



El libre comercio y sus condicionantes

El TLC entre Colombia y EE.UU. en perspectiva histórica (2002-2010)



JUAN DIEGO MOLINA-MÉNDEZ

Investigador del Instituto Cultura y Sociedad, Universidad de Navarra

RESUMEN

Este artículo analiza el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, enmarcado en el contexto político, económico y social de la época. La investigación se basa en fuentes diplomáticas, hemerográficas y documentos institucionales para reconstruir la historia de unas negociaciones que se extendió por más de nueve años. Se examina cómo el TLC fue concebido como parte de una estrategia de desarrollo económico y fortalecimiento institucional, en consonancia con las reformas neoliberales iniciadas en los años noventa. Asimismo, se exploran las tensiones internas y externas que enfrentó el acuerdo: la oposición de sectores agrícolas, sindicatos y organizaciones de derechos humanos, tanto en Colombia como en Estados Unidos; el papel del Plan Colombia y la guerra contra las drogas; y la incidencia del contexto político estadounidense, particularmente tras el ascenso del Partido Demócrata en el Congreso. Aunque el tratado fue firmado en 2006, no fue ratificado por el Congreso estadounidense sino hasta 2012, ya bajo el mandato de Juan Manuel Santos. El artículo evidencia cómo los intereses comerciales, políticos, económicos y de seguridad estuvieron profundamente entrelazados en la relación bilateral, y cómo la diplomacia comercial se convirtió en una herramienta de política exterior estratégica para ambos países.

Palabras clave: Libre comercio, Colombia, Plan Colombia, Bush, Uribe

RESUM

Aquest article analitza el procés de negociació del Tractat de Lliure Comerç (TLC) entre Colòmbia i els Estats Units durant el govern d'Álvaro Uribe Vélez, emmarcat en el context polític, econòmic i social de l'època. La investigació es basa en fonts diplomàtiques, hemerogràfiques i documents institucionals per reconstruir la història d'unes negociacions que es va estendre durant més de nou anys. S'examina com el TLC va ser concebut com a part d'una estratègia de desenvolupament econòmic i enfortiment institucional, d'acord amb les reformes neolibertaries iniciades als anys noranta. Així mateix, s'exploren les tensions internes i externes que va enfrontar l'acord: l'oposició de sectors agrícoles, sindicats i organitzacions de drets humans, tant a Colòmbia com als Estats Units; el paper del Pla Colòmbia i la guerra contra les drogues; i la incidència del context polític nord-americà, particularment després de l'ascens del Partit Demòcrata al Congrés. Tot i que el tractat va ser signat el 2006, no va ser ratificat pel Congrés nord-americà sinó fins al 2012, ja sota el mandat de Juan Manuel Santos. L'article evidencia com els interessos comercials, polítics, econòmics i de seguretat van estar profundament entrelaçats a la relació bilateral, i com la diplomàcia comercial es va convertir en una eina de política exterior estratègica per als dos països.

Paraules clau: Lliure comerç, Colòmbia, Pla Colòmbia, Bush, Uribe

ABSTRACT

This article analyses the negotiation process of the Free Trade Agreement (FTA) between Colombia and the United States during the government of Álvaro Uribe Vélez, framed in the political, economic and social context of the time. The research is based on diplomatic and newspaper sources and institutional documents to reconstruct the history of negotiations that lasted more than nine years. It examines how the FTA was conceived as part of a strategy of economic development and institutional strengthening, in line with the neoliberal reforms initiated in the 1990s. It also explores the internal and external tensions that the agreement faced: opposition from agricultural sectors, trade unions and human rights organisations, both in Colombia and the United States; the role of Plan Colombia and the war on drugs; and the impact of the US political context, particularly following the rise of the Democratic Party in Congress. Although the treaty was signed in 2006, it was not ratified by the US Congress until 2012, under President Juan Manuel Santos. The article shows how commercial, political, economic and security interests were deeply intertwined in the bilateral relationship, and how commercial diplomacy became a strategic foreign policy tool for both countries.

Keywords: Free Trade, Colombia, Plan Colombia, Bush, Uribe

Introducción

Los cambios políticos durante la última década del siglo XX llevaron a los Estados Unidos a buscar una nueva forma de vincularse y atraer a los países de su entorno. Si durante los años centrales de la Guerra Fría se había buscado un acercamiento desde la cooperación militar con regímenes dictatoriales, el nuevo panorama llamaba a replantear sus relaciones. En el caso de América Latina, esta había sido vista desde el siglo XIX como el “patio trasero” estadounidense, un espacio vital para el país norteamericano que debía cuidar de la presencia de otras potencias. Aquella premisa que reza “América para los americanos” tomaba, con cierto paternalismo, el rol de los estadounidenses como protectores del continente ante potencias extranjeras. La cercanía geográfica de la potencia estadounidense con las economías en vías de desarrollo del resto del continente representaba una oportunidad para crear vínculos cercanos con estos países especialmente dependientes de la explotación de materias primas.

Mientras Washington ya había conseguido firmar un tratado de libre comercio con sus dos vecinos más inmediatos, México y Canadá, en 1992, a lo largo de los siguientes años buscó acercarse de igual manera con otros países de la región por medio de iniciativas como el ALCA. El caso colombiano resulta particularmente llamativo, ya que el complicado panorama social, político y económico derivado del conflicto interno había lastrado el crecimiento de la economía y la reputación del país de cara a los inversores internacionales. La presencia de grupos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes en el país sudamericano habían causado un grave deterioro de la imagen exterior del país, lastrando también las posibilidades de recepción de inversiones y comercio con otros países.

La presencia en Colombia de grupos narcotraficantes como el Cártel de Medellín o el de Cali, sumado a la narcoactividad de las guerrillas y los grupos paramilitares que entraron en el negocio para financiar sus actividades armadas, había creado una imagen negativa del país hacia el exterior. Como resultado del desfavorable clima de las inversiones en el país andino, la inversión extranjera directa había representado menos del 2% del PIB del país a lo largo de la década de 1990¹. El complicado contexto económico global dificultaba aún más la financiación del país en los mercados internacionales, siendo este un factor limitante para las urgentes reformas que necesitaban las estructuras de seguridad del Estado para enfrentarse a los grupos armados irregulares.

¹ “Foreign Direct Investment, Net Inflows as Share of GDP”. s/f. Our World in Data. Consultado el 17 de mayo de 2025. <https://ourworldindata.org/grapher/foreign-direct-investment-net-inflows-as-share-of-gdp?tab=chart&country=~COL>.

Para las elecciones de 2002, el electorado colombiano se encontraba agotado por el panorama de creciente inseguridad favorecido por el fallido proceso de paz con las FARC iniciado por la administración Pastrana, así como por una economía que en 2001 creció un 1,56%². Ante este panorama, el entonces presidenciable Álvaro Uribe lanzó una campaña que proponía una reforma profunda de la estructura administrativa del Estado, buscando reducir consistentemente el gasto público y recuperar la confianza inversionista en Colombia a través de la mejora del orden público y un manejo responsable de la economía nacional.

Por otra parte, según se indica en Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 publicado por el gobierno, Colombia debía buscar abrirse paso dentro de los mercados mundiales y también “allanar el camino hacia la apertura y la desregulación de los mercados de capitales y de servicios”, lo cual se pretendía conseguir a través de la firma de acuerdos comerciales con países y bloques económicos significativos para el comercio colombiano³. La búsqueda de nuevas alianzas comerciales también era parte de la política social propuesta por Álvaro Uribe como una forma de integrar dentro de los circuitos económicos convencionales a los campesinos vinculados con la producción y transporte de estupefacientes. De igual manera, ante la política de desmovilizaciones emprendida por el gobierno, era preciso ofrecer a los exguerrilleros y antiguos paramilitares, opciones para iniciar una nueva vida.

Esta investigación se encuadra dentro de un estudio global del gobierno de Álvaro Uribe, el cual impactó de manera significativa en la historia reciente de Colombia. Según lo expresó el mismo expresidente colombiano, la atracción de inversiones era uno de los tres grandes legados de su gobierno, junto con la seguridad y la política social⁴. En la visión de Uribe el fomento de la iniciativa privada y la apertura del mercado colombiano a los capitales internacionales era central para ofrecer a las víctimas del conflicto una salida. Al igual que en el apartado de defensa y seguridad, el gobierno colombiano confiaba buena parte de su éxito a la relación con Washington.

² “INDICADORES ECONOMICOS 2001”. 2001. Banco de la República de Colombia. 2001. <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstreams/c7d8cd28-7146-4904-a5e5-89f2414b2c8d/download>.

³ “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”. 2003. Departamento Nacional de Planeación. 2003. <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>.

⁴ Antonio, Sánchez José: “El estilo que tendrá el nuevo Gobierno”. *El Tiempo*, el 21 de junio de 2010.

Siendo que los Estados Unidos era su principal socio comercial, resulta fundamental el análisis de los archivos estadounidenses para dar profundidad al estudio. No obstante, dada la cercanía temporal de los hechos que en este trabajo se presentan, hay muchas fuentes documentales que aún permanecen bajo reserva legal, tanto en Estados Unidos como en Colombia, sin embargo, gracias a proyectos como el *Digital National Security Archive* es posible acceder a cables diplomáticos y correspondencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en los que se pueden conocer las ideas y planes del gobierno estadounidense respecto a temas sensibles como las negociaciones del TLC o el Plan Colombia.

Por otra parte, la consulta de fuentes hemerográficas es importante porque da una lectura del estado de la opinión pública sobre los asuntos clave de la política. En el caso de Colombia el periódico *El Tiempo* es relevante por su carácter diario, por lo que es útil para definir la cronología de los hechos. Así mismo, a través del semanario *Semana* se puede comprender la postura de uno de los sectores de la oposición respecto a las políticas y medidas del gobierno uribista. Estos dos medios fueron escogidos por su amplia tirada y relevancia dentro de la sociedad colombiana. Para entender la complejidad del día a día de la política en aquel momento es necesario tener en cuenta las consideraciones de la oposición sobre el TLC, y en este sentido los correos electrónicos hallados en el computador de Raúl Reyes tras la Operación Fénix aportan datos de gran valía.

Aunque se han realizado estudios atendiendo perspectivas políticas, económicas, legales y sociales de este acuerdo comercial, existen pocos estudios que pongan en contexto aquellas negociaciones con el momento histórico. Sin embargo, hay trabajos de necesaria consulta para comprender este acuerdo, tal como el informe de la CEPAL titulado *Las negociaciones comerciales de Colombia: Del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*⁵, o también otro informe de la misma institución que se hace un repaso de los distintos acuerdos comerciales firmados por Colombia desde 1990⁶. Estos dos documentos inscriben los esfuerzos realizados por Álvaro Uribe dentro de neoliberalismo de los años noventa que había llevado a la firma del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* que estuvo vigente entre 2002 y 2007.

⁵ Ramírez (2005)

⁶ Gómez y Gamboa (2007)

Existen otros trabajos que valoran aspectos sociales, como el impacto del TLC en el mercado laboral colombiano, así como la labor de oposición ejercida desde sindicatos, organizaciones campesinas y ONG. En este sentido vale la pena considerar el trabajo de Joseph Florez, quien hace un conciso análisis de los espacios creados por el gobierno colombiano para favorecer el intercambio de ideas con los sectores económicos implicados en el acuerdo⁷. Por su parte, Daniel Hawkins se adentró en las cuestiones laborales reclamadas por sectores sociales y el partido demócrata⁸.

Es por ello que en este trabajo se busca poner en diálogo fuentes de hemeroteca con fuentes diplomáticas y discursos y comunicados gubernamentales para reconstruir un largo proceso de negociaciones que se extendió a lo largo de nueve años y se entrelazó con otros muchos intereses, desde la guerra contra el narcotráfico, pasando por la *War on Terror* lanzada por George Bush, y también con la política de desmovilización de grupos armados ilegales diseñada por el gobierno de Álvaro Uribe.

Comercio, alianzas y estrategia

Las elecciones presidenciales de 2002 significaron un importante cambio en la política colombiana, ya que Álvaro Uribe proponía un cambio de enfoque en la búsqueda de la paz con los grupos armados irregulares y las guerrillas que extendían su poder a lo largo del país. Mientras desde la década de 1980 se había dado prioridad a la búsqueda de una salida política al conflicto, la nueva administración no estaba dispuesta a dar su brazo a torcer ante las reclamaciones de los guerrilleros, que pretendían la desmilitarización de amplias zonas entre otros reclamos y la liberación de los guerrilleros presos⁹. La búsqueda de la paz influía directamente en la creación de un clima de negocios favorable a la atracción de inversiones y al crecimiento económico.

Un vector importante dentro de la ecuación del nuevo gobierno era la relación con los Estados Unidos, ya que de ese socio dependía la guerra contra las drogas, así como la mejora de las condiciones de los préstamos contraídos con la banca multilateral y la negociación de un acuerdo comercial. En este sentido, la herencia de Andrés Pastrana ofrecía unas buenas perspectivas para el nuevo gobierno, ya que en 1999 se había conseguido firmar el acuerdo de cooperación llamado Plan Colombia, con el que se canalizarían los esfuerzos para la reducción del cultivo, producción y comercio de

⁷ Flórez Navarro, Chujfi Salazar, Aguilera Prado, Salazar Yepes, y Londoño (2013): *Grafías* 22: 22–29.

⁸ Hawkins (2016) *Controversia* 207: 205–244.

⁹ Sarmiento (2013), p. 152

drogas ilegales. Por ello, y como señal de la voluntad de mantener la buena sintonía con Washington, Álvaro Uribe anunció la permanencia de Luis Alberto Moreno como embajador colombiano¹⁰.

Un año después de tomar posesión, Álvaro Uribe presentó en septiembre de 2003 el equipo encargado de negociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En aquel evento el mandatario apuntó la necesidad del país de negociar unos términos favorables a los mercados más grandes, y además señaló a aquellos grupos y ONG que se oponían a las negociaciones considerando que era injerencia de una potencia extranjera en el país¹¹. El mandatario hizo en aquel discurso un análisis profundo de las necesidades de los sectores económicos del país y la necesidad de reinventarse, ya que había ciertos productos colombianos que habían sido sustituidos en las líneas de producción gracias a los avances técnicos y científicos, por lo que la economía no podía seguir descansando en la comercialización de estos bienes.

En aquel mismo discurso el mandatario abogó por el impulso de otros productos, tales como el cultivo de la palma africana, de la que podrían extraerse diferentes derivados, y también señaló, anticipando el fin de la economía basada en el petróleo, la posibilidad de extraer otros carburantes de origen vegetal. Así mismo, también señaló la importancia de la producción azucarera para el país, la industria algodonera y forestal y ganadera. Señaló Uribe el poco beneficio que MERCOSUR reportaba para el país, debido a que los socios del pacto sudamericano son economías de menor escala que la estadounidense con las que Colombia tenía escasas posibilidades de negociar intercambios que le fueran de beneficio. Finalmente hizo hincapié en la importancia que para los Estados Unidos podía reportar la firma de tratados de libre comercio con otros países latinoamericanos para frenar el crecimiento del sentimiento antiamericano en todo el mundo¹².

No fue sino hasta noviembre que se iniciaron las negociaciones del TLC en conjunto con Perú, Ecuador y Bolivia en el VIII Foro Empresarial de las Américas. El representante estadounidense que presentó la apertura del proceso señaló que había algunos

¹⁰ "BIENVENIDO A SU CASA". 2002. *El Tiempo*. el 28 de mayo de 2002. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1314845>.

¹¹ "PRESENTACIÓN DEL EQUIPO NEGOCIADOR DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS". 2003. Presidencia de la República. el 9 de 2003. <http://historico.presidencia.gov.co/disursos/disursos2003/septiembre/negociador.htm>.

¹² Op. Cit.

países que estaban “más adelantados y en mejores condiciones para poner en marcha un tratado con Estados Unidos”¹³, recordando las dificultades del proceso de negociación. Los pasos a seguir en la negociación incluían la definición de un marco y los aspectos centrales del acuerdo, que vendrían seguidas por las negociaciones definitivas que se pensaba que podrían durar entre 10 y 11 meses. El ministro de Comercio colombiano, Jorge Humberto Botero señaló que “la democracia es una planta, a veces frágil, que se ve amenazada por el desempleo, la pobreza, el narcotráfico y el terrorismo”¹⁴, llamando así la atención sobre algunos de los principales males que acechaban a la sociedad colombiana y subrayando el rol del libre comercio en la construcción del proyecto político del gobierno de Álvaro Uribe.

Dentro de la conceptualización del desarrollo del gobierno colombiano, el libre comercio era la piedra angular. La política económica era percibida como parte integral de una gran política social, porque con una economía sólida se atraerían inversiones y se crearían empleos. En medio de la lucha del gobierno por desmovilizar al paramilitarismo y a las guerrillas, así como reducir la producción y el comercio de estupefacientes, era necesario crear empleos para favorecer la integración de estas personas dentro de la economía legal.

Es por ello que dentro de los planes del gobierno colombiano no solo estaba el TLC con los Estados Unidos, sino también negociar acuerdos comerciales con otros países y bloques económicos. En este sentido, Colombia también avanzaba en la confección de un acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y el Mercosur, lo cual, para el ministro de Comercio Jorge Humberto Botero, consideraba que daba a Colombia una herramienta adicional para negociar con Estados Unidos por los nuevos mercados abiertos¹⁵.

Durante una visita de Álvaro Uribe a Washington a finales de marzo, el principal tema a abordar eran los avances en la implementación del Plan Colombia, y a este respecto, el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, señaló:

¹³ “EN MARCHA TLC PARA ANDINOS”. 2003. *El Tiempo*. el 19 de noviembre de 2003. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1012874>.

¹⁴ “EN MARCHA TLC PARA ANDINOS”. 2003. *El Tiempo*. el 19 de noviembre de 2003. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1012874>.

¹⁵ *El Tiempo*. 2004. “CAN-Mercosur logran acuerdo”. *El Tiempo*, el 5 de abril de 2004.

“Nos parece que tenemos una tarea, que la venimos cumpliendo muy bien, pero que falta para terminarla. Y el mensaje que lleva el presidente es que no acompañen y que terminemos esa tarea bien hecha”¹⁶.

Esa satisfacción de los Estados Unidos por los resultados en el control de los cultivos ilícitos y la mejora de la situación del Estado de Derecho en el país la base sobre la que debería asentarse el TLC que se empezaría a negociar próximamente. En esa misma ocasión, el representante comercial estadounidense, Robert Zoellick, señaló que el acuerdo comercial complementaría las reformas económicas iniciadas por el gobierno de Álvaro Uribe y también fomentaría el crecimiento del flujo de inversiones hacia el país sudamericano¹⁷.

Finalmente, las negociaciones del TLC iniciaron en mayo de 2004 con un discurso en el que el presidente colombiano recordó el proyecto de Alianza para el Progreso de la década de 1960 y su corta duración, y señaló que el tratado que se negociaría se caracterizaría por su carácter permanente¹⁸, buscando garantizar la sostenibilidad del proceso. Posteriormente, Uribe abordó algunas de las preocupaciones que habían expresado representantes de distintos sectores económicos sobre los beneficios reales que este mecanismo podría traer a los pequeños empresarios y los invitó a participar en las consultas que el Gobierno realizaría con los sectores económicos sociales y políticos. La postura proempresarial del gobierno colombiano no era ninguna novedad, ya que desde la campaña electoral la plataforma electoral uribista había presentado sus principios, dentro de los que destacaba la intención de fortalecer el tejido empresarial del país y el apoyo a la iniciativa privada en general, viendo en esta el fundamento de las sociedades democráticas¹⁹.

Como se ha mencionado anteriormente, desde la óptica de Álvaro Uribe el TLC tenía dos caras, por una parte, estaba el fortalecimiento de las relaciones comerciales con Estados Unidos, que en 2004 había recibido el 42 por ciento de las exportaciones del país²⁰. Sin embargo, en la otra cara de la moneda estaban los previsibles impactos

¹⁶ El Tiempo. 2004. “Uribe pide más Plan Colombia”. *El Tiempo*, el 20 de marzo de 2004.

¹⁷ “Costa Rica ‘presta’ el equipo que negoció libre comercio”. *El Tiempo*, el 24 de febrero de 2004.

¹⁸ “Inicio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos”, Presidencia de la República. el 18 de mayo de 2004. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/mayo/tlc.htm>.

¹⁹ Vélez, Álvaro Uribe, “Manifiesto Democrático- 100 puntos Álvaro Uribe Vélez”. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. 2002. <https://mineducacion.gov.co/1621/article-85269.html>.

²⁰ “Colombia”. s/f. World Integrated Trade Solution. Consultado el 6 de febrero de 2025.

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/COL/Year/2004/Summarytext>.

sociales del tratado, por lo que era necesario que el acuerdo no golpeara la economía de los productores locales y de los campesinos. No obstante, el presidente Uribe se mostraba confiado en que el resultado priorizaría la equidad y la estabilidad social²¹.

El camino hacia el TLC no estaba libre de obstáculos, y algunos de los temas que más debates suscitaban era la regulación de la propiedad intelectual o los subsidios para el sector agrícola. Dentro de la sociedad colombiana el acuerdo no gozaba con popularidad por lo que el gobierno colombiano y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) financiaron una campaña publicitaria para mejorar la reputación del TLC²². Pero las opiniones contrarias habían trascendido las fronteras. En Washington estaban teniendo gran resonancia las quejas de algunas ONG respecto a la situación de los Derechos Humanos en Colombia, por lo que la embajada estadounidense permanecía atenta a la evolución de la situación²³.

Dentro de los esfuerzos del gobierno colombiano para presentar el acuerdo como una importante vía para el desarrollo del país, a través de la participación en foros en donde el mandatario insistió en la necesidad de legitimar los procesos de integración dándoles una variable social²⁴. Pese al continuo trabajo realizado para presentar el TLC como una oportunidad para dar mejores oportunidades económicas a los colombianos, en julio la Universidad de los Andes presentó un informe en el que llamó a la sociedad a contener sus expectativas sobre los beneficios del acuerdo de libre comercio, ya que la liberación comercial dejará grandes perdedores que serían los trabajadores rurales, y se señaló también que la reducción en la tasa de desempleo sería de solo un 0,3 por ciento²⁵. Desde el sector académico se recomendó que el TLC fuera acompañado de sólidas políticas sociales que limitaran los efectos negativos²⁶.

²¹ "NO SE FIRMARÁ UN TLC SIN GARANTÍAS DE EQUIDAD , DICE EL PRESIDENTE URIBE". 2004. *El Tiempo*. el 20 de octubre de 2004. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1547267>.

²² United States Embassy. Colombia. *Andean Security Conference Colombia Scen setter* 2004. <https://www.proquest.com/government-official-publications/andean-security-conference-colombia-scen setter/docview/1679116190/se-2>

²³ Op.Cit.

²⁴ "FORO TLC: CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS". 2004. Presidencia de la República. el 2 de junio de 2004. http://historico.presidencia.gov.co/disursos/discurso2004/junio/foro_tlc.htm.

²⁵ "NO HAY QUE ESPERAR GRANDES BENEFICIOS SOCIALES DEL TLC". 2004. *El Tiempo*. el 23 de julio de 2004. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1530567>.

²⁶ "NO SE FIRMARÁ UN TLC SIN GARANTÍAS DE EQUIDAD , DICE EL PRESIDENTE URIBE". 2004. *El Tiempo*. el 21 de octubre de 2004. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1547267>.

Dificultades para firmar el acuerdo

La relación de Colombia con los Estados Unidos iba más allá de las negociaciones comerciales, ya que la política de seguridad y fortalecimiento del Estado planteado por la administración uribista dependía en gran medida del flujo de fondos del Plan Colombia. Es por lo anterior que durante una visita oficial a Washington en septiembre de 2005 el presidente Uribe instó a los senadores estadounidenses a apoyar la aprobación del TLC diciendo:

“La solidaridad de EE.UU. tiene que expresarse a través de estos tratados. Tiene que considerar los elementos políticos como lo es el imperativo de un país como Colombia de derrotar el terrorismo y dar alternativas diferentes a la droga”²⁷.

En estas palabras pronunciadas por Uribe se muestra cómo estaban entrelazados los intereses de ambos países: Mientras que Estados Unidos procuraba reducir la producción y comercialización de drogas a través del Plan Colombia, Colombia buscaba un acuerdo comercial que fortaleciera la economía y generara opciones de desarrollo para las personas fuera de los mercados ilegales de la droga y el crimen organizado.

A la altura de noviembre de 2005, desde el gobierno colombiano se empezaban a hacer cálculos políticos sobre el impacto que podría tener el TLC. Las próximas elecciones presidenciales prometían ser históricas, dada la posibilidad de que Álvaro Uribe fuera reelecto, por lo que en la Casa de Nariño se empezó a considerar la posibilidad de que un mal acuerdo comercial con los Estados Unidos acabara impactando en los resultados electorales. En este sentido, las negociaciones del TLC parecía que se convertirían en un arma política entre los distintos candidatos. Así mismo, en los Estados Unidos había un grupo de congresistas que se oponían al tratado porque consideraban que sería nocivo para los países andinos²⁸.

37

Mientras se preparaba la XIV ronda de negociaciones del TLC en donde se debería resolver el atasco en el que se encontraba la mesa agrícola, el ministro de Comercio Jorge Humberto Botero señaló que el plan alternativo a un acuerdo poco favorable sería levantarse de la mesa de negociación²⁹, evidenciando la desesperación colombiana por la lentitud de las negociaciones. Por otra parte, en Venezuela preocupaba que el

²⁷ Uribe: intenso día de “lobby” en E.U. 2005. *El Tiempo*.

²⁸ Correa, Jorge, y Edilma Pereira. 2005. “Temen que un mal TLC reste votos”. *El Tiempo*, el 22 de noviembre de 2005.

²⁹ “Plan B es no negociar el TLC”. 2005. *El Tiempo*.

acuerdo fortaleciera aún más las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos y acabara minando la ya delicada convivencia entre Hugo Chávez y Álvaro Uribe. Sin embargo, ambos mandatarios actuaban de una manera pragmática, poniendo primero los intereses nacionales, como la construcción de un gasoducto que uniría ambos países³⁰.

En el discurso pronunciado por Álvaro Uribe tras la cumbre en la localidad venezolana de Punto Fijo, subrayó la necesidad de que ambos países generaran sinergias comerciales e industriales³¹. Estas declaraciones eran llamativas, más aún en un momento en el que Colombia buscaba consolidar el acuerdo comercial con los Estados Unidos, país con el que el líder venezolano no tenía una buena relación. Sin embargo, esto puede entenderse también como una forma del gobierno colombiano de presionar a su socio norteamericano a agilizar las conversaciones. Por su parte Chávez indicó: “Respetamos la decisión de Colombia de firmar el TLC, eso no afectará nuestra vocación de integración”³².

La doble estrategia del gobierno colombiano obedecía a un panorama incierto en las relaciones con los Estados Unidos, que en noviembre de 2006 celebrarían unas elecciones de mitad de término en el que presumiblemente cambiaría el balance de poderes en Washington. Si bien, en la Casa Blanca George Bush exhibía una especial cercanía y atención al gobierno de Uribe, desde el partido demócrata se criticaban los proyectos de ampliación del Plan Colombia y el TLC con el país sudamericano. Es por ello que para Uribe y su gobierno el año 2006 era la última oportunidad de conseguir sus objetivos. Previendo aquel cambio, la diplomacia colombiana inició un giro para acercarse a otros países y buscar acuerdos fuera de los Estados Unidos.

En febrero de 2006, a tres meses de celebrarse las elecciones, Álvaro Uribe viajó a Washington para participar activamente en las reuniones de negociación y en un mensaje difundido por radio dijo “Considerando que los intereses superiores de la Patria no pueden ser subalternos de coyunturas electorales, ni de presiones de grupos de interés, he tomado la decisión de acudir personalmente a las mesas de

³⁰ Peña, Edulfo, “Chávez ofreció petróleo a Colombia, por trueque”. *El Tiempo*, el 25 de noviembre de 2005.

³¹ “DECLARACIÓN DE PUNTO FIJO PRESIDENTES DE COLOMBIA Y VENEZUELA”. Presidencia de la República de Colombia. el 24 de noviembre de 2005. <http://historico.presidencia.gov.co/disursos/dis-cursos2005/noviembre/declaracion.htm>.

³² Op. Cit. Peña, Edulfo. 2005.

negociaciones”³³. Previo al viaje, el Palacio de Nariño emitió un comunicado en el que se indicó que el presidente acudiría a Washington por que el TLC era un “asunto prioritario de la Nación para la erradicación de la pobreza, la generación de empleo y la promoción de la inversión”, y subrayó también que los intereses de la nación no podían ser “subalternos de coyunturas electorales”³⁴.

Pese a los esfuerzos de ambos gobiernos para cerrar el acuerdo lo antes posible, Según se indica en un cable diplomático de la embajada de Estados Unidos en Bogotá, las negociaciones se extenderían aún más, mientras se agotaba la paciencia del gobierno colombiano³⁵.

No obstante, Álvaro Uribe no estaba dispuesto a dejar morir el TLC, por lo que continuó haciendo grandes esfuerzos pedagógicos para presentar el acuerdo a la ciudadanía como algo beneficioso. Por ejemplo, en Cali a finales del mes de marzo de 2006 el gobierno celebró un conversatorio en donde el presidente planteó el tratado como un círculo virtuoso, indicando que la inversión en infraestructura necesaria para firmar el TLC favorecería el crecimiento económico del país³⁶. A la vez, en Washington, el embajador Andrés Pastrana continuaba buscando abrir paso al acuerdo, por lo que pidió al subsecretario de Estado Nicholas Burns enviar pronto el acuerdo al Congreso, ya que pronto finalizaría la vigencia de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA), que había sido el marco legal para los intercambios comerciales entre ambos países desde 1991³⁷.

La urgencia por la firma del acuerdo no era solo por parte de Colombia, en Washington también había preocupación sobre la extensión de los plazos de la negociación, ya que

³³ “Uribe va a Washington a cerrar el TLC”, *El Tiempo*. el 9 de febrero de 2006. <https://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-1910781>.

³⁴ “DECLARACIÓN SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO”. Presidencia de la República de Colombia. el 8 de febrero de 2006. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2006/febrero/declaracion.htm>.

³⁵United States Embassy. Colombia. *Colombia's Frustration with FTA Delays* 2006. <https://www.proquest.com/government-official-publications/colombias-frustration-with-fda-delays/docview/1679130346/se-2>.

³⁶ “CONVERSATORIO SOBRE TLC ENFOCADO AL VALLE DEL CAUCA”. Presidencia de la República de Colombia. el 30 de marzo de 2006. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2006/marzo/tlc.htm>.

³⁷ United States Department, of State. *U/S Burns' March 7, 2006 Meeting with Colombian Ambassador Pastrana* 2006. <https://www.proquest.com/government-official-publications/u-s-burns-march-7-2006-meeting-with-colombian/docview/1679129757/se-2>.

podría afectar las buenas relaciones con el gobierno de Uribe, uno de los mejores aliados de Estados Unidos en el continente. Por esta razón, según se señala en un mensaje enviado por el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, buscó involucrarse en las negociaciones, pidiendo al representante comercial Robert J. Portman que agilizara las negociaciones, alegando la importancia del acuerdo para la seguridad nacional y la conformación de una red de países aliados en el continente americano³⁸. Pese a los intentos de la Casa Blanca y la Casa de Nariño por agilizar los trámites, los avances eran lentos y también desde la embajada estadounidense en Bogotá advertían la desesperación del gobierno colombiano. Las diferencias entre las partes estaban centradas en el sector agrícola, en parte debido a que el gremio colombiano temía que los productos importados inundaran su mercado³⁹.

2006-2010 estancamiento de las conversaciones

En el primer viaje de Álvaro Uribe tras ser reelecto como presidente, hizo su octava visita a Washington en donde fue recibido por George Bush, así como por senadores, tanto republicanos como demócratas. Las conversaciones tuvieron como temas principales las negociaciones del TLC, la ampliación del Plan Colombia y las acusaciones contra el gobierno colombiano por violaciones de Derechos Humanos. Fueron los integrantes del partido Demócrata quienes cuestionaron a Uribe por la muerte de sindicalistas, ejecuciones extrajudiciales y la Ley de Justicia y Paz⁴⁰. Estos comentarios los realizó el senado Patrick Leahy, quien recientemente había bloqueado una ayuda de 30 millones de dólares a Colombia por las acusaciones de faltas contra los Derechos Humanos.

Desde el inicio del mandato de Álvaro Uribe la política internacional colombiana se había centrado en la relación bilateral con los Estados Unidos, país con el que compartía objetivos militares, políticos, económicos y comerciales. A pesar de que las fluidas relaciones con el gobierno de George Bush habían reportado importantes beneficios para Colombia durante el periodo 2002-2006, desde el gobierno colombiano eran

³⁸ United States. Department of Defense. Secretary. *Plan for Colombia and Peru Trade Agreements in Congress [Includes Attachments]* 2006. <https://www.proquest.com/government-official-publications/plan-colombia-peru-trade-agreements-congress/docview/2529707346/se-2>.

³⁹ United States Embassy. Colombia. *Colombia's Frustration with FTA Delays* 2006. <https://www.proquest.com/government-official-publications/colombias-frustration-with-fda-delays/docview/1679130346/se-2>.

⁴⁰ "El viaje más intenso de Uribe a E.U". *El Tiempo*. el 15 de junio de 2006. <https://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-2066181>.

conscientes de la importancia de profundizar las relaciones con otros países del vecindario latinoamericano. Para Colombia era necesario mantener unas relaciones estableces con Venezuela, que era por aquel entonces el segundo socio comercial del país, lo que hacía necesario mantener una relación fluida con el gobierno de Hugo Chávez⁴¹. Dentro de esta búsqueda de nuevas alianzas, Uribe también consiguió que Colombia fuera aceptada dentro del Plan Puebla-Panamá como observador, de forma que el país sudamericano tuviera entrada en los mercados emergentes de Centroamérica, con los que buscaba firmar un acuerdo de libre comercio que finalmente se concretó en 2007⁴². Este interés renovado en establecer relaciones con otros países fue defendido por el mandatario colombiano diciendo: “nosotros mantenemos una alianza con los Estados Unidos con toda lealtad y una hermandad latinoamericana con toda solidaridad”⁴³.

En los meses que transcurrieron entre la victoria electoral de Uribe y la toma de posesión, el presidente quiso trazar las líneas maestras de su nueva política exterior. Es importante recordar que en el próximo mes de noviembre se celebrarían las elecciones de mitad de término en los Estados Unidos, y según las previsiones, el partido demócrata obtendría una mayoría en la Cámara de Representantes, lo que implicaría que el TLC y la renovación del Plan Colombia enfrentarían una fuerte oposición. Por esta razón Uribe planteó un nuevo paradigma en política exterior que fue descrito de la siguiente manera:

“Me parece que una doctrina colombiana de unas relaciones internacionales de construcción de la unidad, de tener la capacidad de construir unidad dentro de la diversidad, de hacer una política con pragmatismos en busca de resultados convenientes para todos nuestros pueblos (...) es buena para Colombia y finalmente va a ser buena para el continente e igualmente buena para los Estados Unidos. Creo que los Estados Unidos tienen que sentir que nosotros ayudamos en la medida en que creamos fraternidades y no polarizaciones”⁴⁴.

Esta nueva doctrina colombiana que propugnaba Uribe fue puesta a prueba en la visita del presidente a Washington a mediados de junio. Los encuentros con los congresistas demócratas demostraron la fuerza de la oposición que enfrentaría Colombia en

⁴¹ DANE. “COMERCIO EXTERIOR- EXPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL Enero de 2006”. Departamento Nacional de Estadística. el 17 de marzo de 2006. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_ene06.pdf.

⁴² *El Tiempo*. “¿A qué va Uribe a Panamá?”, el 11 de julio de 2006.

⁴³ Pombo, Roberto, “Nuevo gabinete ha sido más difícil”. *El Tiempo*, el 4 de junio de 2006.

⁴⁴ Op. Cit.

Washington en los próximos años. Los integrantes del partido de oposición estadounidense le recriminaron a Uribe los asesinatos de líderes sindicales, así como la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y las violaciones a los Derechos Humanos en el país, lo que había provocado ya el bloqueo de un paquete de ayuda de 30 millones de dólares⁴⁵.

El periodo de transición sirvió también para concretar alianzas con las distintas fuerzas políticas colombianas, buscando consolidar una mayoría que garantizara la gobernabilidad del país. Si antes de las elecciones Uribe había alcanzado un pacto con el partido Conservador a cambio de entregar la embajada en Washington a Andrés Pastrana, ahora el oficialismo necesitaba garantizar también los votos del liberalismo. El nombramiento del expresidente conservador en el puesto diplomático más importante fue sumamente importante en un momento clave para conseguir la firma y ratificación del TLC. Ahora, en un momento en el que era necesario avanzar en la confección de un acuerdo humanitario con las FARC, el gobierno designó a Ernesto Samper en la embajada en París. Es importante recordar que Pastrana y Samper eran los protagonistas de una importante rivalidad política, y ahora, el uribismo buscaba que ambos personajes trabajaran conjuntamente por los intereses del país.

Luego de que Andrés Pastrana conociera el nombramiento del líder liberal como embajador, no tardó en acercarse al Palacio de Nariño en donde comunicó al presidente su renuncia al cargo⁴⁶. Este episodio causó un gran desconcierto dentro de la escena política colombiana, y el gobierno perdía a una de las figuras con mejor reputación en los Estados Unidos justo en un momento en el que necesitaba cerrar el acuerdo de libre comercio y negociar la segunda fase del Plan Colombia.

Como se ha mencionado anteriormente, el TLC no era una prioridad únicamente para Colombia, sino que Estados Unidos necesitaba demostrar que seguía teniendo aliados sólidos dentro del continente americano, y también era una forma de presentarse ante el mundo como un aliado confiable. En un momento en el que muchos países de la región estaban dando un viraje hacia la izquierda, Colombia era el único país en América del Sur que mostraba una voluntad de mantener sus lazos con el socio norteamericano. La importancia que el gobierno de George Bush daba a este acuerdo queda

⁴⁵ “El viaje más intenso de Uribe a E.U”. *El Tiempo*, el 14 de junio de 2006. <https://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-2066181>.

⁴⁶ *El Tiempo*. 2006. “Las seis horas críticas en Palacio”. *El Tiempo*, el 12 de julio de 2006.

demostrada con una carta enviada por el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld al subsecretario Eric Edelman, en donde apuntó: “debemos hacer todo lo posible por el Tratado de Libre Comercio con Perú y Colombia”⁴⁷.

Aunque inicialmente los Estados Unidos habían planteado el TLC como un plan para el conjunto de países de la Comunidad Andina, ahora solo quedaban en la mesa de negociación Perú y Colombia. En Ecuador Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta el 26 de noviembre de 2006, ofreciendo un programa de izquierdas que se oponía a los intereses estadounidenses en la zona, es decir, estaba en contra de la presencia de las fuerzas norteamericanas en la base de Manta, y también mantenía una postura contraria al Plan Colombia y al TLC. Las posturas del nuevo mandatario ecuatoriano se alineaban con las iniciativas antimperialistas de Hugo Chávez y de las FARC, que habían apoyado la campaña electoral de Correa con la condición de que se opusiera a los planes de los Estados Unidos para la región⁴⁸.

A través de los correos electrónicos hallados en los computadores de Raúl Reyes es posible dimensionar el alcance del impacto de las FARC en las relaciones comerciales y políticas de la región. Según se recoge en un correo electrónico enviado por Rodrigo Granda a Raúl Reyes, en octubre de 2004, las FARC lanzaron en aquel momento una campaña diplomática para evitar que el TLC saliera adelante, así como otros proyectos de los Estados Unidos, como el Plan Colombia y la lucha contra las drogas⁴⁹. Con la alianza con el gobierno de Rafael Correa, la organización guerrillera consiguió un socio clave para dar legitimidad a sus reclamos contra el gobierno colombiano y los proyectos conjuntos que desarrollaba con los Estados Unidos.

Poco a poco el acuerdo comercial iba cosechando más opositores, ya no eran solo ONG o los partidos de oposición colombianos, sino ahora también Colombia estaba rodeada de países que se manifestaban contrarios a sus planes comerciales. Por esta razón para el gobierno de George Bush era necesario demostrar que sus iniciativas comerciales,

⁴⁷ United States. Department of Defense. Secretary. *Peru-Colombia Free Trade Agreement* 2006. <https://www.proquest.com/government-official-publications/peru-colombia-free-trade-agreement/docview/2529704889/se-2>.

⁴⁸ The International Institute for Strategic Studies. 2011. *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of “Raúl Reyes”*. Editado por James Lockhart Smith y Nigel Inkster. Londres, Inglaterra: International Institute for Strategic Studies. CD. Ecuador Archive. II.1865

⁴⁹ Op. Cit. CD. Venezuela Archive. I.839

diplomáticas y militares hacia América Latina seguían vigentes, así como prevenir que Colombia también girara a la izquierda en las elecciones siguientes.

En noviembre de aquel año Uribe visitó los Estados Unidos en una nueva ofensiva por intentar cerrar el acuerdo del TLC, sin embargo, las elecciones intermedias recién realizadas en los Estados Unidos hacían de aquel momento uno poco propicio para los acuerdos. Los congresistas demócratas señalaron la necesidad de renegociar el acuerdo, ya que lo anteriormente convenido se hizo con el congreso anterior y según señalaron el libre comercio no podía ir en detrimento de las condiciones laborales y ambientales⁵⁰.

Tras 15 rondas de negociaciones, el acuerdo fue sellado por ambos países el 22 de noviembre de 2006, esto no le otorgaba validez alguna, ya que debía pasar por el trámite legislativo en ambos países. Luego de la firma del acuerdo el ministro colombiano de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Botero dijo a la prensa: “Este tratado es de gran importancia en el marco de la lucha denodada y sin cuartel que se libra en Colombia, con el decidido apoyo de EEUU, contra el tráfico de drogas y el terrorismo”⁵¹. De esta forma el ministro apuntaló la idea del comercio como parte de un plan global de lucha contra los grupos criminales activos en el país y la mejora de las condiciones de vida de los colombianos.

En la Cámara de Representantes uno de los principales opositores del apoyo estadounidense a Colombia era Nancy Pelosi, ahora presidenta de la Cámara de Representantes, quien apoyaba su postura en el hecho de que tras cinco años de asistencia y más de 4 mil millones de dólares entregados a Colombia los cultivos de droga no habían sido controlados y el consumo de cocaína en Estados Unidos seguía creciendo⁵². Así mismo, el representante Charles Rangel indicó que el TLC se había hecho con “un congreso viejo”, por lo que la nueva mayoría demócrata debía revisar el acuerdo negociado de acuerdo con sus intereses⁵³. El nuevo balance de poderes en Washington

⁵⁰ “Más compromisos a cambio de TLC”. 2006. *El Tiempo*, el 15 de noviembre de 2006. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2278535>.

⁵¹ EFE.- “EE UU y Colombia firman un Tratado de Libre Comercio”. Ediciones EL PAÍS S.L. el 24 de noviembre de 2006. https://elpais.com/diario/2006/11/24/internacional/1164322814_850215.html?event_log=oklogin.

⁵² El Tiempo. “Pelosi será dura de roer para Uribe”. *El Tiempo*, el 12 de noviembre de 2006.

⁵³ Gómez, Sergio. “Más compromisos a cambio de TLC”. *El Tiempo*, el 15 de noviembre de 2006.

provocó que la buena relación entre Álvaro Uribe y George Bush ya no fuera una garantía para los intereses de Colombia.

Pese a la resistencia política que enfrentaba el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, el gobierno colombiano se mantuvo firme en sus esfuerzos para abrir las puertas de otros mercados a los productores nacionales. Así en noviembre de 2006 firmó un TLC con Chile, el cual fue presentado por el mandatario como “un camino de ampliación de posibilidades para eliminar la pobreza”⁵⁴. La convicción de la necesidad de la apertura comercial del país como vía para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos llevó al país a negociar acuerdos de libre comercio también con Canadá, Centroamérica, la Unión Europea, Venezuela o Suiza, aun así, debido a importancia de la relación con los Estados Unidos aquel acuerdo era el más buscado por Colombia.

A pesar de que existía un texto ya consolidado para el TLC, este necesitaba reformas para cumplir con los reclamos del sector agrícola colombiano y también para incluir las reformas requeridas por el congreso estadounidense en materia laboral. En marzo de 2007 se celebró una reunión entre miembros de la oposición colombiana y sindicalistas con el Subsecretario de Estado para asuntos del Hemisferio Occidental, impulsada por la Federación Americana del Trabajo (AFL-CIO), en donde los congresistas colombianos mostraron su oposición a la firma del TLC. Los argumentos presentados por los participantes colombianos señalaron que, aunque se había elevado el salario mínimo, la mayoría de los trabajadores en el país cobraban menos debido a su pertenencia en el sector informal, además señalaron el que el acuerdo de libre comercio debilitaría los estándares laborales y las condiciones de los trabajadores agrícolas que podrían verse abocados al cultivo de coca⁵⁵.

Los reclamos de los actores de la oposición colombiana no cayeron en saco roto, como se pudo comprobar en la visita realizada por Uribe a Washington a principios de mayo de 2007. Pese a que el presidente Bush expresaba su apoyo público al TLC, el lobby realizado por los sindicalistas y opositores venezolanos empezó a surtir efecto y generó dudas entre los integrantes de la bancada demócrata. Algunos de los líderes democráticos señalaron la imposibilidad de aprobar un TLC con Colombia porque “tiene normas

⁵⁴ Otro TLC contra la pobreza: Uribe. 2006. El Tiempo.

⁵⁵ United States Department, of State. A/S Shannon's March 29 Meeting with Colombian Labor Leaders and Senators 2007. <https://www.proquest.com/government-official-publications/s-shannons-march-29-meeting-with-colombian-labor/docview/1679118407/se-2>.

laborales parecidas a las de la ex Unión Soviética”⁵⁶, y el presidente del Subcomité de Comercio de la Cámara indicó que aunque se llegara a un acuerdo base para considerar el TLC, este acuerdo se llevaría más tiempo de lo normal; también se sumó a las críticas al tratado la líder demócrata Nancy Pelosi, quien señaló la imposibilidad de apoyar un acuerdo de libre comercio debido a las altas tasas de violencia existentes en el país.

Pocos días más tarde, los líderes demócratas comunicaron al gobierno colombiano la imposibilidad de aprobar el acuerdo mientras se mantuviera la violencia contra los sindicalistas y no se resolvieran las acusaciones de vínculos de políticos oficialistas con los grupos paramilitares⁵⁷. De acuerdo con un correo electrónico enviado por Raúl Reyes al Secretariado **fariano**, un enviado del representante demócrata James McGovern, el partido Demócrata se oponía a la firma del TLC y a la ampliación del Plan Colombia, lo cual fue presentado a la dirigencia guerrillera como garantía para obtener la liberación de tres ciudadanos estadounidenses secuestrados por la guerrilla⁵⁸. Esta medida adoptada por la bancada liderada por Nancy Pelosi significó un rompimiento con las líneas diplomáticas de la Casa Blanca, que seguía firme en su apoyo al gobierno colombiano.

El acuerdo firmado entre Estados Unidos y Colombia en noviembre de 2006 finalmente fue ratificado por el Congreso colombiano el 4 de julio de 2007, sin embargo, esto no significaba nada si no se contaba también con la ratificación del Legislativo estadounidense⁵⁹. La aprobación del acuerdo en Colombia añadía presión al gobierno de George Bush, que debería buscar apoyos dentro de un congreso con mayoría opositora para sacar adelante el TLC. Además, los tiempos políticos en los Estados Unidos también corrían en contra del acuerdo, ya que se acercaban las elecciones presidenciales de 2008 en donde se perdería el beneficio de la fluida relación entre Álvaro Uribe y George Bush, quien había mostrado su apoyo al acuerdo en reiteradas ocasiones.

⁵⁶ “Pese a las ovaciones en E.U., Uribe encontró grandes obstáculos al TLC”. 2007. *El Tiempo*. el 3 de mayo de 2007. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2481851>.

⁵⁷ *TLC no sería considerado por ahora en el Congreso de E.U.* 2007. *El Tiempo*.

⁵⁸ The International Institute for Strategic Studies. 2011. *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of “Raúl Reyes”*. Editado por James Lockhart Smith y Nigel Inkster. Londres, Inglaterra: International Institute for Strategic Studies. CD. Venezuela Archive. I.2819

⁵⁹ “Ley 1143 de 2007- Gestor Normativo”. 2007. Función Pública. el 4 de julio de 2007. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38371>.

El interés del ejecutivo estadounidense se demostró con la radicación de una ley en el Congreso estadounidense para que se aprobara el TLC en máximo 90 días hábiles⁶⁰, de esta forma el mandatario realizó un movimiento arriesgado al presentar una ley que no contaba con el apoyo de la mayoría en el Congreso. Desde Colombia el presidente Uribe mostró su agradecimiento a la jugada planteada en Washington por su homólogo, e indicó que reconocía los problemas presentes de la sociedad colombiana, pero pidió que se valorara también la evolución positiva que presentaba el país en materia de seguridad y Derechos Humanos⁶¹. Pese a la audacia política de Bush, el proceso de aprobación del acuerdo continuó estancado.

Mientras desde Colombia el gobierno seguía buscando acercamientos con los decisores políticos estadounidenses, los tiempos no eran propicios dada la proximidad de las elecciones y el estallido de la crisis económica en 2007. Durante el último encuentro entre Uribe y Bush en noviembre de 2008 el presidente de los Estados Unidos llamó a “todos aquellos que apoyan el libre comercio” a continuar presionando para lograr la aprobación del tratado con Colombia. Durante aquel encuentro también Colombia recibió el apoyo de distintas potencias para ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), aunque nunca llegó a buen puerto.

47

Pese a los continuos esfuerzos del gobierno por firmar el TLC con los Estados Unidos, este no fue ratificado por el congreso estadounidense hasta 2011, ya durante la presidencia de Juan Manuel Santos en Colombia. Durante los compases finales de la presidencia de Uribe se continuaron las negociaciones para resolver los pendientes en el sector agrícola, así en mayo de 2009 el ministro de Comercio colombiano se nombró un nuevo equipo que debería negociar los ajustes requeridos por EE.UU., principalmente por los reclamos por violaciones de los derechos de los sindicalistas.

Conclusiones

A inicios del siglo XXI el continente americano vivía entre el paradigma neoliberal de los años noventa y la necesidad de impulsar reformas económicas estructurales. En

⁶⁰ “Llega Día D para el TLC en E.U”. 2008. *El Tiempo*. el 7 de abril de 2008. <https://www.el-tiempo.com/archivo/documento/MAM-2889334>.

⁶¹ “Declaración del Presidente Álvaro Uribe sobre radicación en el Congreso de EU del proyecto del TLC con Colombia”, Presidencia de la República de Colombia. el 7 de abril de 2008. http://historico.presidencia.gov.co/disursos/disursos2008/abril/tlc_07042008_i.html.

Colombia, durante el gobierno de Andrés Pastrana se había consolidado la relación con los Estados Unidos, gracias al interés del gobierno de Bill Clinton en avanzar en el control de la producción y comercialización de estupefacientes, lo que llevó a la creación del Plan Colombia. Así mismo, desde 1992 Washington había creado un marco regulatorio conocido como Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA), que en la práctica era un acuerdo comercial unilateral que buscaba dar beneficios arancelarios a los países de la zona andina.

La llegada de Álvaro Uribe representó un fuerte impulso en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos, gracias a unos importantes avances en la implementación del Plan Colombia, así como en el control de los grupos armados ilegales y su participación en el narcotráfico. Aunque las relaciones entre la Casa Blanca y el Palacio de Nariño siempre fueron buenas durante las presidencias de Uribe y Bush, en las elecciones de mitad de término de 2006 el Partido Demócrata consiguió una mayoría que le permitió bloquear el avance de la agenda bilateral, y desarrolló también una diplomacia paralela opuesta al TLC y a la renovación del Plan Colombia.

En Colombia sectores como el agrícola y ganadero tenían reservas sobre los beneficios que el acuerdo podría reportarles, ya que según sus previsiones el país se vería inundado por productos estadounidenses. Por otra parte, en los Estados Unidos una de las principales preocupaciones era el respeto a los derechos de autor en el país sudamericano. Pero no solo había oposición por parte de los sectores productivos, también se debieron resolver los reclamos de los partidos de la oposición tanto en Colombia como en Estados Unidos, los cuales trabajaron conjuntamente con grupos de sociedad civil organizada y también organizaciones de Derechos Humanos que apuntaban que un acuerdo comercial de ese tipo sería contraproducente para los sectores más vulnerables. También desde el vecindario de Colombia países como Ecuador y Venezuela manifestaron abiertamente su descontento por el acuerdo que, a su modo de ver, representaba una intromisión de los Estados Unidos en la región.

Pese a los esfuerzos realizados por el gobierno de Álvaro Uribe por cerrar el acuerdo comercial, sus ocho años en el poder no bastaron para conseguir la ratificación completa del acuerdo en Washington. No fue sino hasta mayo de 2012, a mitad del primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, que el acuerdo se ratificó en el Congreso de los Estados Unidos, cuatro meses antes de que se iniciara el proceso de paz con las

FARC en la Habana, lo que pone de manifiesto que los intereses comerciales, políticos y militares de ambos países estaban entretejidos.

A lo largo de los ocho años de presidencia de Álvaro Uribe se realizaron importantes avances en seguridad, sin embargo, las políticas adoptadas generaron una importante masa de opositores, tanto a nivel nacional como internacional, que a consiguieron frenar el avance del TLC entre Estados Unidos y Colombia, entre otros proyectos. En este sentido, el rol de las FARC como coordinadoras de este movimiento en América del Sur fue de gran importancia, consiguiendo que Ecuador se retirara del grupo andino que negociaba el acuerdo y que Rafael Correa hiciera de abogado de la causa en foros internacionales.

Aunque el gobierno de Álvaro Uribe mostró una postura abierta al multilateralismo y al libre comercio, las dinámicas políticas y sociales nacionales, así como internacionales dificultaron el avance en su agenda. La propugnación de esa doctrina colombiana de relaciones internacionales en 2006 evidenció el realismo del gobierno colombiano, que al ver cómo se dificultaba el avance del TLC en Washington buscó otras opciones para abrir los mercados colombianos.

Bibliografía

Libros y capítulos

Cuevas, Julián, 2017, *La política comercial exterior de Colombia: Entre el desarrollo y la inserción internacional (1990–2015)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gaviria, José Antonio Ocampo, Fernando Cepeda Ulloa, y Francisco Leal Buitrago. 2017. *Economía política de Colombia a principios del siglo 21: de Uribe a Santos y el postconflicto*. Editado por Bruce Bagley y Jonathan D. Rosen. Cali, Colombia: Editorial Universidad ICESI.

Ocampo Gaviria, José Antonio, ed. 2015. *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica; Fedesarrollo.

Otero, Diego, y Flor Salazar. 2018. *Balance económico y social del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2010*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ramírez, Juan Carlos, ed. 2005. *Las negociaciones comerciales de Colombia: Del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.* Bogotá: CEPAL

Sarmiento, Álvaro Villarraga. 2013. *Gobierno Del Presidente Álvaro Uribe Vélez: Gobierno - FARC; Ni Diálogo de Paz, Ni "Canje" Humanitario - Propuestas de Acuerdo Humanitario.* Bogotá: Fundación Cultura Democrática

Artículos académicos

Deas, Malcolm. 2014. “La coyuntura actual en el contexto del último medio siglo en Colombia”. *Revista de Estudios Sociales* 50. <https://doi.org/10.7440/res50.2014.02>

Flórez Navarro, Joseph, Nayla Chujfi Salazar, Marco A. Aguilera Prado, Gloria S. Salazar Yepes, y Euclides M. Londoño. 2013. “La negociación y los obstáculos de un tratado de libre comercio: Colombia–Estados Unidos.” *Grafías* 22: 22–29. <https://doi.org/10.31908/grafias.v0i22.1433>

Hawkins, Daniel. 2016. “El tema laboral en las negociaciones de los TLC: Lecciones de las experiencias de Colombia frente a los TLC con los Estados Unidos y la Unión Europea.” *Controversia* 207: 205–244. <https://doi.org/10.54118/controver.vi207.1077>

Pérez Toro, José Alberto. 2011. “Negociaciones del TLC Colombia-Estados Unidos.” *Revista Análisis Internacional* 2: 183–218.

Silva, Laura Cristina. 2007. “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos.” *Colombia Internacional* 65: 112–133. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.05>

Wills Otero, Laura, y Cristian Iván Benito. 2012. “De Uribe a Santos Cambios y continuidades de la política colombiana en 2011”. Dialnet. 2012. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100005>

Tesis académicas

Bargery, Christopher. 2009. *War, Peace and Free Trade: The Political Economy of War and the US-Colombia Free Trade Agreement.* MA diss., Institute for the Study of the Americas, University of London.

Healey, Declan. 2010. *The U.S.-Colombia Free Trade Agreement: A Historical Placement of the FTA.* MA diss., DePaul University.

Documentos institucionales

Gómez, Hernando José, y Javier Gamboa. 2007. *Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EE. UU. y derivados de su implementación.* Santiago de Chile: CEPAL (Documento de Proyecto LC/W.146).

U.S. Government Accountability Office. 2005. "Drug Control: Air Bridge Denial Program in Colombia Has Implemented New Safeguards, but Its Effect on Drug Trafficking Is Not Clear". U.S. Government Accountability Office. 2005. <https://www.gao.gov/products/gao-05-970>.

U.S. Government Accountability Office. 2008. "Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance". U.S. Government Accountability Office. 2008. <https://www.gao.gov/products/gao-09-71>.