden considerar atípicos, no fijaron una posición pública de bancada frente al Tratado por lo cual no se puede considerar que hayan violado la disciplina partidista. Cabe mencionar, por ejemplo, que los dos miembros de IR que votaron en contra del TLC eran antiguos militantes del Polo Democrático y del Partido Liberal, en tanto que a los dos que votaron a favor se los considera cercanos al Partido Conservador y al Partido de la U.

Estos resultados permiten pensar que la denominada “reforma política” (Acto Legislativo 01 de 2003) y la Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005), iniciativas que han recibido algunas críticas por no haber logrado los

resultados esperados, si han implicado un cambio sensible en el comportamiento del Congreso 2006-2010. Si bien no se ha logrado una disciplina total de bancada, la necesidad de contar con el apoyo de un partido fuerte para salir electo, independientemente de los votos individuales, ha hecho que los Senadores y Representantes actúen con cautela antes de ir en contra de las decisiones del partido.

De igual manera es destacable el hecho de que en los últimos dos años se ha construido y difundido con relativo éxito un discurso en torno a las bondades de contar con bancadas fuertes que agrupen adecuadamente intereses ideológicos amplios, en beneficio de una política transparente, basada en debates de conveniencia nacional y no en la gestión de intereses particulares. Este factor ha dificultado la disidencia al interior de los partidos, que se toma cada vez menos como algo natural en el juego político y empieza a verse como una actitud que se aleja del deber ser de las cosas. El resultado es que poco a poco, la bancada y no el congresista, se está empezando a considerar como la unidad básica de acción dentro del Congreso de la República.

La segunda variable estudiada en detalle fue la influencia de la opinión de la región de cada congresista, medida a través de una estimación sencilla del impacto del TLC en aspectos ampliamente difundidos entre la población, y se determinó que no fue un factor de importancia al momento de votar el TLC con los Estados Unidos. Si bien la modelación de ese interés regional fue muy simple en su elaboración, es precisamente esa sencillez la que le da especial valor ya que la metodología utilizada puede asimilarse a la manera como se forma la opinión de un electorado poco especializado en este complejo tema, con base en la información difundida a través de los grupos de interés más activos en materia de libre comercio con los Estados Unidos y en ausencia de estudios concluyentes del posible impacto regional del TLC.

El resultado fue que entre los defensores más acérrimos del acuerdo en el Congreso de la República se encuentra a congresistas provenientes de

regiones que, a la luz de la información más difundida durante la negociación del acuerdo, se pueden considerar sensibles en el escenario del libre comercio con los Estados Unidos. Por otro lado, varios de los opositores más radicales al acuerdo fueron Senadores y Representantes con una votación concentrada en regiones que no presentan especial sensibilidad en el marco del Tratado y que se destacan por la presencia de variables que, en teoría, las haría más propicias a apoyar el libre comercio.

Este comportamiento no necesariamente puede asociarse a un problema en la representación de las regiones en el Congreso de la República, sino que existen otros factores que puede contribuir a explicarlo de manera satisfactoria: en primer lugar los Senadores y Representantes tienen acceso a mayor información que su electorado (estudios, equipos de asesores, contacto directo con funcionarios encargados de la negociación, contacto con líderes de gremios de la producción que los ilustran sobre las ventajas y desventajas del Tratado e incluso el intenso cabildeo presidencial y ministerial al que se refiere Uslaner⁶⁷ en el caso de los Estados Unidos). En consecuencia su decisión no necesariamente debe ir alineada con el sentir mayoritario en su región de origen.

En segundo lugar, se puede pensar que los miembros del Congreso de la República tienen un panorama más global del impacto de varias políticas públicas en sus regiones y no contemplan el TLC como una iniciativa aislada, por lo cual, los factores que motivan su decisión frente al mismo pueden ser mucho más comprensivos que los de su electorado. Así por ejemplo, antes de aprobar el acuerdo conocieron, debatieron y en general apoyaron la Ley de Agro, Ingreso Seguro (1133 de 2007), un paquete anual de recursos destinados a subsidiar a algunos sectores agrícolas que, en teoría, se verían impactados negativamente con el Tratado

⁶⁷ USLANER, Eric. (Agosto de 1998). "Let the Chits Fall Where They May? Executive and Constituency Influences on congressional Voting on NAFTA". En: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3: 347-371. Comparative Legislative Research Center.

con EE.UU., lo que se consideró por algunos analistas como un pago lateral a los miembros del Congreso a cambio de su apoyo en la votación del TLC.

En tercer lugar, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos generó muchas divisiones al interior del aparato productivo y de las fuerzas políticas incluso dentro de una misma región. Como se mencionó anteriormente, es probable que esas presiones contrapuestas no permitieran conocer con exactitud cual era la posición mayoritaria del electorado del congresista y en consecuencia le permitieran tomar una decisión independiente, basada en sus propias convicciones.

A pesar de las tres razones antes expuestas que pueden explicar una aparente incoherencia entre el interés regional y el voto de los congresistas frente al TLC y que no implican necesariamente un problema de representación regional, debe mencionarse dos posibles causas que sí se relacionan con falencias en el sistema democrático:

En primer lugar, la actuación de los congresistas en Bogotá, principalmente en cuanto a su función legislativa, no es seguida de cerca por el electorado en las regiones. Si bien la información es pública y de fácil acceso, son pocos los ciudadanos que hacen seguimiento a las votaciones de sus representantes. De igual manera, por esa falta de interés, se podría pensar que no existe en las elecciones cuatrienales un voto de premio o castigo basado en las decisiones de los Senadores y Representantes en el seno del Congreso.

En segundo lugar y fuertemente relacionada con la hipótesis que ha sido comprobada en este trabajo, se puede pensar que la decisión de bancada subsume al interés del electorado regional. Este es un punto que debe ser estudiado con cuidado en un futuro ya que podría implicar que la presión sobre un congresista para que actúe ceñido a una disciplina partidista y adopte posiciones definidas por la colectividad en el ámbito nacional, esté generando un problema de representación de los electores en las regiones. Estos electores pueden compartir lineamientos ideológicos

generales con sus copartidarios de otros departamentos o municipios, pero sus intereses concretos, en virtud de las diferentes realidades en las que viven, pueden contrariar la posición asumida mayoritariamente por la bancada a nivel nacional.

Esto es especialmente dramático si se piensa que los partidos durante las campañas políticas no toman (no podrían hacerlo) una decisión sobre todos los temas que, se espera, sobrevengan en los próximos cuatro años. Si bien en el Senado la toma de decisiones por bancada con base en intereses de alcance nacional es deseable ya que su principio de representatividad es nacional, en la Cámara de Representantes, diseñada como órgano de representación de los departamentos, resulta cuestionable el hecho de que esas decisiones de bancada atropellen el interés regional.⁶⁸

Por último, en el tercer capítulo se describió un factor muy influyente en el trámite de los proyectos de Ley y en las decisiones que toman los congresistas frente a los mismos: El recurrente ausentismo durante las sesiones de discusión y votación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos.

Es difícil determinar si ese ausentismo se puede atribuir a una simple decisión de un congresista de no asistir a una sesión porque tiene otras cosas que hacer o si se puede constituir en algunos casos en una forma de expresión política. Algunos elementos estudiados permiten identificar varios casos que pueden ubicarse en la segunda hipótesis y se hallan principalmente entre los miembros de la oposición al Tratado, que al momento de votar las iniciativas que no comparten prefieren retirarse del recinto y tratar de deshacer el quórum con el fin de obstaculizar el trámite del

⁶⁸ Sobre este tema es destacable que el texto de la Ley de bancadas aprobado por el Congreso, reconocía el carácter de la Cámara de Representantes como un órgano de representación regional y señalaba en su artículo 5º que las bancadas podían dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual cuando se tratara de “asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de la bancada decidan no adoptar una decisión única” (Subrayado fuera del texto). Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-859 de 2006 (M.P.

respectivo proyecto de Ley en lugar de emitir su voto negativo. De igual manera, no asistir a una votación puede ser una manera inteligente de evitar violentar una decisión de bancada que el congresista o su electorado no comparten.

La recurrente debilidad en el quórum por la inasistencia de los miembros de la bancada cercana al gobierno tienen el efecto de debilitar sustancialmente el poder de las mayorías en el Congreso, permitir que la aprobación de proyectos de Ley esté sujeta a una serie de obstáculos y darle gran importancia al papel de las minorías políticas en el Congreso de la República. Incluso, los propios miembros de las bancadas mayoritarias pueden amenazar, por ejemplo al gobierno, con no asistir a una votación de interés, con el fin de presionar el otorgamiento de determinadas prebendas. Dadas las circunstancias, esta amenaza puede resultar más efectiva para lograr sus fines que anunciar un voto contrario al deseo del Ejecutivo.

Este trabajo pretendió identificar algunos de los factores más importantes para explicar el voto de un miembro del Congreso frente a un proyecto de Ley de naturaleza económica como el TLC entre Colombia y los Estados Unidos. Se logró demostrar como en Colombia, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos, la posición de bancada frente al libre comercio es el determinante fundamental del voto de un legislador.

Sin embargo, muchos otros aspectos que son considerados por la literatura especializada como influyentes quedan por fuera del alcance de este trabajo, principalmente por la falta de información en materias tan críticas como por ejemplo la de la financiación de los Senadores y Representantes a la Cámara, la influencia de sus intereses particulares o las labores de cabildeo adelantadas por el sector privado. Se espera que este

Jaime Córdoba Triviño) declaró inexecutable todas las excepciones que le permitían a la bancada dejar en libertad a sus miembros para votar, excepto la de asuntos de conciencia.

trabajo sea un punto de partida para seguir profundizando en el estudio detallado del Congreso de la República con el fin de tener, en un futuro, leyes de mejor calidad en beneficio de todos los colombianos.

De igual manera es necesario utilizar otros proyectos de Ley como base de estudio de los determinantes de los miembros del Congreso al momento de decidir, esto con el fin de contrastar los hallazgos de este trabajo en torno a un proyecto de Ley económico pero con especialidades en cuanto a su trámite legislativo con nuevos resultados que pueden derivarse de la aprobación del presupuesto nacional o de alguna reforma tributaria y, eventualmente, explorar la manera de diseñar nuevos arreglos institucionales que permitan que se eliminen algunos factores que suelen alejar los intereses de los miembros del congreso de los de su electorado.