

Las relaciones de Colombia con Estados Unidos en tiempos de pos-acuerdo de paz y Donald Trump ¿Del 'socio ejemplar' al 'país problema'?

Klaus Bodemer*

Resumen

Históricamente, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos fueron discutidas repetidas veces en términos de la existencia de dos doctrinas, *respice polum* y *respice similia*, las cuales han orientado las relaciones exteriores del país andino en términos de subordinación y alineación, o diversificación y búsqueda de autonomía. Objeto de nuestro trabajo es el desarrollo de estas relaciones durante las dos últimas décadas bajo la estrategia del Plan Colombia y su sucesor, el Plan Paz Colombia. Focalizado al comienzo en primer lugar en la lucha anti-droga, el margen de cooperación entre ambos países fue paulatinamente ampliado e incluyó más áreas, reflejo de cambios tanto en los ámbitos internos de ambos países, como el contexto regional e internacional.

Partiendo de algunas hipótesis básicas sobre el rumbo de las relaciones bilaterales y un resumen de su desarrollo histórico hasta la presidencia de Juan Manuel Santos, el texto analiza en su parte principal la cooperación bilateral en las diferentes áreas políticas desde el comienzo del año 2017, caracterizado por la entrada en vigor del acuerdo de paz con las FARC y la asunción de Donald Trump como nuevo presidente en Estados Unidos. Desde el punto de vista analítico, utilizamos planteamientos del neorrealismo, del social constructivismo y del concepto *intermestic policy*. Al final nos preguntamos, si el desarrollo de las relaciones bilaterales desde 2017 hasta nuestros días está confirmando las doctrinas e hipótesis formuladas en la introducción.

Palabras clave: relaciones Estados Unidos-Colombia - Plan Colombia - Plan Paz Colombia - Acuerdo de Paz - relaciones Colombia-Venezuela - relaciones Colombia-China

Colombia-United States relations in times of post-peace agreement and Donald Trump From 'exemplary partner' to 'problem country'?

Summary

Historically, relations between Colombia and the United States were repeatedly discussed in terms of the existence of two competing strategies: *respice polum* (subordination and alignment) and *respice similia* (diversification and search for autonomy). The object of our work is the development of these relationships over the past two decades under the strategy of Plan Colombia and its successor, Plan Paz Colombia. Initially focused on the fight against drugs, the scope of cooperation between the two countries was gradually widened to include more areas thanks to changes in both the internal environments of both countries, as well as in the regional and international context.

Based on some basic hypotheses on the direction of bilateral relations and a summary of their historical development up to the presidency of Juan Manuel Santos, the text analyses in its main part the bilateral cooperation in the different political areas since the beginning of 2017, characterized by the entry into force of the peace agreement with the FARC and the assumption of Donald Trump as the new president in the United States. In the end, we wonder if the development of bilateral relations from 2017 to the present is confirming the hypotheses formulated in the introduction.

Keywords: US-Colombia relations - Plan Colombia - Plan Paz Colombia - Peace Agreement - Colombia-Venezuela relations - Colombia-China relations

TRABAJO RECIBIDO: 08/07/2020 TRABAJO ACEPTADO: 07/10/2020



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

* Político; Doctor en Ciencia Política; Ex-Director del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo (Alemania); desde 2018 Independent Scholar, Berlin (Alemania). Correo electrónico: kbodemer@t-online.de

Introducción

Ya más de dos décadas atrás, James Rosenau afirmó en su “pre-teoría” de la política exterior que en países pequeños y subdesarrollados la política exterior es principalmente el resultado de factores individuales y sistémicos (Rosenau, 1996, pp. 119-190). Siguiendo esta afirmación, una gran mayoría de los análisis de la política exterior colombiana en general y de sus relaciones con Estados Unidos en particular coincide con la observación de que las tendencias principales de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos serían primordialmente el resultado de un factor sistémico, a saber: el poder asimétrico de la potencia del norte frente a Colombia, así como las idiosincrasias particulares de los gobiernos específicos de ambos países. Una revisión histórica de este bilateralismo parece confirmar este planteamiento y fue discutida repetidas veces en términos de la existencia de dos doctrinas, *respice polum* y *respice similia*. (Tickner, 2002; Drekonja, 1983; Pardo y Tokatlian, 1989), las cuales han orientado las relaciones exteriores del país andino en términos de subordinación y alineación, o diversificación y búsqueda de autonomía. La doctrina *respice polum* parte de la idea de que la hegemonía norteamericana en el continente era inevitable y, por ende, que la alineación irrestricta de Colombia con el polo norte era necesaria para garantizar la satisfacción de los intereses nacionales en la política exterior. Siguiendo esta doctrina, el precio de la construcción social de la identidad colombiana como aliado y amigo en relaciones asimétricas con Estados Unidos es, por lo tanto, la subordinación. De la misma forma, la doctrina de *respice similia* como eje principal de la política exterior colombiana apuntó a la diversificación y autonomía, e implicó girar en torno a las relaciones con los países semejantes, en primer lugar, en América Latina bajo el lema de la identidad tercermundista, latinoamericana y la autonomía (Tickner, 2002, p. 373).

El siguiente análisis tiene por objetivo analizar las relaciones bilaterales durante la presidencia de Donald Trump, es decir desde enero de 2017, bajo la lupa de las dos estrategias mencionadas. Después de presentar un breve resumen histórico del desarrollo de las relaciones bilaterales hasta la presidencia de Santos, tomamos como punto de partida la entrada en vigor del acuerdo de paz con las FARC a comienzos de 2017. Esa fecha marcó el comienzo de una nueva época en las relaciones bilaterales, siendo el inicio de la fase post-acuerdo de paz con las FARC en Colombia y el comienzo de la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos.

El hilo conductor de nuestro análisis son tres hipótesis:

1) La primera es que, mientras la política exterior colombiana se ha diversificado y autonomizado durante la presidencia de Santos (*respice similia*) y las relaciones bilaterales con la potencia del norte se han ampliado, desecurizado y fortalecido durante las negociaciones de paz (2012-2016), estas relaciones volvieron a ser securitizadas y “narcotizadas” luego del acuerdo de paz a consecuencia de la dramática ampliación del cultivo ilícito en el país andino, del aumento del tráfico de drogas y de la violencia por parte de nuevos y viejos grupos armados en el país andino. Los fenómenos descritos fueron percibidos por Trump como amenazas a la seguridad de Estados Unidos y lo motivaron a abandonar un enfoque de cooperación integral, perseguido por su antecesor Obama y colocar al país andino otra vez bajo la sospecha de ser un “país problema”, sin terminar, sin embargo, de verlo como un socio estratégico y estabilizador en la región andina.

2) La segunda hipótesis es que la estrategia del sucesor de Juan Manuel Santos, Iván Duque, hacia Estados Unidos parece oscilar, tanto en su discurso como en sus acciones, entre las dos doctrinas *respice polum* y *respice similia* sin un rumbo claro desde el comienzo de su mandato en 2018.

3) La tercera hipótesis es que la nueva securitización de la política tanto dentro de Colombia como en las relaciones bilaterales y el rumbo ambivalente de la política de Duque hacia Estados Unidos son la reacción a un entorno interno y regional que ha cambiado sustancialmente en tiempos recientes. El panorama interno se caracteriza, en lo económico, por un bajo crecimiento y el aumento de la informalidad y la pobreza, y en lo político, por una creciente fragmentación, la vuelta a gobiernos de centro-derecha después de casi una década de gobiernos de centro-izquierda e izquierda, un preocupante desencanto político de los ciudadanos, una serie

de escándalos de corrupción y crecientes protestas callejeras en varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia. En el ámbito regional salta a la vista la debilidad de los mecanismos de concertación e integración, lo cual complica las relaciones exteriores autónomas bilaterales conformes a la doctrina *repice similia*. “*Every country for itself*”, el título de un libro de Jan Bremmer de 2012, en el cual el autor parafrasea la falta de una gobernanza global, parece ser también el *leitmotiv* de los gobiernos actuales (Bremmer, 2012). La reciente erupción de la pandemia COVID-19 refuerza esta tendencia. Su manejo compromete todos los esfuerzos políticos en los países afectados y desplaza la política exterior a un segundo plano. Estados Unidos y Colombia no son excepciones en ese sentido.

Para comprobar las tres hipótesis, nuestro análisis se divide en cinco partes. En la primera analizamos las relaciones bilaterales bajo el Plan Colombia (2000-2015). La segunda trata el Plan Paz Colombia (desde 2016) con énfasis en la lucha anti-droga y la creciente violencia por grupos disidentes. En la tercera parte analizamos el desarrollo de las relaciones bilaterales desde la asunción de Iván Duque. En la cuarta parte se tratan en detalle las áreas y temas relevantes de las relaciones bilaterales: (1) el comercio y las inversiones extranjeras directas en el campo económico; (2) la adhesión a la OTAN y la OCDE en el campo de seguridad; (3) el “caso Santrich” y el conflicto diplomático con Cuba; (4) el “caso Venezuela” y la problemática de las migraciones; (5) el conflicto en el área de la propiedad intelectual; (6) la ayuda norteamericana en la lucha contra la corrupción; (7) la profundización de las relaciones colombianas con China y su percepción en Estados Unidos. En la quinta parte hacemos un balance retomando las hipótesis de la introducción.

Desde el punto de vista teórico, utilizamos categorías provenientes del neorrealismo (Waltz, 1990), del social-constructivismo (Checkel, 1998; Wendt, 1999) y del concepto *intermestic policy* que tematiza el relacionamiento estrecho entre factores internos y externos (Kurniawati, 2017). Estos conceptos analíticos nos parecen particularmente fructíferos. Mientras las teorías tradicionales de las relaciones internacionales y de la política exterior parten del supuesto de que la realidad existe independientemente de las ideas que nosotros tenemos sobre ella, el constructivismo, en cambio, sostiene que la realidad solamente adquiere significado en relación con el lenguaje y nuestras imágenes y percepciones del mundo. Por ende, la realidad es producto de las relaciones sociales tal como son percibidas. Eso significa que la política exterior colombiana es, por lo tanto, “producto de la identidad del país, la cual varía históricamente en función del tipo de relación con los Estados Unidos [...]. Por ello, Colombia, por medio de su política exterior, construye y (re)construye su propia identidad” (Tickner, 2002, p. 372). Lo mismo vale, por supuesto para los Estados Unidos. Si sus actores de política exterior perciben a Colombia como socio ejemplar o, al contrario, como “país problema”, eso tiene consecuencias directas para las relaciones bilaterales y el grado de injerencia del hegemon del norte en los asuntos internos del país andino. Reconocer el valor del constructivismo para el análisis de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia no excluye, por otro lado, que también categorías del neorrealismo puedan ayudarnos a comprender mejor nuestro objeto de estudio. El neorrealismo parte del supuesto de un sistema internacional anárquico y de juego de suma cero, donde las unidades de acción son Estados nacionales soberanos cuyo objetivo general es el mantenimiento de seguridad, tanto militar, como económica y social (como instrumentos de poder blando, *soft power*) y cuyos principios de acción son caracterizados por la perspectiva de poder, los intereses nacionales y el equilibrio, la competencia, la formación de bloques y conflictos económicos (Morgenthau, 1990; Waltz, 1990). Términos como poder, interés nacional, autonomía, seguridad, la distinción estricta entre amigos y enemigos y el escepticismo con respecto a la cooperación internacional, al multilateralismo y regímenes internacionales -términos centrales en la escuela realista- se encuentran tanto en *tweets* como discursos de Donald Trump. Finalmente, sus actitudes concretas en algunas áreas, por ejemplo, migraciones, narcotráfico, pero también en cuestiones de comercio e inversiones directas externas y en el tema Venezuela pueden ser interpretadas además como ejemplos llamativos de *intermestic policy*, es decir, de una estrecha relación entre política externa e interna. Su comportamiento exterior en estas áreas está determinado en gran parte por necesidades y/o presiones internas de ciertos *lobbies* con

representación en el Congreso o le sirve para satisfacer a su electorado. Lo dicho vale también con respecto a sus relaciones con Colombia. Ejemplos de ello son, como veremos más adelante, el narcotráfico, tema central en las relaciones bilaterales, las migraciones (entre Venezuela y Colombia), la propiedad intelectual, el comercio (con la cuestión de aranceles) y las inversiones directas.

1. Las relaciones bilaterales bajo el Plan Colombia

Estados Unidos ha ocupado un lugar central en la política exterior colombiana desde el comienzo del siglo XX. La llamada doctrina *res pice polum*, formulada por Marco Fidel Suárez, canciller del gobierno de Vicente Concha (1914-1918), se convirtió luego en una referencia para muchos analistas. Según la misma, Colombia debía siempre mirar hacia el norte y mantener una relación amistosa con Estados Unidos. La doctrina implicó el reconocimiento y la internalización de la asimetría de la relación y un perfil bajo de la política exterior del país andino.

Colombia nunca se ha beneficiado de este tipo de política. El precio fue como ha argumentado Gerhard Drekonja, que el país andino no ocupó un lugar privilegiado en las prioridades de Estados Unidos en América Latina sino hasta la década de 1980, cuando el narcotráfico se convirtió en un problema para la seguridad nacional y los carteles colombianos comenzaron a dominar el negocio (Drekonja, 2011; Cepeda Mesmela, 2016). Gracias al rol destacado del país en la producción de drogas ilegales, Estados Unidos y Colombia establecieron una asociación estratégica cuya base programática fue el Plan Colombia, acordado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) en cooperación con los negociadores norteamericanos y promulgado en 1999. El Plan fue aprobado en la Cámara de Representantes como parte del *Military Construction Appropriations Act* de 2001, pero no por el senado. Sin embargo, se dispusieron fondos anualmente, con un monto inicial de 7.500 millones de dólares en 2000, destinados principalmente al fortalecimiento del aparato militar (detalles en Lippe, 2014). Fue un plan para seis años con el objetivo de poner fin al conflicto armado que había golpeado al país desde hacía cinco décadas, provocando un total de alrededor de 8 millones víctimas, es decir el 15% de la población colombiana, con el desplazamiento de más de 5 millones ciudadanos, 27.000 secuestros, 11.000 muertos o mutilados por minas antipersonas terrestres. Si bien existía una superposición significativa de intereses, los objetivos de los Estados Unidos y Colombia se diferenciaban en algunos aspectos. El objetivo prioritario de Washington era impedir el flujo de drogas hacia Estados Unidos y apoyar a Colombia en la promoción del proceso de paz y el desarrollo económico porque eso contribuiría a la seguridad en la región andina. El objetivo prioritario de Colombia era promover la paz, el desarrollo económico y aumentar la seguridad interna. Los instrumentos para lograrlo serían 1) fortalecer el Estado y el respeto por los derechos humanos; 2) expandir las operaciones antinarcóticas; 3) apoyar el desarrollo económico alternativo al cultivo de coca; 4) aumentar el equipo de intercepción en Colombia y en la región, y 5) brindar asistencia a la policía nacional (Embajada de Estados Unidos, 2000).

A pesar del hecho de que el Plan fue inicialmente propuesto como una política complementaria al proceso de paz, su componente militar y el problema de los cultivos ilícitos terminaron siendo determinantes. Eso fue evidente ya en el primer paquete de asistencia norteamericana para el período 2001-2002, que sumó 1.600 millones de dólares, de los cuales el 80% correspondió al aparato militar y solo el restante 20% a programas económicos y sociales (Rojas, 2013). El apoyo norteamericano se centró en primer lugar en el entrenamiento y equipamiento de los batallones contranarcóticos en el ejército colombiano y unidades especializadas de la policía colombiana. El objetivo principal del plan original fue reducir el cultivo, el procesamiento y la distribución de narcóticos en un 50% durante sus seis años de vigencia. George W. Bush, presidente desde 2001, exigió cierta flexibilización hacia “*a unified campaign against narcotics trafficking, and other threats to (Colombia’s) national security*”, una reacción al fracaso de las negociaciones de paz entre las FARC y Pastrana en febrero de 2002 (Arnson, 2007).

Los objetivos de ambos lados se fueron modificando con el tiempo, lo que ya fue evidente cuando Álvaro Uribe en 2002 ganó las elecciones (Veillette, 2005, p. 2). Uribe aplicó una estrategia más dura contra los grupos armados ilegales que operaban en el país y se beneficiaban del tráfico de drogas. Su política de Seguridad Democrática fue implementada, primero, en una campaña militar llamada Plan Patriota, que apuntó a expulsar militarmente a las FARC de los territorios ocupados y las grandes ciudades. Esta estrategia resultó en un control expandido del Estado sobre el territorio colombiano y una reducción significativa de secuestros, ataques terroristas y homicidios.

Uribe profesionalizó y reforzó el sector militar y la policía con el apoyo de Estados Unidos, expandió el control estatal sobre el territorio nacional y promulgó en 2007, acompañado por su ministro de defensa, Juan Manuel Santos, la doctrina Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Uribe centró sus dos gobiernos (2002-2010) en la lucha contra las FARC, a las que calificó como el mayor cartel narcoterrorista, y logró reducir su expansión y su capacidad de combate. Al mismo tiempo, inició diálogos con el ELN, el segundo grupo terrorista más fuerte, que resultaron frustrantes, y negoció la entrega de jefes paramilitares, catorce de los cuales fueron extraditados a Estados Unidos. La política norteamericana se desarrolló desde una estrategia estrictamente antinarcótica hacia un apoyo a su socio colombiano en la lucha contra los grupos armados ilegales. En 2002, el gobierno solicitó, y el Congreso aprobó utilizar fondos del Plan Colombia tanto para la lucha anti-droga como contra los grupos armados ilegales, llamados terroristas (Veillette, 2005, p.3). El aporte norteamericano al Plan Colombia fue, según estimaciones, no más que el 10% de los costos totales (De Shazo, Mendelson Forman, Mc Lean, 2009). Washington apoyó el Plan de Consolidación Nacional, en el marco de su Plan Colombia, iniciado ya bajo Uribe a través de un programa intergubernamental, llamado *Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)*. El objetivo de este programa fue llenar brechas en los programas colombianos y apoyarlos con el fin de expandir la presencia estatal en el país y promover oportunidades económicas también en zonas periféricas (U.S. Department of State, 2011).

Desde el año 2008, los fondos norteamericanos, destinados al Plan Colombia bajaron como consecuencia del ajuste del presupuesto de ayuda extranjera. La ayuda experimentó al mismo tiempo un cambio en lo estratégico. Algunos miembros del senado norteamericano criticaron la fórmula 75%/25% y consideraban que el Plan Colombia estaba demasiado fijado en el tema de seguridad descuidando la dimensión “*soft power*”. Como consecuencia, desde 2008 en adelante, el senado redujo el porcentaje de ayuda para proyectos de seguridad en favor de los de desarrollo económico y social, y paralelamente se delegaron a las autoridades colombianas más actividades, que hasta entonces habían sido financiadas por Estados Unidos (Beittel, 2019, p. 29).

En general, la política exterior de Uribe se alineó completamente con la de Estados Unidos, que se convirtió en el principal y prácticamente único socio del país andino¹. La declaración de Estados Unidos de la guerra global contra el terrorismo luego de los ataques terroristas de 9/11, le permitió a Uribe securitizar su política exterior y enmarcar el conflicto armado interno en la lucha contra el terror (Pastrana, Ghering, 2017, p. 37). Dio por terminado el diálogo de paz con la guerrilla y enmarcó el conflicto armado en la guerra global contra el terrorismo. Con respecto a su aliado Estados Unidos, se produjo, como Arlene Tickner (2006) ha señalada, una “intervención por invitación”, lo que aumentó su injerencia en asuntos domésticos relacionados con la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente. La relación bilateral correspondía ahora completamente a la doctrina *res pice polum*.

El Plan Colombia fue prorrogado en 2005 y duró en total 15 años. Su enfoque fue ampliado con el tiempo y se incluyeron proyectos de *soft power*, si bien desde 2008 en adelante la cantidad de dinero se redujo. El aporte financiero norteamericano, sostenido por los dos partidos en el Congreso, se mantuvo durante tres administraciones -las de Bill Clinton, George W. Bush, y Barack Obama. El Plan fue visto por algunos analistas como una de “las más

¹ Tener en cuenta, además, que algunos países de la Unión Europea y Canadá han ayudado a Colombia en menor medida con diversas iniciativas de cooperación en paz, seguridad y otras temáticas.

perdurables y efectivas iniciativas políticas en el Hemisférico Occidental” (Beittel, 2019, p. 29). Visto con mayor distancia, los resultados fueron más bien mixtos. Si bien el fortalecimiento militar del Estado colombiano fue un éxito, Colombia continuó siendo el principal productor de cocaína y con eso un “país problema”. Desde el punto de vista de la reducción de cultivos de hoja de coca, el Plan ha sido un fracaso rotundo con impactos hasta hoy. El *National Drug Threat Assessment* de la DEA, publicado en octubre de 2019, ha notado que Colombia continúa siendo la fuente de más del 90% de la cocaína distribuida en Estados Unidos y el segundo mayor productor de heroína consumida en el país. Por eso la erradicación de las plantas de coca y de amapola (base de heroína) es una prioridad urgente y la herramienta preferida para controlar la producción de las drogas². Las primeras voces críticas provinieron de la sociedad civil. Activistas de derechos humanos y ONGs criticaron que una estrategia focalizada en aspectos militares era inadecuada para solucionar los problemas reales en Colombia como la violencia rural, la pobreza y la debilidad institucional. Los países europeos compartieron en su mayoría esa crítica (detalles en Bodemer, 2017). No obstante, estas críticas no fueron un obstáculo para que tanto el gobierno norteamericano como el colombiano elogiaron el Plan Colombia como un éxito que puede servir de ejemplo para otros países con problemas comparables de seguridad como México o los países centroamericanos (Tickner y Morales, 2015).

Juan Manuel Santos, ex-ministro de defensa de Uribe, ganó las elecciones presidenciales en junio de 2010 con una amplia mayoría del 69%. En su discurso de inauguración, afirmó que seguiría la línea de su antecesor pero dejaría abierta la puerta para negociaciones con los rebeldes armados (Forero, 2010). Santos mantuvo la estrategia de seguridad y comenzó a implementar una serie de reformas bajo el lema “Prosperidad Democrática”, como una referida al tratamiento de las víctimas, e inició conversaciones exploratorias con las FARC en agosto de 2012. En 2012 entró en vigor también el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Las conversaciones con las FARC desembocaron finalmente en negociaciones oficiales en La Habana (Cuba) en noviembre del mismo año. Noruega, Cuba, Venezuela y Chile asumieron un rol de apoyo; Noruega y Cuba sirvieron como países anfitriones y de garantía. Después de 50 rondas de negociaciones, el proceso culminó a finales de 2016 en un acuerdo de paz con las FARC, la guerrilla más fuerte.

La política exterior colombiana experimentó con Santos un cambio, mostrando una imagen y dinámica nuevas. En vez de una política exterior defensiva, como la que había caracterizado los años anteriores, Santos practicó una política exterior muy activa para mostrar que Colombia no seguía siendo un “país problema”, sino un país que podía superar sus dificultades e incluso perfilarse como oferente de cooperación en materia de seguridad y defensa, entrenando fuerzas armadas en Centroamérica y África, y ser, además, un participante activo en discusiones de interés global y parte de importantes organizaciones internacionales.

Cambios hubo también en las relaciones con el socio norteamericano. En vez de concentrar casi todos los esfuerzos en el vínculo con los Estados Unidos, como bajo las presidencias de Pastrana y Uribe, Santos diversificó geográficamente las relaciones exteriores, volvió a acercarse a sus vecinos, la Unión Europea, y los organismos de integración regional, como UNASUR, y a abrir embajadas en África y Asia. Esta nueva apertura, incluido el comienzo de los diálogos de paz en 2012 con las FARC, el grupo terrorista más grande, ha significado, como Pastrana y Gehring han subrayado con razón, “el reconocimiento, la legitimidad y el apoyo de las más diversas zonas geográficas del mundo” (Pastrana y Ghering, 2017, p. 45), y confirmado con respecto a las relaciones con la potencia del norte su rol como un socio fiel, pero crecientemente autónomo.

El gobierno Obama, flanqueado por el ala demócrata del Congreso estadounidense, respaldó desde el comienzo las negociaciones del gobierno de Santos con las FARC, y nominó en febrero de 2015 a Bernard Aronson, *US Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs*

² Un cuadro sinóptico ofrece: Cocaine Production in Colombia is at historic Highs. *The Economist*, July 6, 2019

como “enviado especial” a las negociaciones de paz con la guerrilla. J. Borda (2015) ha descrito esa decisión como el regreso de Estados Unidos a América Latina.

Las negociaciones terminaron en 2016. Después de la firma del acuerdo de paz, Obama prometió respaldar su implementación y seguir, como con Venezuela y toda la región, un estilo dialogante, lo cual ha caracterizado su segundo gobierno. La presencia de Bernhard Aronson en La Habana y la de Thomas Shannon en Caracas fueron prueba de ello.

2. El Plan Paz Colombia y la lucha contra el tráfico de drogas en el contexto de una creciente violencia por grupos disidentes

Ya en febrero de 2016, cuando el (viejo) Plan Colombia había cumplido 15 años de vida, Obama promulgó el Plan Paz Colombia como continuación del Plan Colombia y prometió a Santos apoyar la implementación del plan de paz con las FARC con más de 450 millones de dólares. El mandatario norteamericano subrayó además que la alianza entre su país y Colombia era la más fuerte del hemisferio occidental, que ambos países seguirían estrechando sus lazos de cooperación, y que el Plan Colombia había sido “un triunfo para el pueblo colombiano”. El jefe de Estado norteamericano agregó que 15 años después del lanzamiento de esa estrategia “las mareas han cambiado [...]. Llegamos a un punto de quiebre. No hay duda alguna que Colombia ha hecho una transformación formidable”, y detalló que los 450 millones de dólares para el año 2017 serían invertidos en ampliar oportunidades a través de la aplicación de la ley. En su respuesta, Santos manifestó su profundo agradecimiento a su homólogo y al pueblo norteamericano. “Queremos un país con confianza, que va a seguir ganando la confianza del mundo. Vamos a construir este nuevo país con un amigo muy querido y leal: los Estados Unidos de América”, puntualizó el jefe del Estado colombiano, y concluyó: “Si en Colombia estamos a punto de firmar un acuerdo de paz, le puedo decir que sin duda el Plan Colombia fue crucial para ayudarnos a llegar allí”³.

Cuando Donald Trump estuvo en la Audiencia de Confirmación del senado al comienzo de 2017, los elogios hacia el país andino desaparecieron y se manifestaron las primeras críticas, si bien todavía a media voz. Rex Tillerson, el nuevo Secretario de Estado, respondió a preguntas de los senadores que votaron sobre su nombramiento como nuevo jefe de la diplomacia estadounidense que “buscaría revisar los detalles del reciente acuerdo de paz, alcanzado por Santos y determinar hasta qué punto Estados Unidos debería seguir apoyándolo”. Tillerson prometió también hacer “todo lo posible” para continuar con la “estrecha cooperación” de Estados Unidos con el gobierno colombiano para que mantenga “sus compromisos de controlar la producción y el tráfico de drogas”⁴.

El tema de primer rango en el Plan Paz Colombia fue –de modo nada sorprendente– la lucha contra la plantación de coca y el tráfico de drogas⁵. Prueba de eso fue una visita oficial del vicepresidente norteamericano Mike Pence a Colombia el 13 y 14 de agosto de 2017, parte de un viaje a cuatro países latinoamericanos. Pence reiteró en esta oportunidad la voluntad de su administración de mantener el apoyo al gobierno Santos y su proceso de paz, en tanto criticó duramente, por otro lado, el reciente crecimiento del cultivo de coca y expresó: “*This must end and must end soon*”. Finalmente, Pence se refirió a los efectos negativos del desarrollo en el país vecino, Venezuela, para la región. En su respuesta, Santos intentó calmar a Pence refiriéndose a

³ El nuevo capítulo del Plan Colombia se llamará Paz Colombia: Obama. *El Espectador*, 4 Febrero 2016 Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-nuevo-capitulo-del-plan-colombia-se-llamara-paz-colo-articulo-614763>). Consulta: 20 de febrero de 2016

⁴ Gobierno de Trump revisará pacto colombiano de paz y buscará transición en Venezuela. *Infolatam*, 23 de enero de 2017. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/01/23/gobierno-trump-revisara-pacto-colombiano-de-paz>. Consulta: 20 de marzo de 2017

⁵ Trump invita a Santos a Casa Blanca y espera fortalecer relación con Colombia. *Infolatam*, 12 de febrero de 2017. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2017/02/12/trump-invita-santos-casa-blanca>. Consulta: 15 de febrero 2017

la desmovilización de las FARC como un importante paso adelante y al hecho de que su gobierno había puesto en marcha un plan que incentivaba a los cocaleros a substituir el cultivo de coca por plantas legales. Finalmente, Santos agregó que, con el apoyo de los militares, había ampliado la erradicación forzosa de cultivo de coca en más de 50 mil hectáreas, de las cuales 27 mil ya estaban limpias⁶.

La crítica norteamericana a la insuficiente lucha anti-droga del gobierno colombiano fue aún más dura bajo el gobierno de Iván Duque, sucesor de Santos desde agosto de 2018. La importancia de este tema fue subrayada otra vez poco después de la victoria electoral de Duque, cuando USAID anunció las prioridades de la ayuda norteamericana para Colombia. Estas incluían el desmantelamiento del crimen organizado, los esfuerzos por aumentar la efectividad de las instituciones colombianas de seguridad y justicia criminal, la creación de puestos de trabajo por comercio, un mejor clima para inversiones norteamericanas directas, el fortalecimiento de la gobernanza y la transición a una paz duradera, incluida la reconciliación entre víctimas, ex-combatientes y otros ciudadanos (USAID, 2018). Trump criticó más tarde con palabras poco diplomáticas que el negocio de drogas había crecido el 50% en Colombia desde que Iván Duque llegó al poder, y acusó con fuertes palabras a ese país, junto con Honduras, Guatemala y El Salvador, de enviar a propósito a sus criminales a Estados Unidos. “No tengo dudas de que Honduras, Guatemala, El Salvador y Colombia los están mandando a Estados Unidos porque no los quieren, porque creen que la gente de Estados Unidos es estúpida y los recibe”, dijo Trump en un acto de recaudación de fondos para su campaña electoral en San Antonio, Texas. Esta fue la primera vez que Trump englobó al país andino en lo que él considera una campaña deliberada de los países del Triángulo Norte de Centroamérica para enviar pandilleros y criminales a Estados Unidos de forma irregular. El reproche fuerte fue que Duque “no ha hecho nada” para reducir la cantidad de droga que sale del país. “Déjenme decirles algo, Colombia tiene un nuevo presidente, es realmente un buen tipo. Yo lo conocí, vino a la Casa Blanca. Dijo que iba a detener las drogas” (citado por GUZMAN, 2019).

La preocupación del gobierno norteamericano sobrepasó, sin embargo, el tema de las drogas, incluyendo, por ejemplo, la polarización persistente en Colombia y el miedo por una implementación pobre del acuerdo de paz⁷.

Estrechamente vinculada con el aumento de la plantación de coca y del tráfico de drogas se encontraba la creciente violencia en el país andino, cuyas fuentes eran varias. Esto indicaba que la firma del acuerdo de paz con las FARC era sólo un paso en un camino muy largo hacia una paz duradera. La desmovilización de los paramilitares fue un éxito, pero su integración permaneció como desafío. Lo mismo vale para las FARC. Estas entregaron en su mayoría sus armas, pero a las regiones antes ocupadas por las FARC llegaron otros grupos armados. Contra lo que se había establecido en el acuerdo de paz, los militares no se establecieron en diferentes departamentos del país para mantener la seguridad. Los nuevos ocupantes exigieron impuestos, distribuyeron volantes con reglas de comportamiento o listas de muerte de personas que se les oponían. El ELN, la segunda guerrilla más poderosa en el país, y grupos criminales de menor tamaño han ocupado terreno abandonado por las FARC y encontrado acceso a sus rutas de narcotráfico. De acuerdo con el *Latin American Security and Strategic Review*, solo en 2018 se registraron 93 ataques improvisados a oleoductos y 12 ataques a torres de conducción eléctrica, comparados con 63 ataques en 2017⁸. En muchos lugares, por ejemplo, en el Departamento Putumayo que limita con Ecuador, se contaron historias de amenazas, extorciones, secuestros y ataques violentos por grupos armados, muchas veces no conocidos. El retiro de las FARC ha

⁶ Security issues dominate vice-presidential visit. *Latin American Weekly Report*, 17 August, 2018, WR-17-32 -, pp. 8 y ss.

⁷ Sus posibles efectos para los Estados Unidos y sus relaciones con Colombia están articulados en detalle en un *Roadmap* sobre el futuro de las relaciones bilaterales, elaborado por el *Atlantic Council* en 2017 (Atlantic Council, 2017).

⁸ Government dialogue remain far off as ELN ceasefire ends. *American Security and Strategic Review*, 2019, January - SSR-10-01

dejado en muchas regiones de Colombia un vacío de poder, por ejemplo, en Chocó, una región difícilmente accesible ubicada en el Pacífico colombiano. Este vacío fue llenado por varios grupos armados, sean parte del ELN o de grupos de paramilitares establecidos, como por ejemplo las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o, a nivel regional en Putumayo, de la Organización La Constru.

Según el *Latin American Andean Group Report*, en la lucha de las FARC podemos diferenciar entre tres caminos: la mayoría de las FARC se agrupó bajo el nuevo nombre Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) sin cambiar el acrónimo como un nuevo partido que dispone de 10 sillales en el Congreso. De esa agrupación se separaron dos vertientes. La primera es conocida bajo el nombre “FARC disidentes”, que se está dedicando otra vez a la lucha armada. La segunda, FARC-EP (Ejército Popular), está formada por antiguos miembros de las FARC que jugaron un rol importante en las negociaciones de paz, agrupados alrededor de Iván Márquez. A esa vertiente se suma el ELN, una mezcla compleja de organizaciones criminales y de traficantes de droga, algunas de ellas vinculadas con para-militares derechistas. Seuxis Pausia Hernández (“Jesús Santrich”) y Harán Darío Velázquez (“El Paisa”) están también vinculados con el grupo de Iván Márquez. Este ocupó el segundo rango en la cúpula de las FARC y fue un miembro importante en las negociaciones de paz. Santrich, temporalmente encarcelado o fugitivo para evitar la extradición a Estados Unidos por el presunto tráfico de drogas, fue también una figura importante en las FARC. El Paisa ha comandado la unidad militar más fuerte de las FARC⁹.

A pesar del hecho de que el ELN, el segundo grupo guerrillero más grande, ha estacionado un equipo de negociación en La Habana desde 2016 llamando repetidas veces a negociaciones de paz y de que los primeros pasos al respecto se realizaron en Ecuador y después en Cuba, las negociaciones se estancaron cuando el equipo de negociación del gobierno exigió, como precondition para seguir el diálogo, la entrega de todas las armas y el fin de todas las actividades hostiles, lo cual fue inmediatamente rechazado por el ELN¹⁰.

Las esperanzas de llegar a un fin del conflicto con los insurgentes fueron definitivamente destruidas cuando detonó una bomba en la Academia de la Policía Nacional en el sur de Bogotá el 17 de enero de 2019. El ELN se responsabilizó del ataque en un pronunciamiento público. Como reacción, Duque canceló las negociaciones con el ELN y exigió del gobierno cubano, ex-garante de las negociaciones bilaterales, la extradición del equipo de negociación del ELN. Se dijo que también estaban actuando en Colombia grupos criminales de Ecuador y Perú, y que existían contactos entre los guerrilleros desmovilizados y los disidentes (Brühwiller, 2017).

La desmovilización de las FARC ha provocado conflictos abiertos entre los diferentes actores armados, incluso disidentes de las FARC y grupos criminales transnacionales que intentaron ganar el control sobre el cultivo y tráfico de drogas, la minería ilegal y otros negocios que las FARC habían abandonado.

Otro foco de violencia se encuentra en las filas de los paramilitares. Ellos (y su paraguas, la AUF) ya habían sido desmovilizados por Uribe en 2006 y removidos por el US Department of State en julio de 2014 de la lista de organizaciones terroristas extranjeras. Sin embargo, muchos de los 31.000 miembros desmovilizados entre 2003 y 2006 siguieron sus actividades en forma ilícita, se rearmaron y se juntaron con bandas criminales, los llamados *Bacrim*. Observadores ven a los *Bacrim* como sucesores de los paramilitares (McDermott, 2014). El gobierno colombiano los ha caracterizado desde 2011 como el desafío más grande para la seguridad colombiana. El grupo criminal Los Urabeños, fundado en 2006, emergió como el *Bacrim* más dominante (Beittel, 2019, p. 17). Varios *Bacrim*s tienen entretanto el control sobre algunas regiones del país.

También algunos carteles de droga de las décadas 80 y 90 merecen ser mencionados entre los grupos violentos que siguieron actuando en el país, como las organizaciones criminales conocidas como el Norte del Valle Cartel y Los Rastrajos, ambas estrechamente vinculadas con

⁹ Colombia’s armed insurgents: a look at the numbers. *Latin American Andean Group Report*, September, p.8

¹⁰ Government dialogue remain far off... *op. cit.*, p. 3

carteles de América Central y México. A pesar de diferencias ideológicas entre los diversos grupos, las FARC y el ELN han cooperado tradicionalmente de manera estrecha con esos grupos en defensa del tráfico transnacional de drogas y otras actividades ilícitas (Congressional Research Service, 2019, pp. 17 y ss).

Finalmente, Venezuela juega también un rol importante con relación al tráfico de drogas y el aumento de la violencia. El país vecino, con el cual Colombia comparte una frontera de 2.219 km, es el corredor de tránsito de cocaína más grande después de la ruta pacífica. Su inestabilidad política, debilidad institucional y anomia atrajeron traficantes de droga, muchos de los cuales actúan sin que el gobierno venezolano tome medidas en su contra. Todavía en julio de 2019, Maduro dio la bienvenida a miembros de la guerrilla colombiana en Venezuela.

Ya el 29 de agosto de 2018, un grupo de ex-líderes de las FARC había rechazado el acuerdo de paz de 2016, reorganizó las FARC-EP (Ejército Popular) y retomó la lucha armada contra el gobierno con el argumento de que éste no había cumplido una gran parte de lo acordado. El núcleo de los disidentes estuvo formado por los ya mencionados ex-guerrilleros Iván Márquez y Jesús Santrich, dos líderes que cumplieron un papel importante en el proceso de paz. Algunos observadores pesimistas vieron en el anuncio de lucha armada el fin del proceso de paz y el comienzo de una nueva espiral de violencia. Otros fueron menos pesimistas y argumentaban que todo dependería de la reacción de Duque, es decir, de si él iba a tomar en serio también los objetivos a largo plazo que el acuerdo de paz exige y que fueron hasta ahora en gran parte desatendidos por el gobierno, entre ellos la integridad física y la seguridad jurídica de los miembros de las FARC, la reforma agraria, el desarrollo rural y la creación de instituciones estatales en aquellas regiones del país donde el Estado no ha estado presente hasta hoy.

Los objetivos de los disidentes, sus mensajes políticos, grupos meta e intenciones no estaban muy claros. Ellos declararon que su lucha se dirigía exclusivamente contra la élite corrupta del país y las empresas multinacionales. Se ven a sí mismos como un factor transfronterizo y al ELN, que también actúa de manera transfronteriza y antes fuera su enemigo, como un aliado. El ELN controlaba entretanto las dos provincias del sur de Venezuela, una región rica en minería conocida como Arco minero.

El nuevo panorama de inseguridad y violencia post-acuerdo de paz, que hemos esbozado, pareció confirmar otra vez en Washington la imagen del vecino como un “país problema” y reemplazar el del país como socio fiel bajo Santos, si bien, en comparación con los años de Uribe, Colombia aparecía más autónoma y consciente de sí misma.

En 2018, la DEA informó que el 93% del cocaína consumida en Estados Unidos provenía de Colombia con cifras récord en 2017 (The White House, 2019). Duque retomó las fumigaciones con el herbicida glifosato, revocando la decisión de 2015 de terminar con ellas y regresando a una práctica que había formado parte de la cooperación con Estados Unidos durante dos décadas (más detalles en Beittel & Rosen, 2019). Con esta decisión, el presidente ignoró el dictamen de la Corte Suprema, que en 2017 había decidido que la fumigación con el herbicida quedaría prohibida hasta que el gobierno tomara medidas para proteger de sus efectos contra la salud. A pesar de las nuevas fumigaciones, la producción de cocaína se mantuvo en niveles altos. Tanto la erradicación manual como la aérea formaron una parte central de la cooperación con Estados Unidos y del Plan Colombia. En un contexto de creciente inseguridad y violencia, la erradicación manual fue mucho más peligrosa que la aérea. Ambas partes prefirieron por eso la fumigación aérea, a pesar de sus efectos dañosos para la salud y el hecho de que Colombia es el único país en el mundo que lleva a cabo esa práctica (Beittel, 2019, p. 37).

Un último elemento: una de las causas importantes del aumento de violencia e inseguridad se encuentra paradójicamente en el tratado de paz con las FARC y el Programa Nacional Comprehensivo de Substitución de Cultivos Ilícitos, que ha prometido ayuda técnica y financiera a aquellos campesinos que reemplacen la coca por cultivos legales. Este arreglo tuvo el efecto no deseado de que los campesinos aumentaron la plantación de coca en anticipación de los incentivos

financieros y técnicos ofrecidos por el gobierno¹¹. Dado que el gobierno no ha invertido en infraestructura ni en mercados para productos legales, la coca sigue siendo la base de vida para la mayoría de los campesinos. En las palabras de un observador: “Las FARC salieron, pero el tráfico de droga se ha quedado. Y los campesinos siguen siendo aquellos que se encuentran entre las fronteras” (Brühwiller, 2017, p. 4).

En el Diálogo de Alto Nivel entre Colombia y Estados Unidos en marzo de 2018 se renovó la estrecha cooperación bilateral y se anunció, entre otras cosas, reducir el tráfico de drogas a través de una cooperación anti-droga más amplia. El nuevo ambicioso objetivo era reducir el cultivo y la producción colombiana estimada de cocaína al 50% de los niveles actuales hasta el año 2023 (US Department of State, 2018).

3. El deterioro de las relaciones bilaterales desde la asunción de Iván Duque

En marzo de 2018, los colombianos eligieron un nuevo parlamento y en junio un nuevo presidente. Luego de que ningún candidato alcanzara la mayoría necesaria en los primeros comicios, en la segunda ronda ganó, como ya en las elecciones parlamentarias, Iván Duque con la fracción de derecha del ex-presidente Uribe. Con esta victoria de la derecha creció el peligro real de que una gran parte del acuerdo de paz no fuera implementada, y que tampoco se iniciara una reforma agraria que diera más derechos a los pequeños campesinos. Nadie sabía cómo las FARC reaccionarían a eso.

Según un balance del 31 de mayo de 2018 del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), responsable de hacer seguimiento al proceso de implementación del Acuerdo, “en 18 meses, el 61% de los 578 compromisos [...] ha sido implementado completamente y el 39% sigue pendiente”. Los retrasos están relacionados “con la reforma del sistema electoral, las bases normativas de la reforma rural integral y las medidas orientadas a brindar garantías de no repetición”. Una fuerte crítica se refiere a cuestiones estructurales, como las precarias condiciones de seguridad en las que se encuentran defensores de derechos humanos y líderes sociales, ex-combatientes de las FARC y sus familias, y a la reincorporación política, social y económica de los ex-combatientes (Kroc Institute, 2018). El informe siguiente de abril 2019 sigue la línea de 2018 en cuanto a avances, retrocesos y alertas (Kroc Institute, 2019). No sorprende frente a estos balances que, de acuerdo con una encuesta de Gallup de mayo de 2019, el 63% de los colombianos tenga la impresión de que la implementación del Acuerdo de Paz marcha mal bajo la presidencia de Duque. El 65% cree que sería mejor establecer un diálogo con la guerrilla y los grupos disidentes hasta que el acuerdo de paz se cumpla completamente. El 63% cree, además, que no habrá reparaciones justas para las víctimas de las FARC (Gallup Colombia, 2019). El cultivo de coca siguió creciendo y la construcción de rutas y otros proyectos de infraestructura están lejos de lo planteado, ni hablar de otros compromisos del tratado, como, por ejemplo, la reforma agraria, de especial importancia, y el avance de la justicia transicional. Según las cifras de la ya citada Fundación Paz y Reconciliación, todavía en 2017, a pesar de una ley de amnistía, seguían encarcelados 1.000 miembros de las FARC. Más de 700 guerrilleros seguían luchando en diferentes grupos. En 70 comunidades, que antes habían estado en manos de las FARC, hubo una irrupción de una nueva violencia más fuerte que antes y cada cuatro días ha sido asesinado un activista de los movimientos sociales (Fundación Paz y Reconciliación, 2017).

Para la Casa Blanca, el problema central en las relaciones bilaterales después del cambio del gobierno fue el aumento remarcable de los cultivos de drogas y la violencia creciente. Al respecto, Trump criticó fuertemente al nuevo presidente. En una declaración a la prensa el 29 de marzo de 2019 lamentó que el nuevo presidente colombiano no hubiera cumplido su promesa de frenar los cultivos ilícitos: “*More drugs are coming out of Colombia right now than before he was president, so he has done nothing for us*”. Duque se defendió contra estos reproches en una

¹¹ Ibidem, p. 4

conferencia ante la Cámara Norteamericana de Comercio en Bogotá, citando la cantidad de hectáreas de coca destruidas, y admitió, por otro lado, que la capacidad de destruir plantaciones de coca desde el aire es limitada porque un dictamen de la Corte Constitucional de 2015 prohibió esa práctica por sus efectos dañosos¹². La misma Corte emitió en 2017 una sentencia en la que dejaba abierta la posibilidad de volver a autorizar el glifosato en la lucha anti-drogas si el gobierno cumplía con ciertas exigencias sanitarias ambientales. En marzo 2019, Duque intentó revertir este juicio, pero sin éxito: la Corte Constitucional mantuvo más bien el 18 de julio de 2019 las restricciones fijadas en 2017¹³.

La crítica y preocupación de Trump no se limitó al discurso, sino que tuvo también consecuencias muy reales. En el plan de presupuesto de 2018, Trump recortó la ayuda a América Latina en 614 millones de dólares con respecto a 2016. Para Colombia, el país latinoamericano que más dinero había recibido por parte de Estados Unidos en los años anteriores, fueron previstos 251,4 millones de dólares, una cantidad inferior a los 299,4 millones adjudicados en 2016, y mucho menos que los fondos que había aprobado el Congreso para el período 2017: un total de 391 millones para el Plan Paz Colombia¹⁴. La suma de 251,4 para el año 2018 fue la más baja en 20 años, es decir, desde 1998. El recorte más drástico, el 45%, lo experimentaron los recursos que se destinaron al desarrollo social en favor de los recursos para la lucha anti-droga, una señal clara de un cambio de estrategia, en comparación con la época de Obama, en la cual se privilegió una estrategia de ayuda más integral. Sin embargo y a pesar de los recortes, el país andino continúa siendo un receptor privilegiado de la ayuda de Estados Unidos en América Latina.

4. El desarrollo en las diferentes áreas y temáticas de las relaciones bilaterales

4.1 El comercio bilateral, el TLC y la cuestión de la imposición de aranceles

Más allá del tema de seguridad y el cultivo y tráfico de drogas, que constituyen elementos centrales de la estrategia “*America first*” y “*Make America great again*”, interesan a Trump en el campo económico dos materias: el comercio bilateral y las inversiones extranjeras directas. Concretamente se trata de la cuestión de si el comercio con Colombia contiene elementos que pueden destruir puestos de trabajo norteamericanos y justifican, por lo tanto, medidas de protección, y si hay barreras para las inversiones directas norteamericanas en el país andino.

La economía colombiana es la cuarta en América Latina, después de Brasil, México y Argentina. El Banco Mundial caracteriza al país como un “*upper-middle-income-country*”, si bien su economía es muy dependiente de recursos naturales y se vio muy afectada por el descenso de los precios internacionales de materias primas desde 2014 y las devaluaciones del peso, dos factores que han achicado fuertemente los ingresos fiscales. La economía está, por lo tanto, en años recientes muy lejos de las cifras registradas durante los años del *boom* de los precios de los recursos naturales entre 2003 y 2012/13. Según cifras del Banco Mundial, la economía colombiana creció el 1.7% en 2017 y el 2.7% en 2018. En comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, se trata de un crecimiento respetable (detalles en Villareal, Edward y García, 2012).

Las relaciones económicas bilaterales se han profundizado sustancialmente desde la firma del TLC en 2012, que ha liberado de aranceles el 80% de las exportaciones colombianas a Estados Unidos y el 50% de las exportaciones estadounidenses a Colombia. Mientras Estados Unidos es el socio comercial más fuerte del país andino, el porcentaje de éste en el comercio exterior

¹² US coca accusations ruffle feathers. *Latin American Weekly Report*, 4 de abril- WR-19- 13, p. 7

¹³ Entonces: Ha servido el TLC con Estados Unidos?. *Dinero*, 13 de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/balance-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos/271679>. Consulta: 14 de mayo de 2019

¹⁴ Paz Colombia con menos dólares que el Plan Colombia. *La semana* 24 de mayo de 2017. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/presupuesto-de-trump-propone-recortes-para-colombia/526271> Consulta: 26 de mayo de 2017

norteamericano es solo del 1%, ocupando la posición 22 en el ranking de exportaciones y 27 de importaciones. Estas cifras explican que el comercio bilateral no sea un tema muy conflictivo en las relaciones bilaterales.

La canasta exportadora del comercio bilateral, que fue y sigue siendo dominada por los productos mineros y el petróleo, fue positivo para Colombia hasta la caída de los precios internacionales en 2014. Sin embargo, desde ese año cambió a favor de Estados Unidos. El récord fue el año 2019, cuando las importaciones norteamericanas superaron las exportaciones colombianas en 3.185 millones de dólares (en 2016 1.082 millones de dólares; en 2017 727 millones de dólares). Que este superávit del socio del norte no sea motivo de quejas colombianas es consecuencia del hecho de que el comercio bilateral en cifras absolutas es positivo también para Colombia. Además, su comercio internacional en general, especialmente en el agro, se ha diversificado, lo que ha reducido la dependencia de Estados Unidos. Se han registrado además aumentos en las exportaciones de aluminio a Estados Unidos. Objeto de crítica por parte del gobierno de Bogotá y las empresas colombianas es, por otro lado, el hecho de que el país, junto con otros veintisiete Estados, esté incluido desde el 23 de marzo de 2018 en el programa de gravamen de acero y aluminio, con un arancel del 25% para el primero y de 10% para el segundo. La esperanza de que el país, como socio estratégico de Washington, sería excluido no se cumplió. Con la inclusión de otros fuertes oferentes en el programa proteccionista, como China, Canadá y la Unión Europea, estos países buscarán nuevos destinos con aranceles bajos, como Colombia, lo cual afectará gravemente su industria nacional. La magnitud de esta desviación del comercio puede ser, como ha destacado la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), “de enormes proporciones”, pues en 2017 Estados Unidos importó un total de 36 millones de toneladas de acero de diferentes países, lo que equivalía a 10 veces el consumo colombiano, y 12 millones de toneladas de aceros laminados, equivalentes a 3.5 veces el consumo en Colombia (ANDI, 2018). En el caso de Colombia, la ANDI, junto con el gobierno nacional, han explorado diferentes alternativas para tratar de mitigar tales efectos. De tal manera, el gobierno anunció el 14 de marzo de 2019 salvaguardas a las importaciones de acero y hierro corrugados por el término de dos años¹⁵.

En su lucha por mejorar las condiciones de comercio para su país, Trump también incluyó en su agenda comercial revisar los TLCs. El primero de ellos, el NAFTA, fue renegociado y desembocó finalmente en el NAFTA plus, bajo el complicado nombre United States-Mexico-Canada-Agreement (USMCA). Trump decidió, por otro lado, retirar a su país del proceso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que busca promover la integración entre Asia y América. Con esta decisión de la Casa Blanca, el deseo de Colombia de participar en ese acuerdo quedó en el aire. Con respecto al TLC bilateral entre los dos países, no hubo motivo para renegociarlo porque sigue funcionando en favor de ambos lados. Una medida de Estados Unidos que favorecería el crecimiento económico del país andino sería condonar los mencionados aranceles de 25% y 10% impuestos al acero y el aluminio. Pero hasta el presente no hay señales de Washington al respecto. Mientras las exportaciones colombianas de estos productos representan solo el 0,5% en el mercado norteamericano, aranceles afectan negativamente el desarrollo de este sector y la creación de puestos de trabajo en Colombia (Atlantic Council 2019, p. 21).

Bien visto en Washington es el hecho de que el país andino fue uno de los promotores de la Alianza del Pacífico, compuesta por Chile, Perú, México y Colombia, un régimen que apunta a profundizar la integración comercial y las inversiones transfronterizas y transregionales.

En resumen, el desarrollo del comercio entre ambos países no ha llevado a grandes fricciones. Las únicas excepciones son los aranceles al aluminio y acero.

¹⁵ Gobierno anunció salvaguardas a importaciones de barras de acero y hierro corrugadas. *La República*, 14 de marzo de 2019. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-anuncio-salvaguardas-a-importaciones-de-barras-de-acero-y-hierro-corrugadas-2839534>. Consulta: 15 de junio de 2020

Otra área de cooperación económica son las inversiones norteamericanas directas en el país andino. Ellas aumentaron en tiempos recientes sustancialmente y pasaron de 2.121 millones de dólares en 2017 a 2.482 millones de dólares en 2018. Sectores líderes de las inversiones norteamericanas son la minería, manufacturas y el comercio mayorista. Desde 2012, año de la firma del TLC, al menos 200 empresas norteamericanas han invertido en Colombia en sectores como *software*, servicios tecnológicos y de innovación, servicios financieros y en empresas de consumo¹⁶. Si bien Colombia tiene la imagen ser un país abierto a inversiones extranjeras directas, el país está perjudicado por una corrupción persistente y la incapacidad para implementar efectivamente reformas institucionales. Cambios frecuentes en el sistema de impuestos y regulaciones producen inestabilidad e imprevisibilidad y exigen además reformas (Atlantic Council, 2019, p. 19; Beittel, 2019, p. 11). Cumpliendo una de sus promesas en la campaña, Duque ha implementado un Fondo especial para promover nuevas inversiones e incentivar *Start Ups* creativas. El gobierno ha reducido además impuestos para las PYMES y contratado un fondo entre el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y Bancóldex de Colombia para promover un desarrollo sustentable y social en el país, especialmente en áreas más afectadas por el conflicto armado del pasado.

4.2. La adhesión del país andino a la OTAN y la OCDE

Un elemento adicional que explica que Colombia permanezca en el foco de interés de la administración Trump tiene que ver con el tema de la seguridad en el sentido tradicional: el ingreso del país andino a la OTAN y la OECD, si bien este último paso está asociado con la seguridad más bien indirectamente. Ambas admisiones son, como Passul J. Angelo (2018) en *Global Americans* ha subrayado, “*a symbolic recognition of the country’s progress in adhering to democratic principles and intackling extreme poverty*” (p. 3). La cooperación con la OTAN tiene sus raíces ya en los años de Uribe (2002-2010) y fue motivada por el objetivo del entonces presidente de contrabalancear los gobiernos izquierdistas en torno a Colombia, en primer lugar el de Venezuela, y lograr un *upgrade* de las capacidades militares del país. El acceso de Colombia al *Partnership for Peace Programe* de la OTAN fue formalizado definitivamente el 31 de mayo de 2018 en una ceremonia en Bruselas entre el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg y el presidente Santos. Aunque la adhesión del país a la OTAN y su *Partnership for Peace Programe* fue criticada por varios países latinoamericanos como una amenaza para la estabilidad de la región, Trump y el nuevo presidente colombiano, Iván Duque, la elogiaron como un paso más de una estrecha cooperación bilateral. Colombia comenzó a participar en el *Science for Peace and Security Program* y en 2019 fue invitada a un *workshop* en Dinamarca sobre aprendizajes en la lucha contra el terrorismo, la piratería marítima y el narcotráfico. Adicionalmente, el Centro Internacional de Desminado de Colombia (Cides) ingresó en marzo de 2019 a la Comunidad de Centro de Formación y Educación de Alianzas de la OTAN (Ptec), un reconocimiento de la capacidad de formación en desminado militar y humanitario de Colombia. Finalmente, Colombia está participando progresivamente además en las misiones de paz de las Naciones Unidas (Atlantic Council, 2019, p. 15 y ss).

Los pasos mencionados son vistos con satisfacción en Washington y subrayan la percepción de Colombia como un importante socio estratégico en la región. Sus éxitos y experiencias en el combate contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas son valorados como alcances valiosos. Entre 2010 y 2018 no menos que 46.000 personas de 81 países fueron entrenadas por expertos colombianos al respecto. Alrededor del 60% de ellas fueron entrenadas en América Central en el marco del Plan de Cooperación Triangular entre Colombia y Canadá (2013) y del Plan de Cooperación entre Colombia y Estados Unidos para fortalecer América Central y Caribe (USCAP). Desde 2007, la Policía Nacional de Colombia ha asumido

¹⁶ Entonces: ¿Ha servido el TLC con Estados Unidos?. *Dinero*, 13 de mayo de 2019. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/balance-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos/271679>. Consulta: 14 de mayo de 2019

también un rol de liderazgo en la creación y gestión de la Comunidad de la Policía Americana (Ameripol), una organización integrada por 33 fuerzas policiales de América Latina y el Caribe. Entre 2009 y 2013, Colombia ha entrenado alrededor de 22.000 militares y policías de varios países (Atlantic Council, 2019, p. 17). Finalmente, Colombia ha gestado, junto con México y Guatemala, un debate en las Naciones Unidas sobre el enfoque de lucha contra las drogas, para dar paso a uno con mayor énfasis en la salud pública y el respeto a los derechos humanos. Uno de los objetivos alcanzados en ese sentido fue lograr que se adelantara la sesión especial de la Asamblea General sobre drogas (UNGASS por sus siglas en inglés) (Pastrana y Castro, 2017, p. 102 y ss). En resumen, el estrecho vínculo del país andino con la OTAN y unidades de seguridad de las Naciones Unidas ha fortalecido en Washington la percepción de Colombia como un aliado estratégico y un factor estabilizador en la región¹⁷.

Otro paso que ha contribuido a aumentar el prestigio internacional del país es su entrada en el club de los países avanzados del norte, la OCDE. En 2011, el presidente Santos enunció el interés de Colombia por entrar en esta organización. Eso implicó comprometerse con varias reformas estructurales, comenzando por el combate a la corrupción y una reforma tributaria, hasta cambios en la legislación sobre seguridad social, y otras. La invitación al país andino a ser un país miembro de la OCDE llegó finalmente en mayo de 2018 con la siguiente evaluación de sus políticas macroeconómicas. Tanto con la entrada a la OCDE como con la ampliación de su apuesta por la Alianza Pacífico, el gobierno colombiano busca, siguiendo su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “hacer converger las políticas públicas internas que adoptará para estimular el emprendimiento, aumentar la competitividad, mejorar la productividad y dinamizar la inserción de la economía colombiana en la economía global” (Departamento Nacional, 2019, p. 116 y ss). Según el Plan Nacional, el ingreso a la OCDE implica que “las dinámicas de cooperación de Colombia tenderán a ser menos de donante-receptor para pasar a una categoría de socio que puede contribuir y seguir nutriéndose de experiencias internacionales” (Departamento Nacional, 2019, p. 118).

Frente al hecho de que Estados Unidos tiene prácticamente una cuarta parte de los votos en la OCDE, la entrada de Colombia en esa institución dependió en gran parte del *goodwill* de este socio. Finalmente, eso no ha provocado problemas. El único tema concreto fue aquí para Estados Unidos la chatarrización de los camiones para impulsar su industria ensambladora. Estados Unidos quiso que Colombia garantizara un mecanismo libre de modernización de la flota de transporte, sin interferencias regulatorias¹⁸.

Tanto la adhesión a la OTAN como a la OCDE, anunciada a finales de mayo de 2018, formaron parte de los esfuerzos de la política exterior de Santos y, si bien con menos empuje, de Duque de fortalecer la imagen internacional de Colombia, modernizar su economía, diversificar sus relaciones exteriores y reducir su dependencia del gran vecino del norte. Que con eso el país se establezca como *global player*¹⁹ parece, sin embargo, ser más bien deseo que realidad.

4.3. El “caso Santrich” y el conflicto diplomático con Cuba

Las tensiones con el gobierno de Trump aumentaron en septiembre de 2019 por el “caso Santrich”. El ex-guerrillero y negociador en el proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia, quien además había sido designado futuro congresista, fue capturado el 9 de abril de 2018 en Bogotá, luego de que una corte del distrito sur de Nueva York emitiera una orden de

¹⁷ En las palabras del Atlantic Council en Washington: “Colombia can play a fundamental role in helping to transform the regional security order, moving from reactivity and unilateralism to strategic planning, multilevel, coordination, and the institutionization of cooperation against transitional organized crime” (Atlantic Council, 2019, p. 17).

¹⁸ Donald Trump y Colombia: ¿Una agenda unilateral?. *Dinero*, 10 de diciembre de 2019. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/mundo/articulo/como-afectan-a-colombia-las-decisiones-de-donald-trump/257205>. Consulta: 11 de diciembre de 2019

¹⁹ Colombia’s NATO bet, en *American Andean Group Report*, March – RA-19-03, p. 4

captura con fines de extradición en su contra. Investigaciones en las que participaron dos agentes encubiertos de la DEA indicaban que el ex-comandante guerrillero había participado en un supuesto negocio para enviar 10 toneladas de cocaína a Estados Unidos, con intermediación del cartel de Sinaloa. En el operativo fue detenido también, entre otros, el sobrino de Iván Márquez, Marlon Marín²⁰.

La polémica decisión final del tribunal de justicia transicional que negó el pedido de extradición de Santrich a Estados Unidos recibió una respuesta de Washington de un tono diplomático. La misma, por otro lado, dejó claro un profundo malestar, catalogó la decisión de “lamentable” e insistió por vía de su embajada en Bogotá que la extradición es una herramienta esencial para las relaciones bilaterales (Gómez Maseri, 2019).

Otro foco de conflicto tiene que ver con las relaciones del gobierno colombiano con la segunda agrupación guerrillera más fuerte en el país, el ELN, una relación que ha afectado por lo menos indirectamente también las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Como ya hemos mencionado, las negociaciones del gobierno colombiano con esta guerrilla se estancaron desde el ataque a la Escuela General Santander a comienzo de 2019. Después de la fuga de algunos líderes del ELN a Cuba, Duque exigió su extradición, apoyado por los gobiernos conservadores del Grupo de Lima. Cuba y Noruega eran garantes de la mesa de diálogo con el ELN, en cuyos protocolos se establecía que, en caso de romper los diálogos, los jefes guerrilleros volverían a un destino desconocido en Colombia en condición de clandestinidad y sería responsabilidad del Estado capturarlos. Mientras Cuba y Noruega reiteraron que sus dos Estados debían respetar los protocolos, el gobierno de Duque insistió en desconocerlos argumentando que estos no eran del Estado sino del gobierno anterior. Cuando el gobierno cubano rechazó el pedido de extradición, Duque anunció que su gobierno estaba analizando tomar medidas si Cuba no entregaba los jefes del ELN a las autoridades pertinentes. El gobierno de Bogotá insistió el 10 de septiembre a Cuba para que entregara a los jefes del ELN a la Interpol, que tenía orden de captura a través de circular roja. Finalmente, Duque insistió que el gobierno cubano debía decidir si continuaba una relación con criminales confesos, refiriéndose a varios cabecillas del ELN que permanecían en la isla, o si, por el contrario, prevalecía la relación con Colombia. La reacción cubana fue que no quería romper relaciones diplomáticas con Colombia, pero rechazó una extradición (Barragán Ramos, 2019). Esta posición cubana fue respaldada por 64 intelectuales colombianos que pidieron en una carta a Duque “cuidar las relaciones bilaterales con la mayor serenidad y dejar abiertas las puertas de la acción diplomática que ha constituido uno de los ejes más sólidos de la tradición de nuestra política exterior”²¹. Merece ser mencionado en este contexto que el último presidente colombiano que rompió relaciones con Cuba fue Julio César Turbay en 1981. César Gaviria las reestableció en 1993.

Después de que se supiera que los líderes Iván Márquez, Jesús Santrich y otros guerrilleros de las FARC estaban entretanto en Venezuela y que al parecer mantenían conversaciones con algunos sectores del ELN, el gobierno colombiano sintonizó su posición con el discurso de Trump, insinuando que el país caribeño era cómplice del terrorismo. Denunciar a Cuba por “albergar terroristas” fue, como subrayó con razón la revista colombiana “Semana”, un paso problemático porque entorpecía la posibilidad de una eventual mediación diplomática, ya que ese país, desde años un aliado estrecho de Venezuela, era prácticamente el único que podía mediar. Bajo el gobierno de López Obrador, México, otro país que podía hacerlo, insistió ante el

²⁰ Líder de la FARC Jesús Santrich, detenido en Colombia por una acusación de narcotráfico en Estados Unidos. *BBC Mundo*, 10 de abril 2018. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43707201>. Consulta: 20 de marzo 2019

²¹ Citado por RCN, 16 de octubre de 2019. Recuperado de <http://https://www.youtube.com/watch?v=7Ps75YjgV14>. Consulta: 17 de octubre de 2019

caso concreto en la tradición de neutralidad política²². A pesar de las turbulencias descritas, los canales de comunicación diplomática permanecieron abiertos.

Un rol protagónico en las relaciones bilaterales, sobre todo en el “caso Santrich” y el tema “extradición de los líderes del ELN” lo tuvo el embajador norteamericano en Bogotá, Kevin Whitaker.

4.4. El “caso Venezuela” y la problemática de las migraciones

Colombia comparte extensas fronteras con países vecinos, algunas de las cuales son muy porosas y sirven a grupos armados ilegales que amenazan la seguridad regional como terreno de acción. Particularmente vulnerables son las fronteras con Venezuela (de 2.219 km), con Ecuador y con Panamá. El Estado colombiano está apenas presente en las regiones fronterizas, las cuales son, por lo tanto, un terreno ideal para grupos contrainsurgentes y actividades transfronterizas criminales.

La grave situación en Venezuela y sus relaciones con su vecino Colombia son un factor que afecta las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, y eso en varias áreas. El primer tema candente es el tráfico de drogas. Como ya hemos mencionado, la República Bolivariana es el corredor de tránsito más grande de cocaína hacia Estados Unidos después de la ruta pacífica. La preferencia por la ruta que pasa por Venezuela deriva, según el *International Narcotics Control Strategy Report* del Departamento de Estado en Washington, de varios factores: la larga frontera porosa entre ambos países, la severa crisis económica en el país vecino, una cooperación anti-droga internacional solo esporádica y, finalmente, un contexto político permisivo y corrupto. Un informe de InSight Crime de 2018 ha identificado no menos que 120 funcionarios venezolanos, involucrados en actividades ilícitas²³.

Más allá del narcotráfico, hay una serie de desafíos adicionales en las zonas fronterizas para la seguridad y con eso para la política colombiana. Grupos armados ilegales, militares bolivarianos politizados y altamente corruptos, la proliferación de armas y la existencia de grupos paramilitares en Venezuela están desafiando la seguridad colombiana. Ex-líderes de las FARC, acusados por narcotráfico y corrupción, entre ellos Luciano Marín (“Iván Márquez”) y Hernán Velázquez (“El Paisa”), quienes han rechazado integrarse como parte del Acuerdo de Paz, se han instalado más allá de la frontera en Venezuela, donde siguen realizando tareas ilegales, apoyando redes y entrenando combatientes.

Otro desarrollo preocupante es la fuga de millones de venezolanos y venezolanas desesperados/as por el desastre de su patria Venezuela, un fenómeno con fuertes repercusiones en la economía y la política colombianas, pero también en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Ya Santos había declarado el ingreso de miles de venezolanos/as como el problema más grande de su gobierno. El ex-presidente compartió con Mike Pence durante su visita a Colombia en agosto de 2017 la necesidad de mantener y aumentar la presión contra el régimen chavista y prometió apoyar medidas del gobierno norteamericano al respecto, pero subrayó al mismo tiempo que Colombia y América Latina no iban a aceptar una intervención militar en el país vecino²⁴.

Hoy se calcula que más de 4 millones de ciudadanos/as venezolanos/as han pasado las fronteras hacia el sur como consecuencia de la situación insostenible en su patria. El país más afectado por ese flujo es Colombia, donde entretanto viven legal e ilegalmente alrededor de 1,8 millones de venezolanos y venezolanas, la mayor parte en situaciones muy precarias. Esa cifra

²² ¿Tiene sentido romper relaciones con Cuba?. *Semana*, 23 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-podria-romper-relaciones-con-cuba/633013/>. Consulta: 30 de septiembre de 2019

²³ Venezuela: A Mafia State?. *InSight Crime*, May 2018. Recuperado de <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf>. Consulta: 1 de junio de 2018

²⁴ Security issues dominate vice-presidential visit. *Latin American Weekly Report*, 17 August, 2017, WR-17-32 -, p. 8 y ss.

corresponde a alrededor del 4% de la población total colombiana (50 millones). A eso se agregan más de 500.000 regresados con un pasaporte colombiano que se habían refugiado en Venezuela durante el conflicto armado en su patria (Reith, 2020, p. 1). Alrededor de la mitad de los 1,8 millones tienen un estatus legal (visas y acreditación), lo que significa que tienen acceso a servicios sociales y al mercado de trabajo. Los otros 900.000 son muy vulnerables y corren el riesgo de ser víctimas de violencia sexual, sufrir explotación en el mercado de trabajo, ser reclutados/as por *Bacrim*s o asesinados/as. Todo eso fortalece la impresión de una creciente inseguridad e inestabilidad en el país andino y representa un precio muy alto para las autoridades y ciudadanos colombianos. El Pacto por Colombia de Duque, promulgado con el objetivo central de crear 1.6 millones puestos de trabajo corre el riesgo de transformarse en maculatura como consecuencia de la inundación del país por refugiados/as venezolanos/as. Se calcula que la carga financiera por los/as refugiados/as venezolanos/as se acerca al 0.5% del PIB colombiano (Delgado, 2018). Voces optimistas pronostican, por otro lado, la posibilidad de un *boom*, recordando la edad menor de la mayoría de los/as refugiados/as y la alta calificación de una parte de ellos/as (Estevardeordal, 2019). La inmigración incontrolada muestra que los problemas de ambos países vecinos están cada vez más conectados entre sí y hacen aumentar la preocupación de que este desarrollo pueda desencadenar nuevas dinámicas de violencia que pongan en peligro aún más el proceso de paz, ya de por sí muy frágil (detalles en Maihold, 2018).

Cuando Juan Guaidó se proclamó como presidente legítimo de Venezuela en enero 2019 y la Casa Blanca lo reconoció, Colombia se unió a un grupo de (entretanto) 50 países que adhirieron a esta posición. El gobierno de Duque prometió cooperar con Washington en el tema de ayuda humanitaria, pero excluyó tolerar una intervención militar. Desde los primeros meses de 2019, más de 1.000 venezolanos de unidades de seguridad desertaron a Colombia, donde fueron desarmados y alojados con sus familias en hoteles cerca de la frontera (DeYoung & Sheridan, 2019).

En mayo de 2019, la agencia colombiana de migraciones suscribió con el gobierno interino de Guaidó un acuerdo que permite a aquellos miembros de las fuerzas venezolanas de seguridad (policía y militares) que desertaron, gozar de un estatus temporario legal que les permite trabajar y recibir ayuda (Gobierno de Colombia, 2019). Como un gesto adicional, el presidente Duque anunció el 5 de agosto de ese año que Colombia otorgaría la ciudadanía a 24.000 niños/as, nacidos/a en el territorio venezolano desde 2015 y a los que vayan a nacer hasta 2021 (Mejía, 2019).

El flujo de migrantes, cada vez menos controlable, ha llevado a una crisis humanitaria cada vez más dramática en las regiones fronterizas de ambos países. Las migraciones continuas han llevado, finalmente a tensiones entre los dos países en septiembre de 2019, cuando Maduro envió 150.000 efectivos hacia la frontera con Colombia para “maniobras militares.” En reacción, una mayoría de los 19 signatarios del Pacto de Rio acordaron el 23 de septiembre, en un encuentro paralelo a la Reunión Anual de la Asamblea de las Naciones Unidas, imponer sanciones focalizadas a individuos y entidades asociadas al gobierno de Nicolás Maduro (Meyer, 2019).

La gran cantidad de venezolanos y venezolanas que han cruzado la frontera como consecuencia de la grave crisis económica, política y social en su país ha sobrecargado escuelas y hospitales en el país vecino, así como su mercado de trabajo. Como reacción, el gobierno conservador de Iván Duque ha restringido las condiciones de inmigración y pedido apoyo internacional²⁵.

Frente al hecho de que partes de la élite venezolana y del aparato militar del régimen chavista están directamente involucrados en el tráfico de drogas -una de las mayores preocupaciones de Washington- y que las negociaciones con el ELN siguen bloqueadas, es muy

²⁵ Kolumbien ist besorgt über Zehntausende von Migranten aus Venezuela. *Neue Züricher Zeitung (NZZ)*, 22 de febrero de 2018. Recuperado de <http://www.nzz.ch/international/kolumbien-ist-besorgt-ueber-zehntausende>. Consulta: 22 de febrero de 2018; Colombia's Duque struggles to make impact in first year. *Latin American Andean Group Report*, September, p. 2 y ss.

probable que la presión norteamericana hacia Colombia aumente aún más en el futuro. En vistas de este panorama, hay un consenso cada vez más amplio acerca de que será imposible lograr una salida de la crisis de ambos países sin un apoyo internacional, considerándose además que Washington también debería ser incluido de manera constructiva. Frente a la reticencia de Trump a mecanismos multilaterales y su preferencia por acciones bilaterales, no parece muy probable que el actual gobierno norteamericano vaya a participar activamente en iniciativas regionales y/o internacionales al respecto. En vez de eso, Washington está cooperando bilateralmente con Colombia en la frontera de Cucuta y proporcionó en los presupuestos 2017-2019, 473 millones de dólares en total de ayuda humanitaria, la mitad para Colombia (Beittel, 2019, p. 20). Duque es uno de los líderes en América Latina que ha condenado más decididamente al régimen chavista y saltó al tren de Trump de imponer sanciones duras a Venezuela. Colombia ocupa además un rol de liderazgo en el Grupo de Lima que apoya a Guaidó y sus reclamos de elecciones libres y transparentes en el país vecino. Que el gobierno de Duque se da cuenta de la problemática en las fronteras puede verse en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual contiene un párrafo titulado “Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de territorios”. Allí se describen los problemas fronterizos y se subraya la necesidad de acción, si bien se renuncia a toda concretización (Departamento Nacional, 2019, pp. 126-128).

4.5. El conflicto en el área de propiedad intelectual

El tema de la propiedad intelectual es otra materia sensible en la agenda de las relaciones bilaterales, si bien no tiene el mismo rango que los temas anteriormente tratados y se concentró solo en un sector específico, el farmacéutico. Un grupo de farmacéuticos norteamericanos ha manifestado su preocupación debido a que se establecieron licencias obligatorias para ciertos productos en el mercado colombiano. El grupo acusó a Colombia de no cumplir los compromisos del TLC y pidió a su gobierno incluyera a este país y a otras doce naciones en la lista negra de observación prioritaria por no respetar el TLC. El gremio de Investigación y Fabricantes de Estados Unidos (Phrma) defendió el derecho de patentes vigente en su país y criticó a Colombia por declarar al sector farmacéutico de interés público para forzar un descuento de precio, lo que podría ser incompatible con el compromiso colombiano en el marco del TLC. El grupo norteamericano exigió garantías de seguridad jurídica en Colombia y pidió incluir el país en la lista negra por no respetar el TLC²⁶. El fondo jurídico de la disputa es que todos los acuerdos comerciales que Estados Unidos ha firmado con otros países (con la excepción del que firmó con Canadá) contienen por exigencia de Washington un capítulo especial sobre propiedad intelectual, para el cual se aplica una norma más dura formulada por la OMC y Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) ya en 1994, acotando al máximo las flexibilidades permitidas en el acuerdo ADPIC. Dicha profundización a la norma, también conocida como ADPIC-Plus, tiene por objetivo proteger y mantener ventajas competitivas adquiridas en industrias avanzadas, como la industria farmacéutica. El acuerdo de ADPIC establece las normas mínimas que los países signatarios deben asumir en materia de propiedad intelectual en el ámbito multilateral y funciona de piso para los tratados bilaterales, que suelen profundizar dichas normas de acuerdo a sus necesidades (detalles en Restrepo, 2008; Rocha Hernández, 2017).

Más allá del trasfondo normativo del reclamo de las empresas farmacéuticas norteamericanas, su interés especial en el caso colombiano es enteramente comprensible frente al hecho de que Colombia, y particularmente Bogotá, es un lugar privilegiado para inversiones extranjeras en el sector farmacéutico²⁷. En la última década, empresas estadounidenses del sector

²⁶ Piden incluir al país en `lista negra` por no respetar el TLC. *El Tiempo*, 2 de marzo de 2017. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/farmaceuticas-de-ee-uu-dicen-que-colombia-incumple-tlc-63636>. Consulta: 15 de mayo 2020

²⁷ Laboratorios farmacéuticos buscan fortalecerse en Colombia. *Dinero*, 23 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/sector>. Consulta: 25 de noviembre de 2017

invertieron 374 millones de dólares en Bogotá y un total de 450 millones de dólares en Colombia. Los inversores norteamericanos están interesados en consolidar su operación no solo en el mercado local, sino también en la región. El flujo de conocimiento que generan las empresas multinacionales con centros de investigación, producción y desarrollo en la capital colombiana ha contribuido a que fuera registrado el Bogotá el 58% de las 5.429 patentes de medicamentos del país durante la última década. Una de las razones es que en Bogotá la aprobación de registros sanitarios es una de las más rápidas de la región. Colombia es el sexto país que más patentes farmacéuticas produce en la región. El país brinda una serie de beneficios, como su régimen de zona francas, deducciones de renta y descuentos en proyectos de ciencia, tecnología e innovación; el empleo de personas con discapacidad y la promoción de prácticas de cuidado del medio ambiente. El país ofrece, finalmente, una exención de IVA a la importación de equipos para proyectos de ciencia, tecnología e innovación²⁸.

La queja mencionada de los farmacéuticos norteamericanos se presentó en momentos en que todos los acuerdos comerciales de Estados Unidos están en la mira del gobierno de Trump. Hasta ahora no se ha llegado a una solución del conflicto satisfactoria para ambos lados y, tomando en cuenta su trasfondo principal, quizás tampoco sea de esperar. Es evidente, no obstante, que Duque no está interesado en exacerbar este conflicto, para no cargar más las relaciones con Washington.

4.6. La ayuda norteamericana en la lucha contra la corrupción global y local

Como ya hemos mencionado en la sección sobre comercio e inversiones, en las relaciones bilaterales influye también un factor que tiene que ver con un flagelo crónico en toda la región: la corrupción. La preocupación sobre este tema alcanzó una atención particular en Colombia en las elecciones de 2018, cuando fueron revelados varios escándalos. Oficiales tanto del gobierno de Santos como de la oposición fueron acusados de haber recibido sobornos de la empresa de construcción brasilera Odebrecht, que estuvo implicada en un escándalo de corrupción que prácticamente abarcó toda la región²⁹. Una iniciativa de ley contra la corrupción fue derrotada en agosto de 2018 en un referéndum por un mínimo margen de medio porcentaje.

Además de haber tenido un papel protagónico en la revelación de los sobornos, la justicia norteamericana ha jugado también un rol determinante en los hallazgos relacionados con el llamado “cartel de la toga” y, como vimos más arriba, en el “caso Santrich”. El “cartel de la toga” fue un caso de corrupción judicial y política, en el cual miembros de la Corte Suprema de Justicia de Colombia obtenían dinero a través de fiscales anti-corrupción a cambio de demorar o desviar procesos contra quienes pagaban los sobornos. Eso fue descubierto en 2017 y es considerado un caso ejemplar de disfuncionalidad judicial del Estado colombiano. La cuestión volvió a ser noticia en mayo de 2019, cuando se supo que las escuchas sobre esa causa de corrupción, reunidas por la DEA, fueron enviadas a la Corte Suprema de Justicia³⁰. Como un observador ha destacado con razón, el escándalo ha mostrado con toda claridad que “una verdadera pacificación del país no es viable sin reestructurar las corruptas instituciones del Estado, incluyendo la policía, las fuerzas armadas, el Congreso y, sobre todo, el poder judicial” (Rengifo Marín, 2017). Frente a esta situación deficiente, no hay duda de que el tema corrupción continuará siendo parte de la agenda

²⁸ Ibidem

²⁹ Corte Suprema llama a declaración a varios testigos en el caso de video de Petro. *El Espectador*, 10 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-llama-a-declaracion-a-varios-testigos-en-el-caso-del-video-de-petro/>. Consulta: 15 de marzo 2020

³⁰ El cartel de la toga: quiso comprar jueces, pero la DEA confirmó con escuchas el caso de corrupción. *Urgente 24*, 27 de mayo de 2019. Recuperado de <https://urgente24.com/mundo/latinoamerica/el-cartel-de-la-toga-quiso-comprar-jueces-pero-la-dea-confirmo-con-escuchas-el>. Consulta: 29 de mayo de 2019

bilateral y que el papel de Estados Unidos en la batalla contra este flagelo va a ser cada vez mayor³¹.

4.7. La profundización de las relaciones colombianas con China como irritación en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos

Un último tema con implicaciones para las relaciones bilaterales con Estados Unidos es el creciente acercamiento del gobierno de Duque a China. La relación entre Colombia y la potencia asiática se ha caracterizado durante décadas por el desconocimiento mutuo. Recién en 1978, el presidente colombiano Julio César Turbay manifestó un especial interés por acercarse a China, lo que resultó en el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países en febrero de 1980, después de que Colombia reconociera a Taiwán como parte inalienable del territorio chino y al gobierno de China continental como el único legítimo. En junio del mismo año, los dos países abrieron sus embajadas en las respectivas capitales (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2016).

En 1985, el primer ministro chino Zhao Ziyang realizó una gira por varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia. La primera visita oficial de un jefe colombiano a China la realizó en 1996 el presidente Andrés Pastrana. El comercio aumentó desde el cambio de siglo y continuó creciendo en los años siguientes. Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) tuvieron lugar varios encuentros de alto nivel, que incluyeron dos visitas del vicepresidente Santos y una de Uribe en 2005 en Beijing (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería, 2016). Las relaciones bilaterales se profundizaron más durante la presidencia de Juan Manuel Santos. Uno de los objetivos centrales de Santos fue convertirse en un socio estratégico de China (Holguín, 2018)³².

Los intereses estratégicos de Beijing en Colombia coinciden en grandes líneas con sus intereses en toda la región. Ellos son en primer lugar y siguiendo a los politólogos colombianos Pastrana Buelvas, Castro y González cinco: “(1) la creación de un ambiente geoestratégico propicio para su ascenso pacífico; (2) el aislamiento de Taiwán de la comunidad internacional; (3) el acceso libre a grandes volúmenes de materias primas; (4) la necesidad de ampliar los mercados para sus productos, en especial, aquellos de valor agregado y, finalmente (5) la inversión en áreas de interés estratégico para China” (Pastrana Buelvas, Castro, González, 2017, p. 425).

Los núcleos de las relaciones bilaterales fueron y siguen siendo el comercio y las inversiones, ambas áreas sensibles también para las relaciones con Estados Unidos. Las relaciones con China en estos campos experimentaron un impulso a partir de 2008, año en el cual Estados Unidos, el socio principal de Colombia, entró en crisis como consecuencia de la crisis financiera internacional, y además el Congreso norteamericano rechazó la firma del TLC con Colombia. Esto implicó para el gobierno colombiano la necesidad de diversificar sus relaciones comerciales (Borda Guzmán y Berger, 2012, pp. 90-92).

Ya desde el año 2010, la potencia asiática se posiciona como el segundo socio comercial del país andino detrás de Estados Unidos. Este auge, en general positivo, tiene, sin embargo, también su contracara porque, mientras el país andino importa productos con alto valor agregado desde China, sus exportaciones a este país se componen principalmente de productos no

³¹ Donald Trump y Colombia: ¿una agenda unilateral?. *Dinero*, 10 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/mundo/articulo/como-afectan-a-colombia-las-decisiones-de-donald-trump/257205>. Consulta: 11 de diciembre de 2019

³² China cuenta con un sistema de catalogación para las relaciones que tiene con otros países, en la que se expresa el nivel de importancia que les otorga a sus contrapartes. El más alto nivel es el de asociación estratégica comprehensiva que suele ser dado solo a los Estados más relevantes para China en el ámbito global. En este grupo se encuentran en América Latina: Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela. Colombia está en el grupo de los socios de cooperación y ocupa con eso una posición intermedia.

elaborados como petróleo, chatarra y pieles. En los últimos 10 años, estos productos tuvieron una participación del 91% en las exportaciones a China, y del 88% en el caso de Estados Unidos. Esta tendencia creció con respecto a China y bajó con respecto a Estados Unidos. Este comercio asimétrico explica que durante su visita a Pekín a mediados de 2019, Duque apuntara a una mayor apertura del mercado chino para productos elaborados de Colombia a través de un TLC, un proyecto que su antecesor Santos había acariciado y luego abandonado porque todos sus esfuerzos se centraron en la firma de un acuerdo de paz con las FARC (Velosa, 2020). Resulta significativo que también Duque haya resignado más el proyecto de un TLC con China, supuestamente por tres motivos: primero, porque el manejo de las consecuencias de COVID-19 exige actualmente toda su energía; segundo, porque un TLC con China podría cementar el intercambio desigual; y tercero, porque no quiere arriesgar cargar más sus relaciones prioritarias con Washington.

Como consecuencia de la estructura asimétrica del comercio con China, reflejo de la vieja división de trabajo norte-sur, el gobierno colombiano ha decidido que el aumento de las inversiones chinas sea la estrategia privilegiada para compensar el déficit en el comercio bilateral (Holguín, 2012). Ellas se concentran en el sector de la infraestructura (vías, aeropuertos, puertos), en el ámbito del petróleo y la energía y en la telecomunicación. Sin embargo, tanto la inseguridad y la violencia presentes en grandes partes de Colombia como protestas sociales o bloqueos por autoridades locales han llevado en varios casos a problemas con las empresas chinas. Al nivel político, el rol protagónico de la diplomacia colombiana en el Grupo de Lima, una agrupación de Estados conservadores de la región, y el apoyo decidido de Duque a sanciones duras a Maduro y su equipo son factores adicionales que no fomentan las relaciones con China, país que económicamente está fuertemente comprometido con Venezuela. Otro factor que no contribuye a una relación tan estrecha con China es la membresía de Colombia en la Alianza del Pacífico (AP), la cual es vista por Colombia como una plataforma de excelencia para que la capacidad exportadora de sus empresas avance, las inversiones extranjeras directas crezcan y las cadenas de valor entre los miembros de la Alianza aumenten (Pastrana Buelvas, Castro, González, 2017, pp. 432 y ss.). Abrirse hacia la Cuenca del Pacífico, una región que se está transformando cada vez más en el motor de la economía mundial, fue visto ya por el gobierno Pastrana como un instrumento adecuado para disminuir la histórica dependencia unilateral de los países del norte y aquí en primer lugar de Estados Unidos.

Las estrechas relaciones bilaterales entre el país andino y el gigante asiático se mantuvieron también bajo la presidencia de Iván Duque. En 2019, cuando se acordó que más que 600 toneladas de aguacate saldrían este año a China, se habló de una nueva era en las relaciones bilaterales. Este tratado fue uno de los muchos acuerdos firmados por los gobiernos de ambos países durante la visita del mandatario colombiano en Beijing a principios de agosto de 2019. Los contratos se refieren además a proyectos energéticos, construcción de carreteras, becas para jóvenes colombianos, importación de frutas y verduras y la posibilidad de repatriación de ciudadanos colombianos detenidos en China por delitos como el tráfico de sustancias ilícitas. “Es dar un paso histórico”, señaló Duque al hacer un balance de su visita al país asiático (Miranda, 2019).

Como consecuencia de la crisis económica de Brasil desde 2016 en adelante, la caída de la empresa de construcción Odebrecht y las crecientes dificultades con Venezuela, el tipo de inversiones chinas en la región está cambiando. En lugar de la entrega de créditos, otorgados por bancos chinos y condicionados a la contratación exclusiva de empresas, materiales y trabajadores chinos, hoy se han hecho cada vez más comunes las *private-public-partnerships* con consorcios del tipo metro Bogotá³³.

³³ China shifts approach to infrastructure investment in the Andean region, *Latin American Andean Group Report*, January 2020, p. 4. El metro en Bogotá va a cruzar la capital colombiana del norte al sur con una distancia de 24 kilómetros. Responsable de ese proyecto de infraestructura con un valor de 4.5 mil millones de dólares es un consorcio que incluye a *China Harbour Engineering Company (CHEC)* y *Xián Metro*. En el sector extractivo juegan un rol importante las empresas chinas SINOPEC y SINOCHEM como operadores de exploración.

Si se hace un balance intermedio de las relaciones entre Colombia y la potencia líder en Asia se puede decir, siguiendo las palabras del canciller colombiano, Carlos Holmes Trujillo, que China es vista por el actual gobierno colombiano como un “socio valioso y una prioridad para la política exterior”. El diálogo bilateral se ha ampliado de forma fluida y amistosa. Las bases políticas, económicas y de cooperación son sólidas. El intercambio comercial y las inversiones directas han aumentado continuamente. Gracias a sus enlaces económicos con otros países y su red de TLCs, tanto con países desarrollados como en desarrollo, Colombia ha evitado la contracción económica que han sufrido Brasil y otros países que son tan dependientes de China e India. Mientras su crecimiento bajó en 2017 al 1,4%, subió en 2018 al 2.7% y tenía un pronóstico de continuar creciendo al 3.5% para los años 2019-2021, si bien esto difícilmente pueda cumplirse luego de la irrupción de COVID-19³⁴. El país andino ha evitado, además, la trampa de dependencia del mercado chino porque, con 75 mil millones dólares, ocupa la posición más baja en inversiones directas chinas en América del Sur desde 2005 (Gallagher & Myers, 2019). En asuntos de cooperación, las contribuciones chinas han permitido desde 2010 el desarrollo de una amplia gama de proyectos en áreas como desminado, seguridad y defensa, reducción de la pobreza, transporte e infraestructura³⁵ y ciencia y tecnología. Además, China es percibida por el gobierno de Duque como “un aliado invaluable para enfrentar desafíos como el cambio climático o la delincuencia organizada transnacional” (Holmes Trujillo, 2018).

Sin embargo, no todo es concordia en esta relación sur-sur. Como otros socios comerciales del gigante asiático, Colombia tiene que blindarse contra las conocidas prácticas de competencia desleal de varias empresas chinas, entre las que se incluyen la introducción de subsidios y la elevación de aranceles a favor de sectores nacionales golpeados como los de calzado, textiles, confecciones y automotriz. También la posibilidad de un acuerdo de libre comercio, como había pensado y luego desechado Santos y también retomado por el gobierno de Duque, plantea serios desafíos dado que el alto valor agregado y la tecnología que incluyen las exportaciones de China al país andino acentúan la reprimarización de la economía colombiana.

Las buenas relaciones económicas son turbadas finalmente por tensiones bilaterales con respecto al rol que China juega en Venezuela, donde el apoyo económico y político de Beijing es una de las causas que contribuyen al mantenimiento del régimen chavista, enemigo principal de Duque y del Grupo de Lima al cual Colombia pertenece. Si bien este posicionamiento es bienvenido en Washington, allí se ve con recelo la intensificación de las relaciones entre Colombia y China. La Casa Blanca se muestra cada vez más molesta por las relaciones estrechas de uno de sus socios con su gran competidor mundial y reclama cada vez más exclusividad en sus relaciones con socios latinoamericanos. Hasta ahora, Trump redujo la cooperación solo a pequeños países centroamericanos que recientemente cortaron relaciones con Taiwán. Pero el endurecimiento del conflicto entre Estados Unidos y China podría implicar que en el futuro también otros países latinoamericanos, incluso Colombia con su papel estratégico en la región andina, reciban advertencias en ese sentido. Un artículo reciente de Steve Bannon, ex-asesor íntimo de Donald Trump, en la prestigiosa *Washington Post* resulta llamativo en cuanto al macroclima entre Washington y China. Siguiendo a Bannon, para Estados Unidos, la “potencia hegemónica global”, ha llegado el momento de llevar adelante una guerra económica y estratégica contra China (Bannon, 2019).

Conclusiones

Siguiendo un reciente informe sobre el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, publicado por el *Atlantic Council*, un *think tank* independiente, no hay duda que estas relaciones se han desgastado durante los años pos-acuerdo de paz y la presidencia de Trump. Corresponsables de este declive son varios factores internos. Uno de ellos es el fin del

³⁴ *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, IMF, 2019. Recuperado de www.imf.org/external/datamapper/NGDP_PRCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO/WORLD

bipartidismo tradicional en Colombia con tres efectos: 1) la dispersión de las bancas del Congreso entre una amplia gama de partidos, lo que hace difícil encontrar mayorías para la aprobación de leyes; 2) una dificultad mayor para formular e implementar una política exterior coherente y, su contracara, una menor previsibilidad de esta política para los socios externos; y 3) una creciente fragilidad e inestabilidad de la popularidad del presidente Duque, quien después de sus primeros 100 días en el poder contaba con una aceptación de solo el 22% (Atlantic Council, 2019). A eso se agrega que los ciudadanos colombianos comparten, como en otros países de la región, la sensación de frustración y desilusión con respecto a su clase política y la democracia en general. Según encuestas del *Latin America Public Opinion Project (LAPOP)* de la Universidad de Vanderbilt, solo el 10% de los/las colombianos/as tiene confianza en los partidos políticos y solo el 53,3% expresa apoyo a la democracia. Al desencanto político se agregan otros factores: una creciente sensación de inseguridad por la ola de refugiados de Venezuela; el aumento de la violencia en el país desde la firma del tratado de paz con las FARC y la escasa implementación de este tratado. Que la frustración, el desencanto político y la sensación de inseguridad pueden convertirse en una bomba de tiempo quedó de manifiesto en noviembre de 2018, cuando una propuesta de ley del gobierno, que incluía una reducción del IVA del 19% al 17% y, al mismo tiempo, cancelaba una amplia gama de excepciones incluyendo muchos productos básicos en el nuevo arreglo, desencadenó graves protestas sociales, apoyadas por sindicatos, el sector agrario, estudiantes y profesores³⁶. La iniciativa gubernamental fue una primera respuesta del gobierno de Duque a la demanda que la OCDE le había planteado ya en 2016 al gobierno colombiano de que implementase una serie de reformas para cumplir efectivamente lo estipulado en el acuerdo de paz con las FARC y avanzar en la modernización de la economía colombiana para hacerla más atractiva para inversores locales y extranjeros. Pese a las protestas, el proyecto de ley de reforma tributaria, bien visto en Washington, pasó la cámara baja el 16 de diciembre de 2018 y dos días después también el senado. La ley contenía una serie de reducciones de impuestos para el sector empresarial, lo que fue denunciado severamente por la oposición como un “regalo” para el *bigbusiness*. La resonancia provocada por la reforma fue variada. Mientras algunos economistas colombianos advirtieron que la membresía en la OCDE podría reducir el margen de maniobra del país para seguir su propio camino de desarrollo, otros vieron en la reforma una oportunidad para mejorar muchos indicadores sociales que estaban muy bajos y mejorar el *Rating* en el sector financiero, un objetivo importante en vistas del nivel de deuda pública del 45% del GDP³⁷.

Al deterioro del desarrollo interno en Colombia se agrega, con Donald Trump, un presidente con un carácter errático y narcisista, comportamientos volátiles y poco calculables, junto con decisiones muchas veces incoherentes tanto en política interna como exterior. Todo eso hace difícil y hasta imposible encontrar una línea directriz en sus decisiones políticas.

Los temas tratados en los párrafos anteriores sobre las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos durante los años recientes nos dejan, a mediados del año 2020, una imagen ambivalente. A pesar de viejos y nuevos problemas conflictivos en las relaciones bilaterales pos-acuerdo de paz, el país andino sigue siendo también en la era Trump y Duque uno de los socios más estrechos e importantes de Estados Unidos en América Latina, una región reclamada por el vecino del norte ya desde hace dos siglos como su patio trasero natural. Del mismo modo, Estados Unidos sigue siendo el socio prioritario de Colombia, si bien se ve desafiado crecientemente por su competidor China, cuya presencia económica en los países al sur del Río Grande es cada vez más fuerte.

Regresando a nuestro punto de partida y retomando las tres hipótesis del comienzo, el balance de nuestro análisis en los diferentes campos de cooperación es el siguiente:

1) En el área de las **relaciones económicas**, la conflictividad en las relaciones bilaterales desde 2017 hasta nuestros días ha sido baja – con dos excepciones: la cuestión de la propiedad

³⁶ Duque battles internal revolt, *Latin American Weekly Report*, 15 November, p. 4

³⁷ Colombia's OECD membership and hopes for greater stability. *Latin American Andean Group Report*, 18 December, 2019

intelectual en el sector farmacéutico y los aranceles para el acero y el aluminio, que no han sido abolidos hasta hoy. Ambos casos tienen para Colombia una importancia mayor que para Estados Unidos. Una de las causas del bajo perfil de disensos en el campo económico es que la macroeconomía colombiana ha mostrado una tendencia positiva comparada con las de otros países de la región. El FMI calculó que la economía colombiana crecería el 3,7% entre 2019 y 2023, una cifra que coloca al país en una posición relativamente buena en la región. Colombia dispone de una red amplia de tratados bilaterales de comercio y es el socio comercial más importante de Estados Unidos en América Latina después de México. Un efecto negativo tuvo la imposición de aranceles al acero y el aluminio, aún más por el hecho de que, en 2018, la Casa Blanca dio durante meses la impresión de que iba a liberar a Colombia de estos aranceles. Como país fundador de la Alianza del Pacífico (AP), Colombia subrayó su compromiso con el multilateralismo, que le permitiría consolidar su rol en un orden mundial liberal. El país ingresó como tercer Estado latinoamericano (después de Chile y México) en la OCDE y la OEA. Bien vistos son en Washington, además, los primeros pasos de reformas internas, como la del sistema de impuestos.

En suma: en el área económica no hay fricciones de peso que podrían molestar a Trump y su estrategia “*América First*”. A eso se agrega un factor más bien psicológico. Colombia sigue siendo, según el *Pew World Values Survey* uno de los países latinoamericanos que más aprecian a Estados Unidos con un 51% de adhesión. Las relaciones económicas de Colombia con China, cada vez más estrechas, no son bien vistas en Washington, pero son sin embargo toleradas mientras no chocan con las relaciones con Estados Unidos y se restringen a materias que el socio del norte no percibe y ni califica como un ataque a la estrategia “*América first*”. Hay señales, sin embargo, de que para Washington es cada vez más inaceptable que países latinoamericanos, entre ellos Colombia, mantengan buenas relaciones tanto con Estados Unidos como con China: ha llegado, más bien, la hora de escoger entre Beijing y Washington.

2) El balance de las relaciones bilaterales en el **área de la seguridad** es más bien mixto. Elementos positivos son la adhesión del país a la OTAN, su participación activa en varios de sus programas y de la ONU, además del hecho de que los militares norteamericanos y colombianos siguen apoyándose mutuamente en varias áreas. La mayor parte de las tropas colombianas ha participado en cursos de entrenamiento en Estados Unidos y en maniobras o misiones conjuntas. Uno de los resultados de esa estrecha cooperación militar es el hecho de que Estados Unidos fue y sigue siendo el proveedor más importante de equipo militar a Colombia, el cual es más alto *per cápita* que en todos los demás países latinoamericanos. Un aporte muy valioso para ambos lados es también la cooperación triangular en América Central, donde la posición colombiana es cada vez más protagónica, y el país se perfila como un agente activo que transmite su conocimiento y experticia a otros contextos y practica una cooperación sur-sur. Con respecto a la política de sanciones decididas por la Casa Blanca tanto contra el régimen de Caracas como contra Cuba, el gobierno de Duque es un aliado fiel. Lo mismo vale con respecto al reconocimiento de Guaidó, el presidente autoproclamado y competidor de Maduro.

Una preocupación, tanto para Washington como para Bogotá es la escasa implementación del acuerdo de paz. Según cifras del *Notre Dame University's Kroc Center*, hasta hoy se ha comenzado a implementar solo el 23% de los 578 compromisos estipulados en el acuerdo de paz (Noboa, Mateu Gelabert, 2019, p. 4). Una de las reacciones a esta situación poco satisfactoria es que el 40% de los ex-combatientes de las FARC ha retomado actividades ilícitas. A eso se agrega que desde la firma del tratado de paz fueron asesinados 500 activistas y 210 desplazados. La región de frontera con Venezuela se ha transformado en un lugar de actividades ilícitas.

3) En el **ámbito político-diplomático** de las relaciones bilaterales, el cielo es cada vez más nublado. Ya unas semanas después de las dos visitas de Duque a Washington la concordia comenzó a desvanecerse. La administración de Trump fue subiendo de tono con respecto a temas sensibles de la política colombiana y eso, como la revista colombiana *Semana* ha destacado, “no

tanto como el mejor amigo, sino como auditor”³⁸. Ejemplos de eso son las objeciones a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la extradición de Santrich, la cuestión del glifosato y la marcha insatisfactoria del proceso de paz. En el debate político colombiano interno se ha vuelto a hablar de que las relaciones bilaterales con Estados Unidos se han “narcotizado”, no en última instancia por “mérito” del embajador norteamericano Kevin Withaker, quien cumple esa función desde hace ya cinco años, un plazo muy largo e inusual en el servicio exterior en el mismo lugar. Para Washington no era suficiente que las FARC dejaran de traficar, pretendía también que tuvieran un rol activo en la lucha anti-droga y anti-violencia. Y, si bien el gobierno norteamericano compartía los principios de la justicia transicional, esperaba que ésta se aplicara con todo el peso de la ley³⁹.

Un tema adicional que molesta a Washington es el hecho de que, a pesar de avances remarcables en el área de los **derechos humanos**, la cifra de violaciones de derechos humanos en el país andino sigue siendo alta. Víctimas son en primer lugar periodistas, defensores de derechos humanos, sindicalistas y activistas sociales, además de mujeres, niños, afro-colombianos y líderes indígenas. A eso se agregan casos de ejecuciones extrajudiciales, cometidas en primer lugar por las fuerzas de seguridad y falsedades (“*False Positives*”) (detalles en Beittel, 2019, pp. 20-24). El futuro develará si, para la administración Trump, para la cual las relaciones económicas tienen una clara prioridad en su estrategia “*America first*”, la apelación a los derechos humanos irá más allá del discurso y tendrá consecuencias concretas en la cooperación bilateral con su socio prioritario en América Latina.

En síntesis: la evidencia recopilada no permite una adscripción inequívoca a las etiquetas con las cuales se ha descrito el rol de Colombia en sus relaciones bilaterales: “país ejemplar” o “país problema” (la perspectiva de Washington). Lo mismo vale en cuanto a la adscripción a las doctrinas *respice polum* o *respice similia* (la perspectiva de Colombia).

Una última nota: desde marzo del año en curso el mundo entero se ve afectado por la pandemia de COVID-19. Si bien estalló en América Latina y el Caribe con cierto atraso, la alcanzó en un momento de una grave debilidad de sus economías y de vulnerabilidad macroeconómica. La volatilidad aumentó a niveles históricos, se produjeron salidas masivas de capitales desde los mercados emergentes, una depreciación de la mayor parte de las monedas nacionales respecto del dólar y considerables aumentos en los niveles de riesgo soberano. Durante el decenio posterior a la crisis financiera mundial de 2008/09 (2010-2020), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó, según datos recientes de la CEPAL, del 6% a 0,2%; más aún, en el período 2014-2019 se registró el menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%) (CEPAL, 2020, p. 8). Como vimos más arriba, en años recientes Colombia estuvo mejor posicionada con respecto a algunas variables de su macroeconomía. Sin embargo, la CEPAL pronostica una contracción de 2.6% para el país en 2020 como consecuencia de COVID-19, frente al promedio de -5.3% en toda América Latina una cifra relativamente moderada (CEPAL, 2020, p. 15). El gobierno de Duque ha reaccionado rápido y con medidas decididas ante los primeros contagios. El 24 de marzo decretó la cuarentena. Siguió otras medidas drásticas. Una gran mayoría de los ciudadanos colombianos está aparentemente de acuerdo con eso, a pesar del hecho de que la gran cantidad de reglamentos, en su mayoría decretados, refuerza, como en otros países latinoamericanos, tendencias autoritarias del gobierno. Una prueba de la amplia aclamación ciudadana es que los valores de aprobación de Duque subieron del 29% antes de la pandemia hasta ahora 68% (Weiss, 2020, p. 2). Uno de los primeros pasos del gobierno colombiano fue también el cierre de la frontera con Venezuela, con el argumento de evitar una ola de contagios por refugiados/as venezolanos/as. Los/as más afectados/as por ésta y otras medidas gubernamentales contra la pandemia son los/as migrantes venezolanos/as, que han perdido en su mayoría sus pobres ingresos en el sector informal y no disponen de seguro social. Como reacción

³⁸ EE.UU y Colombia: con amigos así.... *Semana*, 21 de abril de 2019. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/estados-unidos-aumenta-su-presencia-e-influencia-en-colombia/610099/>. Consulta: 24 de abril de 2019

³⁹ *Ibidem*

a las restricciones del gobierno, se desarrolló una nueva ola de migración, esta vez de muchos miles de venezolanos/as emigrados/as que intentan, en gran parte sin éxito, regresar a su país de origen. No existen canales de comunicación entre Duque y Maduro que permitan abrir negociaciones para una solución negociada. El precio va ser alto para ambos lados.

Tiempos de pandemia, como ahora el COVID-19, son tiempos del “ensimismamiento”, tiempos de la primacía de la política interior y, como he mencionado en mi introducción, del régimen “*Every country for itself*”. Todos los esfuerzos de un gobierno están centrados en la gestión de la pandemia y la mitigación de sus impactos en la sociedad. Eso vale ahora tanto para Colombia como para Estados Unidos, un país cuyo presidente está ignorando de manera casi criminal la pandemia y sus efectos desastrosos. En situaciones tan excepcionales como la de COVID-19, relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia se encuentran más bien en un modo de hibernación. Cuando la pandemia deje de determinar la política, comenzará un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales bajo contextos nacionales, hemisféricos e internacionales indudablemente muy diferentes de los de antes de la pandemia.

Referencias bibliográficas

- Angelo, P. F. (2018). In Colombia, false positives are a false start for peace. *Global Americans*, May 31. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2018/05/false-positives-are-a-fals-start-for-peace>
- Atlantic Council (2017). *A Roadmap for US Engagement with Colombia*. Washington, D.C., 43 págs. Recuperado de https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2017/05/A_Roadmap_for_US_Engagement_with_Colombia_web_0517.pdf. Consulta: 15 de abril de 2020
- Atlantic Council (2019). *The Untapped Potential of the US-Colombia Partnership. Creating a Modernized Plan for the Bilateral Relationship*. September, Washington D.C., 22 págs.
- Atlantic Council (2019). *The Untapped Research & Report by the Atlantic Council’s US-Colombia Task Force*. Washington D.C., 70 págs. Recuperado de <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/untapped-potential-us-colombia-partnership/>. Consulta: 20 de octubre de 2019
- Bannon, S. (2019). We’re in an economic war with China. It’s futile to compromise. *Washington Post*, May 9. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/opinions/compromising-with-china-is-not-futile/2019/05/09/26c0aad6-71b8-11e9-9331-30bc5836f48e_story.html. Consulta: 10 de octubre de 2019
- Barragan Ramos, J. R. (2019). Cuba expresó no querer romper relaciones diplomáticas con Colombia. *LAFM*, 17 de octubre. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/internacional/cuba-expreso-no-querer-romper-relaciones-diplomaticas-con-colombia>. Consulta: 30 de octubre de 2019.
- Beittel, J. S. (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Services, CRS Report, November 29. Recuperado de <https://crsreports.congress>
- Beittel, J. S., Rosen, L. W. (2019). *Colombia’s Changing Approach to Drug Policy*. Congressional Research Services, CRS Report R44779
- Birke Daniels, K. (2019). Zurück zu den Waffen? Warum die Wiederbewaffnung der FARC nicht das Ende des Friedensprozesses in Kolumbien bedeuten muss. *IPG Internationale Politik und Gesellschaft*, 3 de septiembre, 6 págs. Recuperado de <https://www.ipg->

- [journal.de/regionen/lateinamerika/artikel/zurueck-zu-den-waffen-3696/](https://www.zeitschriftderlaus.de/journal.de/regionen/lateinamerika/artikel/zurueck-zu-den-waffen-3696/). Consulta: 4 de septiembre de 2019
- Bodemer, K. (2017). El efecto de la Unión Europea en las relaciones colombo-brasileñas. En Varios Aurores (Eds.). *Estado y perspectivas de las relaciones Colombo-brasileñas*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, pp. 297-341
- Bodemer, K. (2018). Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el gobierno de Trump. *Anuario latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol.6, pp. 187-212.
- Bodemer, K. (2019). El rol de la Unión Europea como actor externo en la política colombiana – entre el bilateralismo y el trilateralismo. *Anuario latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 8, pp. 297-319
- Borda Guzmán, S. y Berger, M. P. (2012). Relaciones bilaterales China y Colombia: 1990-2010. *Colombia Internacional*, 75, pp. 83-129
- Borda, S. (2015). El aterrizaje de Estados Unidos en el proceso de paz. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/el-aterrizaje-de-estados-unidos-en-el-proceso-de-paz/>. Consulta: 12 de febrero de 2020
- Bremmer, J. (2012). *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. London: Portfolio (Penguin Group), 230 págs.
- Brühwiller, T. (2017). Sie füllen das Machtvakuum der FARC und übernehmen die Kokainproduktion. *Neue Züricher Zeitung (NZZ)*, 24 de noviembre. Recuperado de <https://www.nzz.ch/international/im-kolumbianischen-niemandsland-ld.1329174?reduced=true>. Consulta: 24 de noviembre de 2019
- CEPAL (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Santiago de Chile, 36 págs.
- Cepeda Másmela, C. (2016). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. En E. Pastrana, H. Gehring (Eds.). *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 409-441
- Checkel, J. T. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics*, 50 (2), pp. 324-348
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cancillería (2016). *República Popular China*. Recuperado de <http://www.cancilleris.gov.co/internacioal/politica/regiones/asia-pacifico/china> Consulta: 18 de noviembre de 2019
- Congressional Research Service (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations*. November, 43 págs. Recuperado de <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=-Congressional+Research+Service+%282019%29%3A+Colombia%3A+Background+and+U.S.Realitions%2C+November>. Consulta: 10 de noviembre de 2019
- Delgado, A. M. (2018). Colombia Will Find it Hard to Accept Another 1 Million Venezuelan Migrants. *Miami Herald*, November, 27
- Departamento Nacional de Planificación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá, 135 págs.
- DeShazo, P., Mendelson Forman, J., McLean, P. (2009). *Countering Threats to security and stability in a failing state: Lessons from Colombia*. Center for Strategic & International Studies, September
- DeYoung, K. & Sheridan, M. B. (2019). Venezuelan Military Fails U.S. Hopes. *Washington Post*, April, 14. Recuperado de

https://www.nzherald.co.nz/world/news/article.cfm?c_id=2&objectid=12222189.

Consulta: 18 de abril de 2019

- Drekonja, G. (1983). *Retos a la política exterior colombiana*, Bogotá: Cerec-CEI
- Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda, A. Tickner (Eds.). *Relaciones Exteriores y Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 49-79
- Embajada de Estados Unidos (2000). *Asistencia estadounidense al Plan Colombia*, 7 de marzo. Recuperado de <http://spanisch.bogota.usembas-sy.gov/pcolombia004.html>. Consulta: 10 de diciembre de 2019
- Estevardeordal, A. (2019). Latin America: The opportunity of migration. *The Global Americans*. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2019/06/latin-america-the-opportunity-of-migration/>. Consulta: 22 de junio 2019
- Forero, J. (2010). Colombia Opens Doors for Talks with FARC Rebels. *Washington Post*, August, 11
- Gallagher, K. P., Myers, M. (2019). *China – Latin America Finance Database*. Inter-American Dialogue. Washington. Recuperado de www.dialogueorg/maP_LIST7. Consulta. 14 de abril de 2020
- Gallup Colombia (2019). *Gallup Poll Colombia*. 130, May. Recuperado de <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/05/17085310/031800190000-GALLUP-POLL-130.pdf>. Consulta: 10 de marzo de 2020
- Gobierno de Colombia (2019). *Colombia Determina Esquema de Atención para Ex-Militares y Ex-Policías Venezolanos que se encuentran en el Territorio Nacional*. May 15. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/195-mayo-2019/colombia-determina-esquema-de-atencion-para-ex-militares-y-ex-policias-venezolanos-que-se-encuentran-en-el-territorio-nacional>. Consulta: 10 de junio de 2019
- Gómez Maseri, S. (2019). Están en peligro las relaciones con Estados Unidos? La decisión de la JEP que negó el pedido de extracción de Santrich, elevó el nivel de nerviosismo. *El Tiempo*, Bogotá, 19 de mayo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estan-en-peligro-las-relaciones-entre-colombia-y-estados-unidos-363786>. Consulta: 23 de mayo de 2019
- Guzmán, S. (2019). *4 reasons Trump's frustration about cocaine make him pick a fight with one of the US's best friends*. Recuperado de <https://www.businessinsider.in/miscellaneous/4-reasons-trumps-frustration-about-cocaine-may-make-him-pick-a-fight-with-one-of-the-uss-best-friends/slidelist/70309274.cms>. Consulta: 16. de octubre de 2019
- Holguín, M. A. (2018). Colombia quiere ser socio estratégico de China. *El Tiempo*, 28 de febrero. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11238621>. Consulta: 20 de octubre de 2018
- Holmes Trujillo, C. (2018). "China es el buen socio de Colombia". *Semana*, 23 de octubre. Recuperado de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/china-se-abre-al-mundo/articulo/china-es-el-buen-socio-de-colombia/587380/>. Consulta: 25 de octubre de 2018
- Kroc Institute for International Peace (2018). *State of Implementation of the Colombian Final Accord*, Executive Summary. Kroc Institute For International Peace Studies, University of Notre Dame, May 2018. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/284659/pam_press_release-espanol2.pdf - Consulta: 10 de marzo 2019

- Kroc Institute for International Peace (2019). *State of Implementation of Colombian Final Accord. December 2016-April 2019*, Executive Summary. Kroc Institute For International Peace Studies, University of Notre Dame. Recuperado de https://kroc.nd.edu/assets/333274/executive_summary_colombia_print_single_2.pdf. Consulta: 19 de octubre de 2019
- Kurniawati, D. E. (2017). Intermestic Approach: A Methodological Alternative in Studying Policy Change. *PCD Journal*, 5 (1), pp. 147-173. Recuperado de <https://jurnal.ugm.ac.id/pcd/article/view/26293>. Consulta: 20 de noviembre de 2019
- Lippe, S. (2014). There is no Silver Bullet and Other Lessons from Colombia. *Interagency Journal*, 5 (3), Fall
- Maihold, G. (2018). *Kolumbiens Frieden und Venezuelas Krise. Wie sich in Südamerika eine regionale Krisenlandschaft aufbaut*, SWP-Aktuell 13, Februar, 8 págs.
- McDermott, J. (2014). The BACRIM and Their Position in Colombia's Underworld. *InSight Crime*, May 2
- Mejía, L. (2019). How Colombia is Welcoming Migrants – and Staying Solvent. *Americas Quarterly*, September 11
- Meyer, P. J. (2019). The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance and the Crisis in Venezuela. *CRS Insight* IN1116. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/IN1116.pdf>. Consulta: 14 de octubre de 2019
- Miranda, B. (2019). La audaz alianza de China con Colombia, el "mejor amigo" de Estados Unidos en Latinoamérica. *BBC News*, 26 de agosto. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49377586>. Consulta: 18 de agosto de 2019
- Morgenthau, H. J. (1990). *Otro 'gran debate': el interés nacional de los Estados Unidos*. Escritos sobre política internacional. Madrid: Tecnos, pp. 99-109
- Noboa, A. & Mateu-Gelabert, S. (2019). Will the current state of polarized Colombian and U.S. politics undermine bilateral relations? *Global Americans*, July 10. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2019/07/will-the-current-state-of-polarized-colombian-and-u-s-politics-undermine-bilateral-relations/>. Consulta: 13 de julio de 2019.
- Pardo, R. y Tokatlian, J. (1989). *Política exterior colombiana, de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, pp.83-86
- Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá: Editorial Universidad Pontificia Javeriana, 70 págs. Recuperado de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=62156d53-272f-7966-3465-d085371a4942&groupId=287914. Consulta: 20 de abril 2019
- Pastrana Buelvas, E.; Rafal Castro, R.; González, P. A. (2017). Las relaciones entre Colombia y China: perspectivas para una asociación estratégica, comprensiva e integral. En Varios Autores (Eds.). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Edición Javeriana, pp. 409-445
- Pastrana, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, XXIV (35), pp. 97-118
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. *International Organization*, 42 (3), pp. 427-460
- Reith, S. (2020). *Krisencocktail in Kolumbien, COVID-19 stürzt venezolanische Migranten in ausweglose Lage*. Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Länderbericht Kolumbien, 11 de junio, 5 págs.

- Rengifo Marín, C. (2017). El cartel de la Toga, la corrupción hasta la Corte Colombiana. *América Latina en movimiento*, 11 de octubre. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/188545>. Consulta: 20 de octubre de 2017
- Restrepo, L. G. (2008). *Propiedad Intelectual y Acceso a Medicamentos*. Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. Acción Internacional por la Salud – AIS Perú, Lima, Febrero, 265 págs.
- Rocha Hernández, G. (2017). *La propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos: Impacto sobre el sector farmacéutico* (Tesis de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Estudios Posgrado, Buenos Aires, 108 págs.
- Rojas, D. (2013). Much more than a war on drugs: elements for a balance of Plan Colombia. *Dossier: conflicto y paz*
- Rosenau, J. N. (1996). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En J. A. Vázquez (ed.). *Classics of International Relations*, Upper Saddle (N.Y.): Prentice Hall, pp.179-190
- The White House (2019). *ONDCP Reports Cocaine Production in Colombia is Leveling Off*, June 26
- Tickner, A. B. (2002). Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos. En M. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (eds.). *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Friedrich-Ebert-Stiftung FESCOL, Hanns Seidel-Stiftung, Bogotá, pp.353-397
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, pp.175-205
- Tickner, A., B. (2006). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus principales debilidades. *Colombia Internacional*, 65, pp. 90-111
- UN Security Council (2017). Colombia Briefing and Consultations, *Whats in Blue*, June. Recuperado de <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2017/06/colombia-briefing-and-consultations.php>. Consulta: 2 de julio de 2017
- UN Verification Mission in Colombia (2019). *Report of the Secretary-General*. S/2019/780, October 1
- US Department of State (2011). *Diplomacy in Action. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)*. Bureau of Western Hemisphere, March 21. Recuperado de <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/1586200.htm>. Consulta: 30 octubre de 2019
- US Department of State (2018). *U.S. Colombia Dialogue Reaffirms an Enduring Partnership*. Press Release, March 1. Recuperado de <https://www.state.gov/u-s-colombia-dialogue-reaffirms-an-enduring-partnership/>. Consulta: 21 de junio 2020
- USAID (2018). *Colombia: Integrated Country Strategy*, August 14, 13 págs. Recuperado de https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/ICS_WHA_Colombia_PublicRelease508_03042020-508.pdf. Consulta: 29 de octubre de 2019
- Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*. Congressional Research Services, CRS Report, June 22, 14 págs. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>. Consulta: 2 de junio de 2020
- Velosa, E. (2020). *Alte Freunde, neue Freunde: Kolumbien verzichtet für die USA auf bessere Beziehungen zu China*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung (HBS). Recuperado de <https://www.boell.de/de/2020/06/12/alte-freunde-neue-freunde-kolumbien-verzichtet-fuer-die-usa-auf-bessere-beziehungen-zu>. Consulta: 20 de junio de 2020

- Villarreal, M. A., Edward, & García (2012). *The U.S. Colombia Free Trade Agreement. Background and Issues*, Congressional Research Services, CRS Report RL 34470. Recuperado de <https://www.hsdl.org/?view&did=685149>. Consulta: 5 de enero de 2019
- Waltz, K. N. (1990). Realist Thought and Neorealist Theory, *Journal of International Affairs* 44,1, pp. 21-38
- Weiss, S. (2020). Die autoritäre Versuchung. *Internationale Politik und Gesellschaft (IPG)*. Recuperado de <https://www.ipg-journal.de/ipg/autorinnen-und-autoren/autor/sandra-weiss/>. Consulta: 30 de junio de 2020
- Wendt, A. (1999). Anarchy is What States Make of it, en *International Organization*, 46, 2, pp. 58-72