

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
ESTADOS UNIDOS

¿CON EL VIENTO EN CONTRA? URIBE II Y EL CONGRESO DEMÓCRATA. DE LA RELACIÓN ESPECIAL AL CASO EJEMPLAR

RESUMEN

La relación privilegiada de la cual gozó el gobierno colombiano durante el primer gobierno del Presidente Uribe se vio trastocada por la conquista del Congreso de Estados Unidos por parte de los demócratas. Este cambio en la relación de poder interna en los Estados Unidos significó que el gobierno colombiano tuviese que navegar con el viento en contra. Como consecuencia de ello, el balance final del 2007 fue no obtener la aprobación del TLC y un cambio sustancial en los contenidos del Plan Colombia. El presente *policy paper*, además de mostrar este proceso y las implicaciones que tuvo, señala que el cambio de la mayoría en el Congreso no fue el único factor que cambió la dinámica colombo-estadounidense, sino que el gobierno no tuvo ni la previsión ni la capacidad de adaptarse oportunamente a las nuevas reglas de juego en Washington DC. Lo sucedido en 2007 debería revelar la necesidad de cambiar la estrategia de relación con el principal socio colombiano, empezando por reconocer el papel central que el Congreso de ese país tiene en la política exterior. Si no se corrige el rumbo, los vientos en contra pueden tornarse en tempestad durante la campaña electoral hacia la Casa Blanca.

Durante su primer periodo de gobierno, Álvaro Uribe fue visto como un privilegiado en su relación con Washington. No sólo se percibía una gran empatía personal entre el presidente colombiano y el presidente estadounidense, sino una trayectoria común dados sus orígenes regionales (ambos fueron gobernadores de sus respectivas regiones de origen) así como su gusto por la ganadería y, sobretodo, sus muy similares convicciones políticas. Además de su proximidad de caracteres, sus gobiernos confluyeron en la agenda política de la lucha contra el terrorismo. Para el Presidente George W. Bush, la cruzada contra el terrorismo mundial, y para el Presidente Uribe su lucha contra la guerrilla de las Farc que persistentemente intentó insertar en la estrategia antiterrorista mundial.

Este buen ambiente caracterizó todo el primer gobierno del Presidente Uribe. En agosto de 2006 inició su segundo periodo, luego de lograr una reelección contundente en la primera vuelta presidencial. Todo parecía destinado a cuatro años más de relación privilegiada entre Estados Unidos y Colombia. Sin embargo, en el 2007 las cosas cambiaron radicalmente y Colombia continuó siendo un «caso especial», pero ya no para ser favorecido, sino para ser un caso ejemplar de lo que serían las nuevas directrices demócratas. Colombia pasó así a ser el caso demostrativo de las nuevas políticas que desarrollaría el Partido Demócrata luego de haber obtenido las mayorías parlamentarias en noviembre de 2006.

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad
Externado de Colombia



Academia Diplomática
de la Cancillería



Pontificia Universidad
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar
Nueva Granada

Los recursos del Plan Colombia, no sólo fueron disminuidos, sino reorientados para darle más prioridad a los componentes sociales. Y como si esto fuera poco, el Presidente Uribe fue reciamente criticado por sus políticas en materia de derechos humanos y particularmente por su gestión frente al paramilitarismo y la llamada parapolítica.

Como consecuencia de este proceso de «ejemplarización», el Tratado de Libre Comercio (TLC) no fue aprobado en el primer semestre del 2007, como se preveía¹. Los recursos del Plan Colombia, no sólo fueron disminuidos, sino reorientados para darle más prioridad a los componentes sociales. Y como si esto fuera poco, el Presidente Uribe fue reciamente criticado por sus políticas en materia de derechos humanos y particularmente por su gestión frente al paramilitarismo y la llamada parapolítica.

¿Qué pasó para que todo cambiara de ese modo? La respuesta parece sencilla: el cambio de manos del poder en el Congreso de los Estados Unidos que obligó al Presidente George W. Bush a entenderse con una mayoría demócrata en el legislativo. Pero la explicación no termina allí, junto con el cambio de la relación de poder en Washington corrieron parejas una serie de complejidades aún mayores que no fueron entendidas de un modo apropiado por el gobierno colombiano y que ocasionaron un mayor deterioro de la relación con la bancada demócrata. En otras palabras, las cosas cambiaron, cierto, pero evidentemente Colombia no estaba preparada para el cambio, ni supo reaccionar adecuadamente a las nuevas condiciones.

Entre los factores que no fueron adecuadamente advertidos por la diplomacia colombiana están, entre otros, el declive de la popularidad de George W. Bush dado su evidente fracaso en la guerra de Irak. Este hecho debió haber llevado a Colombia a presentar una agenda menos alineada

con la visión radical de la Casa Blanca y a tender lazos con el Partido Demócrata en ascenso. Así, la caída del presidente republicano no se hubiese llevado consigo la del presidente colombiano que se percibía como su principal pupilo regional; la falta de reacción oportuna llevó a que la cuenta de cobro demócrata también fuese pasada a su discípulo latinoamericano.

En segundo lugar, cuando las cosas en Washington se reconfiguraban, en Colombia se pasaba por un periodo de rápidos cambios en la embajada en Washington ante la salida del embajador Luis Alberto Moreno, para ocupar la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, la fugaz estadia del ex presidente Andrés Pastrana como embajador y el intempestivo nombramiento de la canciller Carolina Barco en dicha posición. Esto conllevó una sucesión e inestabilidad del personal diplomático allí. Para cuando llegaron al poder los demócratas, la mayor parte del personal de la embajada que había logrado familiarizarse con el Congreso estadounidense había dejado ya sus posiciones y, en su lugar, llegaron personas que tuvieron que tratar de entender una institución tan compleja como el Congreso. El reconocimiento de la debilidad institucional llevó al gobierno a crear en julio de 2007 una alta consejería presidencial para la gestión de acuerdos internacionales, cuya misión central era ayudar a la aprobación del TLC, pero la labor de esta consejería claramente duplicaba las de la propia embajada, lo cual en lugar de resolver el problema, lo agravaba y por esto su existencia fue de unos pocos meses (ver cuadro 1).

La inexperiencia, la falta de personal idóneo y el mal manejo se hicieron visibles con la salida de la jefe de prensa de la embajada en el mes de noviembre y el marginamiento del hijo del canciller de la república, cuya incompatibilidad

**CUADRO 1.
ESTABILIDAD DIPLOMÁTICA**

Cancillería	Fecha
Carolina Barco	Agosto 2002-agosto 2006
María Consuelo Araujo	Agosto 2006-febrero 2007
Fernando Araujo Perdomo	Febrero 2007-presente
Embajada en Washington	
Luis Alberto Moreno	Agosto 1998-octubre 2005
Andrés Pastrana	Octubre 2005-julio 2006
Carolina Barco	Agosto 2006-presente
Consejera Presidencial para la gestión de acuerdos internacionales	
Sandra Suárez	Julio 2007-octubre 2007

con la gestión de su padre condujo a la embajada a tener que prescindir del funcionario con más trayectoria en el conocimiento del congreso estadounidense.

En tercer término, la falta de buen manejo del Congreso de Estados Unidos se vio agravada por una falacia que se había convertido en lugar común dentro de la dirigencia colombiana, entre la que existía una concepción de que los temas del país gozaban de favorabilidad dentro de un «acuerdo bipartidista». Esta percepción equivocada llevó a creer que las buenas relaciones con el ejecutivo estadounidense inmediatamente se trasladarían al escenario legislativo porque había un acuerdo entre los dos partidos sobre los temas nacionales. La creencia funcionó mientras Bush tuvo alta popularidad y el control republicano del Congreso, pero demostró todas sus falencias cuando los demócratas obtuvieron la mayoría.

Las evidencias mostraban que se venía abriendo una grieta entre la bancada demócrata y las políticas del gobierno colombiano, tal como lo había advertido el grupo de trabajo de Estados Unidos en el *Policy paper* 6. En dicho documento se señaló:

Por su parte, las últimas votaciones que se han realizado en el Congreso denotan un ascenso de las críticas demócratas sobre la política estadounidense en el país. En efecto, en un gobierno republicano que también controla el Congreso, el tema de Colombia se ha ido volviendo un asunto de división bipartidista (...) (*Policy paper* 6, «Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza», p. 7).

La verdad es que el surgimiento de esta creencia empieza con el presidente Bill Clinton, quien tuvo que gobernar con mayoría republicana y, por tanto, sus proyectos requirieron del acuerdo bipartidista, pues de otra manera no habría podido pasar su agenda legislativa. Curiosamente, nadie en los Estados Unidos señaló que Clinton había conseguido un acuerdo bipartidista imperecedero por cuenta de estos resultados. Sin embargo, en Colombia se abrió paso la idea de que el país gozaba del respaldo unificado de los dos partidos. El triunfo de Bush con mayoría republicana mantuvo esta percepción. Pero al tomar los demócratas el control del Congreso resultó claro que el acuerdo bipartidista era simplemente la manifestación de la capacidad del ejecutivo de llegar a acuerdos con el legislativo, pero no implicaba la existencia de un consenso total del partido de oposición, en este caso, del Partido Demócrata.

En cuarto lugar, el gobierno no supo modificar su lenguaje para adecuarlo al proceso revisionista de la guerra contra el terrorismo que se vive en Estados Unidos. Mientras miembros prominentes de la nueva mayoría esperaban escuchar cómo se protegerían los derechos humanos y cómo se evitaría la impunidad, el gobierno insistía en mostrar sus logros contra el terrorismo. En lugar de mostrar un lenguaje conciliador fuera del país, la agresividad del presidente Uribe con sus adversarios políticos ocasiona grandes dudas en el exterior acerca de su compromiso con el respeto por los derechos de sus adversarios (aunque internamente genera muchos réditos). Sus menciones a opositores como «terroristas de civil» ahondan la desconfianza de varios sectores demócratas respecto a la credibilidad del gobierno en materias tales como el respeto a los contradictores. El gobierno pide consenso externo sobre Colombia, pero ahonda la polarización interna sin medir las consecuencias de ello en el exterior. Esta situación se agravó por el lobby de organizaciones sociales y del propio Polo Democrático Alternativo, que lograron acceder a canales de comunicación directa con organizaciones sociales y sectores políticos estadounidenses.

Así, la llegada al Congreso de una mayoría demócrata generó nuevos desafíos, que habrían podido manejarse de otra manera de haberse concebido una acción política más clara en los siguientes temas: tomar distancia frente a la retórica del gobierno Bush, garantizar mayor estabilidad en el personal diplomático en la embajada, construir un nuevo lenguaje para las salidas internacionales, y tender puentes con los sectores demócratas emergentes. La cuenta de cobro que le fue pasada a Colombia y en particular al presidente Uribe, resultó terriblemente fuerte y en parte quizás injusta, pero los errores de manejo del gobierno contribuyeron a ahondar en lugar de resolver las diferencias que se presentaron.

LAS DESVENTURAS DEL TLC

El 22 de noviembre de 2006, se firmó en Washington el TLC entre los Estados Unidos y Colombia (Jorge Humberto Botero, Ministro de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y John Veroneau, representante comercial adjunto de los Estados Unidos). La sensación era de

La falta de buen manejo del Congreso estadounidense se vio agravada por una falacia que se había convertido en lugar común dentro de la dirigencia colombiana, en donde existía una concepción de que los temas del país gozaban de favorabilidad dentro de un «acuerdo bipartidista»

La realidad es que el Presidente Bush empezó a sufrir la cuenta de cobro de la mayoría demócrata recién electa. El regreso de los demócratas al poder tras 12 años, marcó el punto de quiebre no sólo en la vida política estadounidense, sino también en la relación con Colombia.

regocijo por haber terminado un proceso arduo de discusión y cerrar el tema antes que la recién elegida bancada demócrata pudiera hacerle cambios, tal como habían solicitado. Para los gobiernos de Colombia y Estados Unidos el tratado estaba cerrado y no se podían modificar los acuerdos.

El siguiente paso consistía en llevar el Tratado a la aprobación de los respectivos Congresos. En Colombia, el presidente Uribe contaba con una mayoría sólida para obtener el respaldo necesario en el legislativo, y se esperaba que el gobierno estadounidense lograra lo propio, al fin y al cabo Colombia gozaba de un acuerdo bipartidista, ¿no? La realidad es que el presidente Bush empezó a sufrir la cuenta de cobro de la mayoría demócrata recién electa. El regreso de los demócratas al poder tras 12 años, marcó el punto de quiebre no sólo en la vida política estadounidense, sino también en la relación con Colombia.

El primero en la cadena de errores que caracterizaron el manejo dado por el gobierno colombiano al trámite del TLC, fue subestimar la capacidad de bloqueo del Congreso estadounidense en materia de política exterior. El papel del Congreso en la política exterior siempre ha sido un tema de gran controversia en Estados Unidos y, en todo caso, dista mucho del papel casi inexistente del Congreso colombiano en temas de política exterior. (Rebecca K.C. Hersman. *Friends and foes. How Congress and the Presidente really make foreign policy*, Brooking Institution, Washington, 2000)

Hasta ese momento, el gobierno colombiano se había guiado por dos premisas que resultaron erróneas. La primera de ellas consta en la insistencia de los funcionarios del gobierno estadounidense en que los contenidos de los acuerdos de libre comercio no se guiaban por consideraciones políticas, sino eminentemente técnicas, de acuerdo con el marco institucional que rige estas negociaciones y que viene desde el *Trade Expansion Act* de 1962. La segunda equivocación fue creer que, una vez firmado el tratado, los demócratas no tendrían otra opción distinta

de aprobarlo tanto porque esa era la tradición bajo el *Fast Track* authority, como porque se consideraba inconcebible que dieran un palmo de narices al principal socio estadounidense en la región. Ambas premisas resultaron falsas. El costo ha sido no lograr la aprobación del tratado durante todo el 2007. De hecho, el 22 de octubre la directora del Departamento Nacional de Planeación anunció desde Washington que no habría TLC para Colombia en el 2007.

La premisa de que la negociación del TLC era un asunto técnico era válida cuando la misma estuvo a cargo de los equipos comerciales del gobierno estadounidense, sin embargo, el escenario parlamentario no se rige por premisas técnicas. El equipo colombiano pensó que las mismas pautas de negociación se mantendrían en el Congreso, desconociendo la clara división de funciones técnicas y políticas en el esquema estadounidense. De hecho, el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara, al igual que el Comité de Finanzas del Senado, vigilan que la negociación que conduce el ejecutivo se rija sólo por objetivos comerciales y se reservan para sí la definición e incorporación de consideraciones políticas. En esta organización institucional, es claro que la discusión en los legislativos es una discusión política y los miembros del Congreso de Estados Unidos tienen claro que esa es su función.

Días antes de la firma del TLC la bancada demócrata había solicitado al gobierno de Bush no cerrar el acuerdo y permitir que sus observaciones fueran incorporadas al texto. El ejecutivo hizo caso omiso de esta solicitud y no sólo firmó, sino que anunció la presentación del tratado. La posterior renuencia demócrata a aprobar no sólo el colombiano, sino varios acuerdos de libre comercio, incluyendo el de Perú, Panamá y Corea del Sur, se intentó compensar mediante la oferta de incorporación de notas anexas a los tratados. Los demócratas rechazaron rotundamente esta opción al señalar que dichas notas no eran obligatorias.

La actitud colombiana frente al proceso de presentación fue de optimismo y confianza en que el gobierno Bush iba a lograr pasar el tratado. Se consideraba, ingenuamente, que la pelea casera no iba a afectar a Colombia puesto que

CUADRO 2.
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

	Senado	Cámara
Demócratas	51	233
Republicanos	49	202

el país gozaba de un «acuerdo bipartidista» en la política exterior estadounidense. La idea del consenso entre demócratas y republicanos fue haciendo agua durante todo el año, pero Colombia no tuvo la capacidad de reacción suficiente para acercarse a los sectores demócratas hasta que fue demasiado tarde. Cuando era evidente la fractura con la nueva mayoría, el presidente Uribe anunció una ofensiva diplomática que tuvo comienzo con su propia visita a principios de mayo para reunirse con los principales líderes demócratas.

La creencia en el «acuerdo bipartidista» hizo que Colombia descuidara sus relaciones con la bancada minoritaria. La aprobación del Plan Colombia requirió de un acuerdo entre demócratas y republicanos debido a la situación de gobierno dividido que caracterizó la segunda administración Clinton. Para lograr la aprobación del Plan Colombia, al igual que otras de sus iniciativas, el gobierno Clinton tuvo que hacer acuerdos con los republicanos. La lectura en Colombia fue que se había logrado un «acuerdo bipartidista» sobre Colombia y la llegada de George W. Bush al gobierno, con una mayoría republicana, ratificó la sensación de que el mencionado acuerdo se mantenía. Salir de esta ilusión implicó un despertar abrupto y con efectos negativos para los principales ingredientes de la relación: el TLC y el Plan Colombia.

Curiosamente, la llamada de atención sobre la difícil situación para el TLC provino del propio presidente de los Estados Unidos quien durante su gira por América Latina (marzo 8 al 12), advirtió que la aprobación del TLC no sería fácil. La visita de Bush prendió las alarmas sobre las dificultades que su gobierno afrontaba en el Congreso de los Estados Unidos. Colombia descubrió que el «acuerdo bipartidista» no existía y que en realidad nunca existió. Los hechos posteriores revelarían que, durante la hegemonía republicana, los demócratas se sintieron maltratados por el gobierno Bush, y desconocidos por el de Colombia. En realidad, la diplomacia colombiana no consideró suficientemente relevante la relación con la minoría, pues de esto se encargaría el ejecutivo estadounidense. Así pues, detrás de la excelente relación con el gobierno Bush se cernía un creciente descontento demócrata. El descuido en las relaciones con los demócratas sería pagado caro por Colombia.

PLAN COLOMBIA: PRIMEROS EFECTOS DEL NUEVO CONGRESO

La mayoría demócrata en el Congreso decidió adoptar una actitud agresiva para responder con la misma moneda el tratamiento que el gobier-

no Bush le había dado durante su mandato. En sus inicios, la administración republicana había tendido puentes con los demócratas y como producto de ello se aprobó una nueva reforma educativa conocida como «ningún niño rezagado» (*No Child Left Behind*). Luego de los ataques del 11 de septiembre, el gobierno Bush gozó de una amplia popularidad que usó tanto para desconocer a su partido, como para arrinconar a los demócratas. La guerra contra el terrorismo permitió un amplio margen de maniobra al presidente republicano, y este lo usó tanto para atacar Irak como para atacar a los demócratas. En las elecciones de 2004, Bush ratificó su popularidad y no sólo fue reelecto con una amplia mayoría sino que aumentó la ventaja sobre los demócratas en el Congreso.

En un esquema bipartidista como el estadounidense, los demócratas trataron de asimilar el golpe y prepararon su contraataque. Con los malos resultados de la guerra en Irak estaba claro que el frente exterior era el más débil del gobierno Bush, tal como lo mostraban claramente las encuestas desde el año 2006. Para recuperar el poder, los demócratas concentraron sus esfuerzos en demostrar los malos manejos de la política exterior de Bush: por un lado, Irak, pero por otro, el crecimiento del terrorismo, el distanciamiento con antiguos aliados, el desconocimiento de las instancias multilaterales y el crecimiento de la inestabilidad mundial. El esfuerzo por demostrarlo no necesitó ser enorme, contaban además con el apoyo mediático, pues muchos comunicadores se sentían frustrados luego de haber sido utilizados y haberse prestado para el engaño de las armas de destrucción masiva que había sustentado la guerra en Irak. Este engaño fue también duramente criticado por los demócratas como argumento de fondo contra la administración: un gobierno no debe engañar a la población.

Las políticas agresivas de Bush, muy adecuadas para sacar adelante su agenda en épocas de popularidad, se volvieron en su contra cuando las circunstancias cambiaron. La estrategia demócrata era clara, no sólo había que esperar a que el presidente descendiera en las encuestas, sino que había que convencer a la opinión de los errores de la administración para que los índices de apoyo al presidente Bush descendie-

Para recuperar el poder, los demócratas concentraron sus esfuerzos en demostrar los malos manejos de la política exterior de Bush: por un lado, Irak, pero por otro, el crecimiento del terrorismo, el distanciamiento con antiguos aliados, el desconocimiento de las instancias multilaterales y el crecimiento de la inestabilidad mundial.

ran. Parte de este esfuerzo se centraba en los errores de la guerra en Irak, pero no se limitaba a ello. La política exterior de Bush no era errada sólo por el fracaso en Irak, sino por su concepción general en materia de política exterior y esto incluía el tema del libre comercio. La arremetida buscaba menoscabar cualquier tipo de continuidad para un gobierno republicano.

En este entorno, las políticas hacia Colombia constituían una muy buena oportunidad para hacer una demostración del compromiso demócrata hacia nuevos enfoques en política internacional. Colombia no es un punto central en la agenda exterior estadounidense, así que un cambio de actitud frente a Colombia no sería castigado por la opinión interna, que quería cierta continuidad en la lucha contra el terrorismo, y si

sería premiado por aquellos que consideraban que sin un componente político y social la lucha militar contra el terrorismo estaba destinada a fracasar. Colombia era un buen país para dar el ejemplo.

Colombia no es un punto central en la agenda exterior estadounidense, así que un cambio de actitud frente a Colombia no sería castigado por la opinión interna, que quería cierta continuidad en la lucha contra el terrorismo, y si sería premiado por aquellos que consideraban que sin un componente político y social la lucha militar contra el terrorismo estaba destinada a fracasar.

La aprobación de un nuevo paquete de ayuda a Colombia llegó en forma propicia para los intereses demócratas. El 19 de abril, el senador demócrata Patrick Leahy (jefe del subcomité de operaciones estatales e internacionales del comité de apropiaciones del Senado), suspendió U\$ 55 millones de ayuda militar (cerca del 25 por ciento del total). El argumento coyuntural en ese momento fue la posible existencia de vínculos entre el Ejército colombiano y los grupos paramilitares: en particular, el general Mario Montoya, Comandante del Ejército, habría actuado en complicidad con las denominadas autodefensas para erradicar las guerrillas de las comunas nororientales de Medellín. Los argumentos

de fondo tenían que ver con reparos relacionados con la violación de derechos humanos, la violencia contra sindicalistas, la composición excesivamente militar del Plan y las limitaciones de ese enfoque en detrimento del componente social, así como las vinculaciones de importantes políticos y miembros del gobierno con los paramilitares. El mensaje era claro, el dinero de los contribuyentes estadounidenses no podía ser usado para subsidiar atropellos contra los derechos humanos.

del país con respecto a la defensa de los derechos humanos, sin arriesgar con ello la seguridad interna. Una posición consistente con los derechos humanos tendría que llevar a los demócratas a condenar a muchos aliados estadounidenses, como Pakistán y Egipto (para no mencionar otros países del mundo musulmán). Sin embargo, actuar contra esos países tendría un efecto *bumerang* en la opinión estadounidense al abrir un flanco para ser acusados de menoscabar los principales aliados en la lucha contra el terrorismo.

La congelación de la ayuda se realizó sólo unos días después de que el Departamento de Estado había certificado a Colombia por sus esfuerzos y progresos en relación con el respeto por los derechos humanos. Dado el bloqueo financiero, el 24 de abril el Departamento de Estado tuvo que reiterar en audiencia pública que no existían vínculos entre el gobierno colombiano y los paramilitares, igualmente anunció que se realizarían cambios en la composición del Plan Colombia. El proceso de negociación llevó a una reducción de la ayuda en un 10 por ciento pasando de U\$ 586 millones a U\$ 527 millones. En cuanto a su composición se pasó de un 76 por ciento de componente militar y un 24 por ciento de componente social a un 55 por ciento militar y 45 por ciento social. Igualmente, se acordó un incremento de recursos para que se desarrollaran las investigaciones judiciales en torno al paramilitarismo. Finalmente, se redujeron los recursos destinados a fumigación aérea y se hicieron más exigentes las consideraciones para entregar las certificaciones del Departamento de Estado. Unos días después, el gobierno colombiano anunció un gran programa de erradicación manual de cultivos ilícitos señalando que este método resultaba más económico, promovía la generación de empleo y repercutía positivamente en una mayor presencia del Estado en las regiones.

Los demócratas enviaron una señal clara, las guerras no se ganan sólo con armas. Para la opinión estadounidense el mensaje es que la guerra contra el terrorismo implica poner el corazón de la gente del lado de Estados Unidos y Colombia sería la prueba de ello. Una prueba fácil de superar, puesto que en Colombia, de hecho, las tasas de apoyo a Estados Unidos son las más altas de toda América Latina. Durante la visita que el presidente Bush realizó a varios países de América Latina, Colombia tuvo la más alta calificación de la gestión del presidente estadounidense con 5.4 frente a un promedio regional de 4.6 y en relación con la visión general acerca de Estados Unidos, Colombia presenta un 44 por ciento de opinión favorable y 44 por

CUADRO 3.
IMAGEN DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN.

	Opinión desfavorable	Opinión favorable
Brasil	57	29
Argentina	64	13
México	53	12
Chile	51	32
Guatemala	54	44
Colombia	44	44

ciento igualmente de opinión desfavorable, mientras que en la mayoría de los países de la región la opinión desfavorable es la mayoritaria. (Latin American publics are skeptical about US -but not about democracy, world public opinion, march 7, 2007)

La apuesta era fácil. Colombia no iba a rechazar la ayuda estadounidense, así que disminuir su monto y cambiar su distribución no iba a generar una alteración radical de la relación entre los dos países. El efecto de demostración estaba sentado. El 20 de junio, la nueva versión del Plan Colombia lograba ser aprobada en el Congreso con la mencionada reducción del 10 por ciento y con un mayor componente social.

SE APLAZA EL TLC

Durante una breve visita a Colombia en el mes de marzo, el propio presidente Bush le había manifestado al presidente Uribe que la situación del TLC era bastante complicada. Esto confirmaba los temores sobre los impases del gobierno para obtener la aprobación del TLC en Estados Unidos.

Para Colombia el tiempo apremiaba. El *Fast Track*, autorización para tramitar este tipo de tratados por la vía rápida, vencía a finales de junio y para lograr la aprobación en dicho lapso, el proyecto tenía 90 días de trámite. Esto implicaba que abril tendría que ser el mes para iniciar la discusión en el Congreso. Pasó abril. La preocupación iba en aumento, se requerían medidas urgentes y confiar en la administración republicana era a toda vista insuficiente.

Entre el 2 y el 5 de mayo, el presidente Uribe emprendió el primero de los varios viajes que caracterizarían su esfuerzo por salvar el TLC. Usando su popularidad interna, el presidente se consideraba la mejor carta de presentación de Colombia. La reacción no pudo ser más desconcertante y en lugar de la euforia que despertaban sus entrevistas con George Bush, el presidente fue recibido no sólo con frialdad, sino con fuertes críticas. Tras su reunión con la

Presidenta de la Cámara, Nancy Pelosi, la declaración de prensa sostenía que se esperaban más acciones del gobierno colombiano para combatir a los paramilitares. En la misma se destacaban las «crecientes preocupaciones» reinantes en su partido por los nexos «entre fuerzas paramilitares ilegales y un número de funcionarios de alto nivel del gobierno colombiano», a lo que añadió: «Es esencial que el gobierno colombiano investigue y enjuicie a esos funcionarios» (Associated Press, 03-05-2007).

En lugar de reconocer los éxitos de la política de seguridad democrática, tal como había sido recurrente por parte del ejecutivo estadounidense, la respuesta legislativa fue llamar la atención sobre las limitaciones de dicha política y sobre todo, por la actitud ambigua del presidente frente a las investigaciones dirigidas a castigar las relaciones entre la dirigencia política y los grupos paramilitares que habían protagonizado las más terribles violaciones de derechos humanos en Colombia. El 10 de mayo, el gobierno republicano y la bancada demócrata anunciaban un acuerdo que permitiría avanzar en la aprobación de los TLC mediante la inclusión de cláusulas más estrictas en materia de protección laboral y ambiental. El acuerdo destrababa los tratados comerciales de Perú, primero, y también de Panamá y Corea del Sur. Colombia quedaba excluida del acuerdo, pues era un «caso especial».

El acuerdo fue hecho público por la representante comercial, Susan Schwab y el representante demócrata Sander Levin, sus contenidos se centraban en asegurar que los socios de libre comercio de Estados Unidos tuvieran que someterse a las normas internacionales laborales

El 10 de mayo, el gobierno republicano y la bancada demócrata anunciaban un acuerdo que permitiría avanzar en la aprobación de los TLC mediante la inclusión de cláusulas más estrictas en materia de protección laboral y ambiental. El acuerdo destrababa los Tratados comerciales, de Perú, primero, y también de Panamá y Corea del Sur. Colombia quedaba exceptuada del acuerdo, pues era un «caso especial».

fundamentales de una declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como adoptar y aplicar leyes compatibles con siete acuerdos multilaterales principales sobre medio ambiente. Los principios esenciales de la declaración de la OIT están destinados a garantizar la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la abolición del trabajo infantil y forzado y la eliminación de la discriminación en el empleo.

Para los demócratas, sin embargo, el TLC con Colombia implicaba un tratamiento especial debido a los altos números de violaciones de derechos humanos, especialmente la persecución y asesinato de líderes sindicales, el rol de los paramilitares en la realización de estos crímenes y los problemas de impunidad, especial-

mente de aquellos vinculados con estas organizaciones en el escándalo conocido como la 'parapolítica'. Mientras esta situación persistiera, no se debía aprobar un acuerdo de libre comercio con Colombia.

Las respuestas a las críticas demócratas consistieron en defender las políticas adoptadas, mostrar la eficiencia en términos de reducción de la violencia y la inseguridad en el país. Para el gobierno Uribe, el TLC debía ser un premio por los éxitos ya logrados en materia de seguridad. Para los demócratas, el TLC debía ser un premio al compromiso con los derechos humanos y contra la impunidad expresada en acciones para desmontar las estructuras paramilitares por completo. El gobierno y los demócratas hablaban dos lenguajes distintos.

La diferencia de lenguajes entre el gobierno y los demócratas fue destacada por Michael Schifter durante el seminario internacional sobre el Plan Colombia realizado el 23 de agosto por la Fundación Carlos Lleras. En palabras de Michael Schifter, vicepresidente del Dialogo Interamericano, mientras la administración colombiana hablaba sobre el pasado, los demócratas querían un compromiso sobre el futuro.

En lugar de reconstruir su lenguaje y adaptar la estrategia, el gobierno reforzó su mensaje inicial. Presos de sus propias convicciones, la única opción para los miembros del gobierno era convencer a los demócratas de los logros obtenidos. En una serie de visitas a Washington de miembros del gobierno nacional, incluidos el presidente y el vicepresidente, se insistió en el mis-

mo mensaje: el gobierno colombiano era una muestra exitosa del combate al terrorismo.

La persistencia del mensaje no logró su cometido. En realidad los demócratas querían escuchar otro contenido enfocado en los compromisos sobre cómo el gobierno iba a asegurar el desmonte definitivo de las alianzas entre los sectores políticos y militares con las organizaciones criminales, principalmente financiadas mediante el narcotráfico, dado que estas organizaciones eran las causantes de las principales violaciones de derechos humanos.

El gobierno conjugaba su discurso en tiempo pasado y la bancada demócrata exigía una conjugación en tiempo futuro.

Como el resultado, se vencieron los términos del antes llamado *fast track* (hoy «autoridad de promoción comercial» o *Trade Promotion Authority*) y Colombia no obtuvo su TLC. Si la estrategia ha de juzgarse por sus resultados, Colombia evidentemente había fracasado.

El fracaso en la aprobación del TLC en el tiempo inicialmente considerado no dejó otra opción que aceptar la prórroga de las preferencias arancelarias contempladas en el Atpdea. El 26 de junio, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la extensión de las preferencias arancelarias para Colombia por un lapso de ocho meses (expirará en febrero de 2008). Para conseguir dicha extensión, el Ministro de Comercio de Colombia, Luis Guillermo Plata, y la representante comercial de Estados Unidos, Susan Schwab, aprobaron la modificación de seis capítulos del texto que había sido firmado en noviembre, con el fin de incorporar las demandas demócratas en materia laboral y ambiental.

Al final del día los demócratas habían demostrado su poder: sin ellos no era posible aprobar el TLC y la decisión que había sido adoptada en noviembre de 2006 tratando de dejarlos por fuera había sido una enorme equivocación.

La incapacidad para conseguir los objetivos de política exterior colombiana debería plantear una reflexión seria sobre las fallas en nuestra diplomacia, y no simplemente excusarnos en causas ajenas a nuestra voluntad. En política internacional siempre es posible atribuir la incapacidad de alcanzar las propias metas a factores externos, pero justamente el éxito diplomático consiste en lograr los objetivos a pesar de estos factores.

LA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL

Un elemento importante de la política comercial ha sido el responder a la demora en el

Para el gobierno Uribe, el TLC debía ser un premio por los éxitos ya logrados en materia de seguridad. Para los demócratas, el TLC debía ser un premio al compromiso con los derechos humanos y contra la impunidad expresada en acciones para desmontar las estructuras paramilitares por completo.

acuerdo con Estados Unidos mediante la búsqueda de una mayor diversificación comercial. Así, Colombia ha avanzado en las negociaciones con otros socios de tal forma que su expansión comercial no se quede atascada al depender solamente del acceso al mercado estadounidense.

En primer lugar, se adelanta un TLC con Canadá, cuyo mercado importa un total del 4.5 por ciento del total mundial. El crecimiento del intercambio comercial con Canadá se ha duplicado en los últimos cinco años y representa hoy un flujo mayor al que se tiene con los miembros de Mercosur. Las negociaciones que se desarrollan en forma conjunta con Perú, se iniciaron en octubre y aunque se preveía terminar en el 2008, recientemente el gobierno anunció que el acuerdo se firmará en el último mes de 2007.

Paralelamente, el gobierno negoció otro acuerdo comercial con Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) el cual se selló en agosto de 2007 y busca entrar en vigencia a partir del segundo semestre de 2008. Este tratado se sumó al que también se suscribió con Chile y que terminó ya incluso su etapa de ratificación en el congreso colombiano.

Finalmente, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones se viene negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio AELC/EFTA. Aunque dicho acuerdo no es un tratado de libre comercio sí incluye un elemento comercial junto con un componente político y otro de cooperación. El propósito es lograr consolidar el acceso preferencial que tienen los productos andinos desde 1991 y que permiten que hoy el 15 por ciento de las exportaciones vayan a países de la Unión Europea.

Así pues, mientras se mantienen las preferencias arancelarias para acceder al mercado estadounidense en el marco del Atpdea y se complementen los acuerdos comerciales buscando otros mercados, el efecto de la postergación del TLC con Estados Unidos no afectará en forma negativa la dinámica económica colombiana. El objetivo de lograr el TLC seguirá siendo parte fundamental de la estrategia comercial, pero en el proceso de negociación, los efectos han sido mucho más en el terreno político. El tratado se ha vuelto un mecanismo de presión sobre el gobierno colombiano, tal como incluso lo pidió el New York Times en un editorial. Con este proceso, la bancada demócrata se ha convertido en el más importante grupo de oposición al gobierno de Álvaro Uribe.

CRONOLOGÍA DE LA RELACIÓN COLOMBIA-ESTADOS UNIDOS

Noviembre 22 de 2006. Firma del TLC.

Febrero 1 y 3 de 2007. Se esbozan las características del Plan Colombia (II).

Febrero 22 de 2007. Escándalo de la parapolítica empieza a generar serios cuestionamientos en los congresistas demócratas de cara a la aprobación del TLC y la segunda fase de Plan Colombia.

Marzo 8-12. Gira de Bush por Latinoamérica.

Marzo 8. Uribe viaja a Washington para pedir recursos para el Plan Colombia.

Marzo 8. Bush en una entrevista anterior a su gira advierte que la aprobación del TLC no será fácil.

Marzo 12. Bush llega a Colombia y otorga respaldo a Uribe en TLC y Plan Colombia.

Marzo 15. Congreso rechaza propuesta de Presidente Bush sobre inclusión de carta anexa al TLC para resolver preocupaciones demócratas en el tema laboral.

Marzo 15. Ayudar a Colombia pide *The Washington Post*.

Marzo 16. Congresistas se ofrecen para intercambio humanitario.

Marzo 22. Condoleezza Rice pide ayuda financiera para Colombia.

Marzo 22. Canciller viaja a Estados Unidos para defender TLC y Plan Colombia.

Marzo 27 y 29. Propuesta para enmendar TLC por demócratas como prerequisite para su aprobación.

Marzo 30. Posible extensión de preferencias arancelarias.

Abril 10. Colombia es certificada en DDHH por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

Abril 19. Senador estadounidense bloquea ayuda financiera del Plan Colombia en oposición a la Certificación en DDHH por Condoleezza Rice y por declaraciones del diario *Los Angeles Times* sobre supuestos vínculos del General Montoya con los Paramilitares.

Abril 19 a 22. Declaraciones de Petro ante vínculos de Uribe con paramilitares genera rechazo de Al Gore frente al presidente colombiano. A opinión de Uribe, Petro pone en juego el futuro del TLC y Plan Colombia.

Abril 24. Audiencia en Cámara de Representantes de Estados Unidos sobre las relaciones de Estados Unidos y Colombia. En ella, el Departamento de Estado asegura que no hay vínculos de gobierno con paramilitares. También se revela el apoyo del gobierno Bush y algunos demócratas y las críticas de organizaciones humanitarias y demócratas frente a la administración Uribe.

Abril 24. Uribe solicita desbloqueo a la ayuda para el Plan Colombia, pero afirma que se hará un cambio en el presupuesto hacia un mayor énfasis social.

Abril 24. Los diarios *The Miami Herald* y *The Washington Times* piden apoyar al gobierno Uribe.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Las críticas demócratas han llevado a especular sobre un posible alejamiento del gobierno con respecto a Estados Unidos. Esta consideración se agravó luego de lo que se consideraba como un estrechamiento de las relaciones con Venezuela, en virtud del papel otorgado al presidente Chávez en el acuerdo humanitario. El fracaso abrupto de esta intermediación y las consecuencias de deterioro en las relaciones principalmente de los dos presidentes muestran que la orientación ideológica divergente de ambos finalmente terminó pesando más que las consideraciones pragmáticas.

No era viable pensar, como se alcanzó a especular, que la mala relación con la bancada demócrata y las que en algún momento se consideraban buenas relaciones con el presidente venezolano se tradujesen en un cambio de rumbo de la política internacional de Colombia. El acercamiento de Uribe con Chávez obedeció más a criterios pragmáticos en los cálculos políticos de ambos presidentes que a una futura alianza que condujera a Colombia en la órbita del socialismo del Siglo XXI. Por el contrario, el presidente Uribe ha señalado enfáticamente que existen dos opciones en la región, una opción es el crecimiento basado en la acción del Estado (refiriéndose al modelo económico impulsado por los partidarios del Socialismo del Siglo XXI) y la otra, es el crecimiento basado en el mercado, que es la opción colombiana y que se encuentra altamente ligada a la inversión extranjera.

Durante su gestión, el presidente Álvaro Uribe ha tratado de mantener un delicado equilibrio entre un claro alineamiento con los Estados Unidos y una buena relación con Venezuela, su principal vecino, pero a su vez principal contrapeso de Estados Unidos en la región. Este equilibrio, había sido posible gracias a una gran adaptación de políticas internas con las demandas estadounidense, pero con una gran neutralidad en la política internacional, el fracaso de la mediación humanitaria de Chávez y el encontronazo final entre los dos presidentes muestra la dificultad de dichos balances. Hacia el futuro habrá que preguntarse si Colombia que ha sido un peón estadounidense en relación con las políticas antidrogas, podrá convertirse en un alfil para el desarrollo de una diplomacia regional. Habrá que ver si Uribe abandona su política de neutralidad.

En el escenario regional, Estados Unidos necesita de Colombia para mantener los balances y equilibrios en un hemisferio donde ha retrocedi-

Abril 30. Visita de Fiscal Iguarán con el fin de mostrar avances en Ley de Justicia y paz y el proceso con los paramilitares.

Mayo 2 a 4. Visita de Uribe a Washington. Entrevista con demócratas quienes se muestran reacios a aprobar TLC y Plan Colombia.

Mayo 6 y 10. Apoyo del *Washington Post* a Colombia.

Mayo 10. Acuerdo para una Nueva Política Comercial en el Congreso de Estados Unidos deja pendiente de aprobación el TLC por problemas laborales, medioambientales y por escándalo de parapolítica.

Mayo 19. Reclamo enérgico de Uribe frente al Congreso demócrata después de conocer carta dirigida a Susan Schwab en la que se decía que la aprobación del TLC quedaba pospuesta.

Mayo 22. Declaración de John Negroponte a favor del TLC.

Junio 6 a 9. Segundo viaje de Uribe para convencer a demócratas de apoyar TLC y Plan Colombia. Que es considerado como poco conveniente para un resultado optimista.

Junio 20 y 21. Recomposición del Plan Colombia. (reducción del 10 por ciento de ayuda, mayor énfasis en gasto social y menos en militar).

Junio 25. Colombia y Estados Unidos acuerdan firmar el marco general de los cambios al Tratado de Libre Comercio.

Junio 26. Senado de Estados Unidos aprobó extensión de preferencias arancelarias a Colombia por ocho meses.

Junio 28. Estados Unidos y Colombia firmaron los cambios al Tratado de Libre Comercio por ocho meses adicionales con expiración el 29 de febrero de 2008.

Julio 1. Uribe regaña a demócratas por no aprobar TLC y por colocar a las FARC al mismo nivel que el gobierno para una eventual negociación.

Julio 3. Instauración de junta directiva para lograr mejor mercadeo del TLC en Estados Unidos.

Julio 21. Cambio de énfasis en lucha contra drogas, eliminación de aspersión.

Julio 24. Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos.

Agosto 15. Congresistas demócratas de Estados Unidos manifiestan apoyo a un acuerdo. Con el ELN.

Septiembre 5. Apoyo creciente de los demócratas para libre comercio.

Septiembre 10. Gobierno de Estados Unidos advierte a Congreso sobre los riesgos de no apoyar a aliados en Latinoamérica.

Septiembre 17. Gobierno Bush urge aprobación de TLC con Colombia tras la obtenida con Perú.

Septiembre 22. Piedad Córdoba empieza a reunirse con familiares de los norteamericanos secuestrados

Septiembre 25. Aprobación de protocolo modificatorio al TLC.

Septiembre 26-27. Inclusión de parlamentarios estadounidenses en el proceso del acuerdo humanitario.

Octubre 2 y 3. Albergue de esperanza para aprobación de TLC en el Congreso, y solicitud de apoyo a TLC del gobierno de Estados Unidos.

do en términos de influencia y capacidad de acción. La pugnacidad de Chávez con el gobierno Bush, ha fortalecido la relación estadounidense con Colombia. En medio de una campaña presidencial en Estados Unidos el próximo año, es probable que las confrontaciones de Chávez lleven a los demócratas a tomar una posición más prudente o más cercana a Uribe, con el fin de no aparecer haciéndole el juego al Presidente venezolano en contra de los intereses estadounidenses.

El reto para Colombia es lograr que independientemente de la dinámica regional, se produzca un acercamiento con la bancada demócrata. Para alcanzar esto, el gobierno debería presentar una oferta concertada con partidos y organizaciones sociales sobre el fortalecimiento de la democracia y el respeto por los derechos humanos para lo que queda del gobierno del Presidente Uribe.

Un gran acuerdo nacional por la democracia y los derechos humanos dejaría sin piso las críticas demócratas sobre el compromiso del actual gobierno con respecto a temas tales como la parapolítica, la reparación a las víctimas y sobre la forma de blindar las instituciones para que no vuelvan a ser infiltradas por la criminalidad en el futuro. Un esfuerzo de esta naturaleza supone que el presidente no pretenda un tercer mandato y esté dispuesto a mejorar el diálogo con la oposición y las organizaciones sociales, especialmente sindicales.

Sólo con una acción de este tipo se le permitiría al gobierno amortiguar la diplomacia que organizaciones de la sociedad civil y de la oposición han logrado construir usando otros canales de comunicación con los agentes de la política exterior estadounidense. La realidad es que el estrechamiento de los lazos entre los países incluye una mayor interacción entre sectores sociales, comerciales y políticos, lo cual genera que la diplomacia oficial carezca del monopolio en el diálogo internacional, sin que se pueda decir que este es un fenómeno reciente. Es así como desde hace varios años, diferentes organizaciones –especialmente de derechos humanos– realizan una diplomacia paralela a la del gobierno ofreciendo a diferentes sectores estadounidenses una visión alternativa a la oficial, especialmente crítica. Vale la pena mencionar que al principio de su primer gobierno, el Presidente Uribe fue bastante duro con estas organizaciones, tratando de ligarlas en varias ocasiones con la propia guerrilla. Estas declaraciones tuvieron efectos totalmente contraproducentes pues aumentaron la desconfianza en torno a las convicciones democráticas del presidente.

Octubre 2 a 5. Avance de TLC Estados Unidos-Perú.

Octubre 7, 10, 13, 19. Secretario de Comercio, Condoleezza Rice y gobierno de Estados Unidos (discurso de Bush) urge a Congreso apoyo a Colombia.

Octubre 9 a 11. Declaración del *NY Times* insta a reducir apoyo a Colombia y Colombia se defiende.

Octubre 14. Desconfianza de Estados Unidos frente a papel de Chávez en el Acuerdo Humanitario.

Octubre 17. Peleas internas de Uribe (cortes, ministros, vicepresidente) amenaza aprobación del TLC.

Octubre 17, 19. Uribe y Chávez fortalecen relaciones.

Octubre 19 a 21. Funcionarios del gobierno Bush reciben visita de congresistas estadounidenses en Medellín para constatar los avances del gobierno Uribe y lograr apoyo para la aprobación del TLC.

Octubre 19. Organizaciones de Derechos Humanos presenta ante Congreso de Estados Unidos informe sobre muertes de civiles y desapariciones supuestamente efectuadas por las Fuerzas Militares y amenazan aprobación del TLC y Plan Colombia.

Octubre 22. Directora de Planeación Nacional reconoce que no habrá TLC en 2007.

Octubre 24. Cámara de Estados Unidos aprueba ley que protege a trabajadores frente a efectos adversos de los tratados de libre comercio.

Octubre 26 a noviembre 4. Gobiernos de Estados Unidos y Colombia emplean ofensiva para aprobación del TLC. (visitas de funcionarios de gobierno Bush –Susan Schwab, Carlos Gutiérrez– congresistas republicanos y demócratas y giras del ministro Luis Plata y vicepresidente Santos en Washington.

Octubre 30. Senado de Estados Unidos revela preocupación por el récord de Colombia en DDHH y Patrick Leahy insiste en mantener bloqueo de ayuda a Fuerzas Militares.

Octubre 31. El presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes Charles Rangel, afirma que no es buen momento para someter a votación el TLC, por la insuficiencia de votos a favor.

Noviembre 3. Vicepresidente Santos reconoce que el TLC no se tratará en el Congreso de Estados Unidos en 2007.

Noviembre 4. Extensión de preferencias arancelarias por 10 meses surge como alternativa auxiliar.

Noviembre 5. Renuncia de Sandra Suarez de su cargo de Consejera Presidencial para Acuerdos Internacionales. Genera polémica.

Noviembre 8. Cámara de Representantes de Estados Unidos aprueba TLC con Perú.

Noviembre 9. Hillary Clinton rechaza TLC con Colombia y provoca enojo de Uribe.

Noviembre 9, 13. Escándalo en embajada de Colombia en Estados Unidos por despido de la asesora de comunicaciones Paola Ochoa y situación laboral irregular del hijo del Canciller.

Noviembre 15. Ministro de Comercio Luis Guillermo Plata, tras gira en Washington afirma que faltan solo 15 votos para aprobar el TLC.

Noviembre 22 a 28. Crisis diplomática entre Uribe y Chávez. Estados Unidos respalda decisión del presidente Uribe.

Para reconstruir los lazos con los sectores críticos de Estados Unidos, el gobierno debería ser capaz de reconstruir acuerdos nacionales en torno al fortalecimiento de la democracia colombiana, sólo así se podrá pasar de la defensa del pasado a una oferta sobre el futuro. La pregunta es si el gobierno estará dispuesto a hacer algo así internamente, o si prefiere esperar a que sus contradictores exijan en Estados Unidos lo que acá no pueden lograr mediante el dialogo.

Mientras tanto, queda claro que para mantener una buena relación con el principal socio del país no basta con la buena empatía de los gobernantes, sino que se requiere de una mayor cualificación de la capacidad institucional no sólo en la embajada, sino en la propia cancillería. Para no volver a ser imprevisivos es necesario empezar a trabajar con la hipótesis de la llegada al poder del partido demócrata en 2009. Hillary Clinton, la más oponente, ya se manifestó públicamente en contra del TLC con Colombia.

Con la campaña presidencial por delante, si nuestra diplomacia colombiana no se fortalece,

los vientos del 2007 pueden convertirse en una gran tormenta en el 2008.

BIBLIOGRAFÍA

1. *Policy Paper 6*, Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza, p. 7.
2. Rebecca K.C. Hersman. *Friends and foes. How Congress and the President really make foreign policy*, The Brooking Institutions, 2000.
3. Latin American publics are skeptical about US –but not about democracy, *World Public Opinion*, March 7-2007.
4. *The Associated Press*, 03-05-2007.

NOTA

- 1 El TLC había finalizado su negociación en febrero de 2006 pero los «anexos agrícolas» solo fueron conciliados en julio de 2006. Posteriormente fue firmado en noviembre para ser remitido a los congresos. Esta demora de la administración Bush resultaría un terrible error para el trámite del TLC con Colombia.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO ESTADOS UNIDOS
Y COORDINADO POR JUAN FERNANDO LONDOÑO

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org