

100 DÍAS DE BIDEN

Colombia y los 100 primeros días del gobierno Biden

Sandra Borda
Abril 2021

INTRODUCCIÓN

Aun cuando Joe Biden llegó al poder con grandes desafíos domésticos y prioridades internacionales que no pasan tan claramente por América Latina, el cambio de tono y de contenido de la política exterior de su gobierno hacia ésta y hacia Colombia ha sido de dimensiones que es preciso considerar. El cambio más notorio en la agenda binacional probablemente tiene que ver con una renovada preocupación por los derechos humanos y el acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc, hoy partido político. Pero a pesar de esta transformación de la relación bilateral, ello no necesariamente implica un viraje radical de la agenda. La crisis venezolana y el tráfico ilegal de drogas ilícitas continúan siendo las preocupaciones centrales de Washington, aproximados de formas diferentes.

Es claro que uno de los principales cambios se relaciona con la forma en que se adelantan relaciones con América Latina, y en particular con Colombia. Como lo sugirió un funcionario del Departamento de Estado, Trump empleó agresivamente tácticas que buscaban poner presión bilateral, amenazar con sanciones económicas u otras, y forzar a los países a obedecer.¹ En este sentido, la política exterior de la administración Biden retornará a los conductos regulares y los canales diplomáticos tradicionales, y se insertará en el sistema internacional de forma mucho más institucionalizada que la de la administración anterior. Desde ya es evidente que el gobierno demócrata es más amigo de la construcción de liderazgo y de la negociación internacional y mucho menos del uso de las amenazas y los regaños públicos y altisonantes. La toma de decisiones retornará a los expertos y diplomáticos, y la política exterior estará menos politizada e ideologizada.²

Además, Trump usó la política hacia América Latina como un apéndice de la política doméstica y de su lucha electoral contra los demócratas. Es decir, su política hacia América Latina bus-



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

caba suplir las preferencias políticas de los votantes en la Florida. En busca de ese objetivo, su campaña contó con el acompañamiento de miembros del partido de gobierno colombiano—el Centro Democrático—y con la aún no tan clara participación de su embajador en Estados Unidos. El presidente Iván Duque no objetó ni comentó la estrategia de su partido sino sólo después de que el triunfo de Biden fuera claro e indiscutible. A pesar de que Washington ha enviado el mensaje de que no ejercerá ninguna retaliación en respuesta a tan arriesgada apuesta, hasta ahora Duque es uno de los pocos mandatarios latinoamericanos que aún no ha hablado con el nuevo presidente y el distanciamiento diplomático entre ambas naciones es cada vez más evidente.

El pasado 5 de abril, el Secretario de Estado Antony Blinken conversó telefónicamente con Duque. Resulta muy elocuente que el primer contacto oficial del nuevo gobierno hubiese versado, primero, sobre la cooperación bilateral en seguridad, desarrollo rural y lucha contra las drogas ilegales, en el marco del proceso de paz y como parte de su implementación; segundo, sobre el cambio climático, la protección a los derechos humanos y la recuperación regional frente a la pandemia; y tercero, sobre la restauración de la democracia en Venezuela y la bienvenida a la decisión de darle estatus temporal de protección a los migrantes de ese país.³ Días atrás, la cuenta de Twitter de la Embajada estadounidense en Colombia declaraba que la prioridad del nuevo gobierno en la relación bilateral sería la implementación del proceso de paz y la lucha contra el covid-19. Todo parece indicar que la priorización de la paz y la protección a los derechos humanos no dialoga directamente ni se articula fácilmente con los intereses prioritarios del gobierno colombiano. Un ajuste a este nuevo escenario parece estar a la orden del día, sin que en Colombia se produzcan decisiones que demuestren que dicho acomodamiento se está gestando.

Otro escenario en donde también hubo una apuesta arriesgada de Colombia en favor de la administración Trump y su candidatura, fue en el nombramiento del nuevo presidente del

1 <https://www.newyorker.com/news/news-desk/can-biden-reverse-trumps-lasting-damage-in-latin-america>

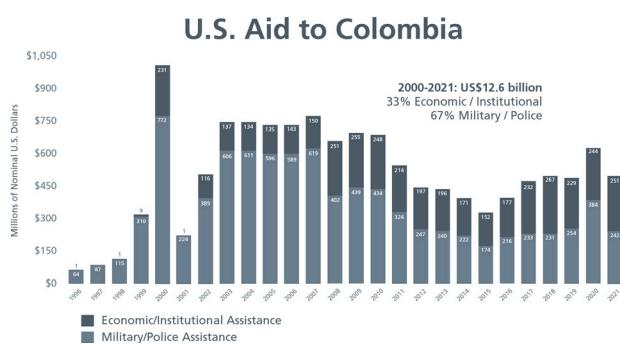
2 <https://www.cfr.org/podcasts/transition-2021-how-will-biden-handle-latin-america>

3 <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-colombian-president-duque/>

Banco Interamericano de Desarrollo, cargo usualmente desempeñado por un latinoamericano. Por vez primera desde su fundación, Trump propuso y apoyó la candidatura de un estadounidense, Mauricio Claver-Carone. El proceso dividió la política interna estadounidense—los demócratas se opusieron abiertamente a esa candidatura—y latinoamericana. El gobierno colombiano le brindó su apoyo irrestricto al candidato de Trump, un político con una agenda opuesta a los regímenes cubano y venezolano. De hecho, el embajador colombiano en Washington dedicó ingentes esfuerzos a apoyar y promover esta candidatura.

Miembros del Partido Demócrata han sugerido que sacar a Claver-Carone de su puesto sería una condición para comprometer recursos estadounidenses en la institución y, consecuentemente, en el proceso de recuperación económica latinoamericano. Patrick Leahy, uno de los senadores más influyentes en asuntos latinoamericanos, dijo que esta elección dificultaría que el Senado aprobara un incremento de la contribución estadounidense al capital del banco. Al nuevo gobierno no le agrada Claver-Carone, cómo fue elegido ni los principios que representa. Por mucho que la cuota de Trump en el BID envíe mensajes de conciliación a la nueva administración en Washington, su liderazgo poco o nada tiene que ver con las nuevas líneas de relacionamiento hemisférico de Biden.⁴ Sin embargo, no es el momento de dividir y retroceder. La asamblea de gobernadores tuvo lugar en Barranquilla y el gobierno Biden parece dispuesto a dejar pasar el asunto y profundizar la cooperación con la región para acelerar la recuperación económica. Pero sin duda el episodio dejó mella en la relación de Colombia con el nuevo gobierno.

A pesar del legado, de cambios en el tono y la forma de la conversación, es muy posible que el ritmo y la naturaleza de la ayuda estadounidense a Colombia no se transformen fundamentalmente. No está en su interés reducir el monto de ayuda para la guerra contra las drogas y la implementación del proceso de paz. Luego, es posible que se mantenga la tendencia que señala el gráfico:



Es preciso examinar ahora las potencialidades de cambio que se observan en los asuntos cruciales de la agenda entre los dos países: la crisis venezolana y la guerra contra las drogas.

4 Borda, Sandra, "El BID, en problemas" en *El Tiempo*, Marzo 1 de 2021. Bogotá, Colombia.

VENEZUELA

El papel de Estados Unidos en la resolución de la crisis venezolana incluye varios escenarios y uno de los principales es la reactivación y la normalización de los vínculos con Cuba. Biden hizo parte del esfuerzo más importante por reformar las relaciones con Cuba en la historia reciente: el del presidente Barack Obama. En la misma dirección que tomó la política exterior de ese entonces, sus asesores de campaña anunciaron varias veces un "descongelamiento" de las relaciones, la eliminación de las restricciones reimpostas por Trump y el inicio del restablecimiento de la presencia diplomática en la isla. Todavía no resulta claro cuándo se implementarán estos cambios.⁵ Parte de la dificultad está en la campaña electoral en Florida y el daño que hizo entre los votantes hispanos, en ese y otros estados, la estrategia de asociar a Biden con el "castro-chavismo" y el socialismo. Es posible que Biden esté dándole un compás de espera a la estrategia para que se desvanezcan las narrativas republicanas de presentarlo como aliado y simpatizante ideológico de los regímenes autoritarios cubano y venezolano. De hecho, Juan González, del National Security Council, dijo recientemente que es difícil esperar una política hacia Cuba parecida o igual a la de la administración Obama, por cuanto el espacio político para una transformación de ese talante se ha cerrado mucho.⁶ Es posible entonces que se requiera de un lapso prudencial antes de que empiecen a retrotraerse algunas restricciones sobre los viajes y el envío de remesas, y que estos sean los primeros pasos para normalizar las relaciones.⁷

Con la normalización de esa relación, Estados Unidos logaría aproximarse más constructivamente a la resolución de la crisis venezolana. Entonces, si la primera condición toma más tiempo, es posible que la negociación en Venezuela también. En este, como en otros campos de la política exterior, el primer paso es revertir el legado de la administración Trump. El esquema de las sanciones no parece haber funcionado bien y a pesar del duro régimen de éstas, no se ha logrado una transición hacia la democracia. Según sus asesores, el gobierno Biden buscará trabajar con los aliados regionales para presionar a Maduro para que se comprometa a unas elecciones libres y justas⁸, y eventualmente establecer negociaciones cuando se decida una fecha para llevarlas a cabo.⁹ El gobierno estadounidense ha dejado claro que el interlocutor de parte de la oposición es Guaidó y ha enviado el mensaje de que su papel será el de acompañante y no propiciador de estas conversaciones.

5 <https://www.newyorker.com/news/news-desk/can-biden-reverse-trumps-lasting-damage-in-latin-america>

6 Entrevista con Juan González en <https://cnnespanol.cnn.com/2021/04/08/juan-gonzalez-biden-obama-cuba-maduro-directo-usa-orix/>

7 <https://www.nytimes.com/2020/10/27/world/americas/joe-biden-latin-america-policy.html> y <https://www.economist.com/the-americas/2021/01/14/joe-biden-will-shift-gears-in-latin-america>

8 <https://www.newyorker.com/news/news-desk/can-biden-reverse-trumps-lasting-damage-in-latin-america>

9 <https://www.nytimes.com/2020/10/27/world/americas/joe-biden-latin-america-policy.html>

En este sentido, la nueva política será más pragmática y contemplará la posibilidad de que Estados Unidos se sume a los esfuerzos para promover negociaciones serias.¹⁰ Sin embargo, hasta que el gobierno Maduro no envíe mensajes concretos sobre la seriedad de sus intenciones negociadoras, es muy posible que el gobierno Biden mantenga el statu quo. Por esa razón no ha levantado completamente el régimen de sanciones y tiene la intención de racionalizarlo y enfocarlo, al tiempo que ha mantenido el reconocimiento a Guaidó: mientras la negociación no sea una posibilidad concreta, Biden preferirá mantener su alianza con la oposición que busca la finalización de un régimen autocrático. Al final, cuenta con un consenso bipartidista sólido en su país alrededor de esta posición.

El problema en este escenario es para Colombia, cuyo gobierno ha tenido una política altamente ideologizada hacia la crisis venezolana y que no dialoga bien con el pragmatismo de Biden al respecto. La llave Trump/Duque y el fracaso de la estrategia del “cerco diplomático” dejó a Colombia aislada y con una posición rígida en contra de negociar para buscar una transición. El Grupo de Lima—en donde ejercía algo de liderazgo—se desvaneció y hoy pareciese que cualquier esfuerzo internacional por promover una solución pactada a la crisis tuviese que pasar por la ausencia y no por la presencia del gobierno colombiano. Sería muy anómalo que la solución al problema venezolano no incorporase a su vecino más importante, que ha recibido la mayor cantidad de migrantes.

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Se ha sugerido que la nueva administración estadounidense actuará internacionalmente más mediante la persuasión que la imposición y que hará uso de los principios de respeto mutuo y responsabilidad compartida.¹¹ Todo ello tendrá un significado hemisférico importante para la guerra contra las drogas, pero hay pocas señales de que el contenido de la estrategia antinarcóticos cambie sustancialmente.

El reporte de la Comisión del Hemisferio Occidental para la Política Antidrogas elaborado por expertos bipartidistas, entre quienes hay varios funcionarios de la administración Biden, es considerado como el lugar donde se pueden encontrar las señales de lo que será la política antidrogas de la actual administración. En el caso de Colombia, el informe declara que el Plan Colombia ha funcionado como estrategia anti insurgente pero no como estrategia antinarcóticos, y es llamativo que a pesar de declarar la guerra contra las drogas un fracaso, no proponga cambios sustanciales.

El reporte¹² cuestiona varias dimensiones de la estrategia de

10 <https://www.nytimes.com/2021/02/10/opinion/biden-latin-america.html>

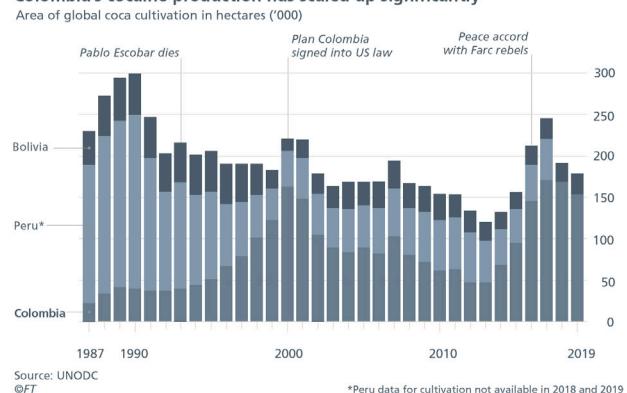
11 <https://www.nytimes.com/2020/10/27/world/americas/joe-biden-latin-america-policy.html>

12 Ver texto completo del informe aquí https://foreignaffairs.house.gov/_cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933f-b15e35fa103/AA2A3440265DDE42367A79D4BCBC9AA1.whdpcc-final-report-2020-11.30.pdf?fbclid=IwAR2gP5pOrTbT6tJS_r5VWtcptHDNpSa9Uhc8c0Y5qw8TV6QIlgfB4hlcq4

Washington. Sugiere, por ejemplo, que si no se quieren resultados adversos en las relaciones continentales la toma de decisiones debe ser más horizontal, más negociada y menos vertical e impuesta. Por esa razón, propone eliminar la certificación unilateral estadounidense que califica el desempeño de los países del hemisferio en la lucha contra las drogas. Sugiere también una política antidrogas dialogada y concertada con las comunidades, al observar que la estrategia ha puesto al Estado en contra de sus ciudadanos y ha contribuido a restarle legitimidad y debilitarlo.

Finalmente, la administración Biden aún no ha anunciado su posición frente al uso de la aspersión aérea de glifosato. En Colombia esta herramienta no se utiliza desde 2015 debido a los efectos sobre la salud humana y el medio ambiente. Pero la administración Trump volvió a presionar en esta dirección y el gobierno Duque intenta restaurarla. Sin embargo, el reporte citado subraya los costos inmensos de la aspersión sobre las comunidades en donde se cultiva coca, el medio ambiente y la seguridad alimentaria, y la discordia social generada por su uso. El reporte también señala también la aspersión aérea erosiona la legitimidad del Estado, ya que los campesinos solo se encuentran con este en la forma de “un avión rociando herbicida”, un problema grave cuando muchas regiones no cuentan con servicios gubernamentales básicos como infraestructura vial, policía, educación, salud o desarrollo. A juzgar por la dura crítica del informe a la política de la aspersión aérea, es posible que la administración Biden no ejerza presión para usarla de nuevo. Sin embargo, el aumento continuo de los cultivos ilícitos en Colombia (véase la gráfica), puede contribuir a que el resultado sea otro.

Colombia's cocaine production has scaled up significantly



CONCLUSIÓN

El escenario latinoamericano ha cambiado dramáticamente desde que Joe Biden fue vicepresidente y principal encargado de la Casa Blanca en el manejo de las relaciones con la región. Hoy, se trata de una comunidad de naciones con democracias debilitadas y erosionadas y con economías seriamente afectadas por la pandemia. En medio de esta crisis, el papel de los organismos regionales sigue en entredicho y el liderazgo de Estados Unidos aún no empieza a salir de la crisis en la que lo puso Trump. Gracias a ese vacío, la llegada de potencias extra-regionales como Rusia y China se ha consolidado y hoy son

rivales de la influencia estadounidense.

En el caso de Colombia, China es el principal expendedor de vacunas en contra del covid-19. Si bien Estados Unidos ha contribuido con ventiladores y UCI, la cooperación china es más visible en materia de vacunas en Colombia y varios países de la región. Adicionalmente, el papel de China y Rusia en favor de la estabilidad del régimen venezolano los convierte en actores clave que deben ser parte de las negociaciones para una transición. La pérdida de *momentum* de la relación entre Colombia y Estados Unidos solo juega en favor de la alianza Beijing-Moscú-Caracas. Estados Unidos seguramente buscará encontrar formas de regresar a su papel de líder regional en esta crisis acompañado de aliados menos inhabilitados que Colombia por sus posiciones pasadas.

La alianza del Centro Democrático con la campaña electoral de Trump y el énfasis del gobierno Biden en la implementación de la paz y los derechos humanos auguran una coyuntura caracterizada por una dosis moderada de distanciamiento. De un lado, con una diplomacia más estratégica, seria y posicionada que la actual, ese podría ser un escenario inmejorable para que Colombia gane espacios de autonomía y diversifique su agenda internacional. Pero, de otro lado, también puede tener un costo muy alto: el país puede resultar marginado de la solución política al conflicto venezolano, puede verse liberado de una presión positiva en favor de la protección de líderes sociales, de los derechos humanos y en favor de una implementación más certera del proceso de paz.

Sandra Borda G es Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Toma Partido es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido
Plaza Cagancha 1145 Piso 8 · Montevideo · Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:
Dörte Wollrad y Viviana Barreto | FES Uruguay
Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación de publicaciones:
Jandira Dávila y Susana Baison

Diagramación | Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:
toma-partido.fes.de

Contacto:
tomapartido@fes.de