





LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DOMÉSTICA EN COLOMBIA

DIANA ROJAS RIVERA*

* Docente de la Carrera de Ciencias Políticas *Universidad Nacional de Colombia*.

INTRODUCCIÓN



Colombia es un país que no ha tenido una política exterior dinámica. A veces, ni siquiera presente o meridiana en relación con su posición y sus recursos en el contexto latinoamericano. Durante la mayor parte de su vida republicana, ha mantenido un bajo perfil

y son pocas las ocasiones en las que ha jugado algún rol importante en la escena regional y menos aún en la mundial.

Varios factores explican el perfil modesto del comportamiento externo del país. En efecto, hasta épocas recientes, la política internacional no había sido una prioridad para los distintos gobiernos nacionales. Ello se revela en la debilidad institucional que ha caracterizado hasta hoy el manejo de la relaciones internacionales, en el alto grado de clientelización de la actividad diplomática y en la ausencia de interés y de debate en la opinión pública sobre los temas internacionales.

De otra parte, no existió tampoco, como en el caso de otros países latinoamericanos, un gobierno nacionalista, ni un conflicto externo que generara un sentimiento nacional que se expresara en contra de los países vecinos o de los Estados Unidos.

En este siglo, la política exterior colombiana se ha desarrollado fundamentalmente en relación con la posición frente a los Estados Unidos. Podemos distinguir tres tipos de orientación en esta relación, de acuerdo con el grado de importancia y de autonomía que ha tenido Colombia con respecto a los intereses norteamericanos.

El primer tipo de orientación surge a raíz de la pérdida del Canal de Panamá y de las fricciones que ello suscitó en las elites colombianas, o entre ellas y el gobierno americano. Tras este incidente, sin embargo, se llegó a la conclusión que resultaba más conveniente asumir la relación en términos pragmáticos y reconocer el poderío de la nación norteamericana, así como la importancia crucial que ella tenía para Colombia y su comercio. Esta posición se

condensa en la llamada "Doctrina Suárez", formulada por el presidente Marco Fidel Suárez quien acuña la expresión *respice polum*: "mirar hacia el polo".

La segunda orientación se manifiesta durante el mandato de Alfonso López Michelsen (1974-1978). El hizo algunos intentos por revertir esta tendencia de alineamiento automático con la gran potencia y acuñó en contraposición el lema del *respice similia*: "mirar hacia los semejantes". En este sentido, intentó encontrar espacios a nivel externo que le permitieran un cierto grado de autonomía frente a los Estados Unidos.

No obstante, en términos de acción concreta, sólo hasta principios de la década de los ochenta la política exterior colombiana va a "mirar hacia sus semejantes", en virtud del viraje significativo que le brinda el gobierno de Belisario Betancur al comportamiento internacional del país. Pese a los esfuerzos desplegados por el Ejecutivo, rápidamente este intento por construir un margen de autonomía se ve frustrado por la agudización de los conflictos internos y por cambios en el contexto hemisférico. Son estos mismos factores los que producirán, a su vez, no ya una vuelta del país a la orientación privilegiada hacia la estrella polar, sino más bien, una mirada vigilante de la estrella polar, los EEUU, hacia Colombia. En este tercer tipo de orientación, es la gran potencia la que se interesa por el país.

El presente artículo pretende ilustrar, precisamente, dicho tránsito. Es decir, la manera cómo, a partir del gobierno Betancur, el país adquiere una visibilidad creciente dentro de la política exterior norteamericana, dado que los conflictos desarrollados en Colombia conciernen a la propia seguridad nacional de Estados Unidos, según criterio de estos últimos. La permanencia del conflicto armado, junto con la extensión del comercio de drogas ilícitas, serán los principales agentes en esta "internacionalización" progresiva de la política doméstica colombiana.

En el transcurso de la década de los ochenta a la de los noventa, Colombia penetra una espiral en la que pasa de ser un "país inocuo", a ser un "país-problema", para terminar convirtiéndose en "país-

amenaza" para la seguridad hemisférica. Desde el gobierno Barco hasta el gobierno Samper, y el actual, el mayor desafío lo constituirá, entonces, el hacer frente a esta especie de "internacionalización" obligada de la política nacional.¹

Nuestro análisis de la política internacional tiene como elemento central la variable introducida por el fenómeno del narcotráfico. Para otorgar mayor claridad a la exposición se seguirá una línea cronológica desde el gobierno de Betancur hasta el gobierno de Samper, colocando cierto énfasis en episodios, circunstancias y decisiones cruciales que ayuden a elucidar la hipótesis presentada.



BETANCUR O LA BÚSQUEDA DE UN MARGEN DE AUTONOMÍA EN POLÍTICA EXTERIOR

En la segunda mitad del siglo XX, Belisario Betancur ha sido el único presidente colombiano dispuesto a iniciar una política interna y exterior en contravía de las propuestas e intereses norteamericanos.

Es cierto que, en algunas ocasiones, otros presidentes enarbolaron posiciones opuestas a los dictámenes estadounidenses. Alberto Lleras Camargo, por ejemplo, apoyó el reconocimiento de China comunista en el seno de las Naciones Unidas y respaldó diversas iniciativas relativas al desarme. Sin embargo, ninguno como él obtuvo tanta confianza de los propios norteamericanos. Lleras Camargo fue, al mismo tiempo, un pilar irremplazable en la política norteamericana con respecto a Latinoamérica,

la creación de la OEA, el rechazo a Cuba y el repudio a la Unión Soviética. Eisenhower no vaciló en brindar al gobierno de Lleras el apoyo militar que la metrópoli había negado a gobiernos anteriores con el argumento de que sería utilizado para combatir contradictores políticos, y aprobó una considerable ayuda para enfrentar las deudas acumuladas durante la época de la violencia y la dictadura de Rojas. En 1960, y ante representantes de los gobiernos continentales, Bogotá fue escenario del lanzamiento de un fondo especial para el desarrollo social interamericano, aprobado por el Congreso de Estados Unidos como antesala de la famosa "Alianza para el Progreso," ante el fantasma de la Revolución Cubana.

Carlos Lleras Restrepo asumió también una postura independiente y crítica frente a ciertas demandas en política económica realizadas por el FMI. En concreto, cuando en 1966 el FMI, la AID y el BIRF exigieron la devaluación del peso a fin de incrementar las exportaciones y nivelar a su favor la balanza de pagos, el presidente Lleras se opuso con energía y demostró cómo, por el contrario, una medida de tal índole significaría el suicidio político de su gobierno con la bancarrota del equilibrio estructural de los pagos. Sin embargo, los análisis de la época muestran la alta estima y confianza de Johnson hacia Lleras y subrayan el hecho de que este último hubiese trabajado estrechamente con funcionarios norteamericanos y empleado un equipo de economistas de Harvard para ayudar en el diseño de sus políticas económicas.²

Probablemente, Alfonso López Michelsen fue más atrevido: alentó el retorno de Cuba a la OEA y respaldó los reclamos panameños frente al Canal. No obstante, en lo pragmático, su cercanía con la política norteamericana fue tan estrecha como la de

1 El concepto de internacionalización es propuesto inicialmente para analizar el impacto que el desarrollo del mercado mundial tiene sobre las economías nacionales en el proceso de globalización. Por extensión, este concepto es usado para entender la naturaleza de los vínculos que se establecen entre los sistemas políticos nacionales y la política internacional. Con él se asume que no es posible entender la política doméstica de un país sin entender cómo ella se entrelaza con los factores externos. En el caso de Colombia, esa internacionalización tiene como eje principal, aunque no exclusivo, la relación con los EEUU. Ver Robert Keohane and Helen Milner. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

2 Ver: Stephen J. Randall. *Aliados y distantes*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo-Ediciones Uniandes, 1992. p. 276 y ss.

su antecesor Pastrana. Es más, aunque su percepción frente al naciente problema del narcotráfico ubicaba la raíz de éste en los países consumidores, con López se inició el compromiso y la cooperación colombo-norteamericana en la temprana lucha contra las drogas.

“ ¿Hablando duro?”

Belisario Betancur rompió, en cambio, con la línea tradicional de la diplomacia colombo-norteamericana. En su discurso de posesión anunció el ingreso de Colombia al Grupo de Países No Alineados¹ y convocó a una reunión cumbre de todos los presidentes latinoamericanos para “fijar las pautas de un nuevo desarrollo”. Un viraje trascendental, sobre todo si se tiene en cuenta que la política de su antecesor fue, por el contrario, una de las más alineadas en la historia de Colombia: Julio César Turbay adhirió a la política de Ronald Reagan con respecto a Centroamérica y el Caribe, examinó el conflicto interno en términos de “centroamericanización” e “invasión comunista foránea”, bloqueó la elección de Cuba ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y rompió relaciones con ella; negó en el mismo escenario el respaldo a Argentina en la guerra de Las Malvinas y, junto a Pinochet, aceptó efectuar maniobras navales conjuntas con Estados Unidos en el Caribe.

Mirado en el contexto, el paso de Betancur parece más osado. La cuestión había sido omitida en su campaña electoral y propiciaba un rechazo total en las elites partidistas y sociales. La presidencia de los No Alineados reposaba en Cuba y ello complicaba las justificaciones frente al tradicional conservadurismo de aquellas.

Sin embargo, Betancur siguió su curso. De manera radical, y consecuente con el ingreso de Colombia al Grupo de los No Alineados, su gobier-

no desplegó importantes iniciativas al margen de los ejes del poder mundial. Lamentó la posición del presidente Turbay frente a Las Malvinas y expresó ante la ONU su respaldo hacia Argentina. Pero el más sorprendente empeño fue el dedicado a promover las negociaciones de paz en Centroamérica a través del Grupo de Contadora.

El resultado de la guerra de Las Malvinas y la crisis generalizada por una deuda externa que devoraba a la mayoría de los países del área, los hacía más receptivos a propuestas solidarias de espíritu latinoamericano. Antes de Contadora, por ejemplo, Venezuela y México, y poco después Panamá, habían iniciado gestiones para alcanzar la paz en Centroamérica sin contar con la participación norteamericana. La bancarrota de los gobiernos militares en Argentina y Brasil, principalmente, el desarrollo del conflicto en la misma Centroamérica, así como el crecimiento de la guerrilla y cierta deslegitimación del régimen colombiano durante el gobierno de Turbay Ayala, obligaban a replantear igualmente el tratamiento que debía concederse al fenómeno guerrillero.

Las actividades del nuevo gobierno se iniciaron con una vertiginosa gira, en abril de 1983, para comprometer a México, Venezuela y Panamá en el Grupo de Contadora. Inmediatamente solicitó el retiro de asesores extranjeros en Centroamérica y reivindicó el derecho de los pueblos a su autodeterminación. Poco después, a instancias suyas comenzaron a reunirse en Bogotá diversos actores de los conflictos del área: guerrilleros salvadoreños con el embajador itinerante de los Estados Unidos para Centroamérica; miembros de la Comisión de Paz de El Salvador con voceros del FMLN.

Para Betancur el apoyo internacional tenía una importancia crucial. Obtuvo para Contadora el respaldo de los presidentes latinoamericanos asistentes a las celebraciones del Bicentenario de Bolívar



en Caracas; contó siempre con el aval del presidente de España, Felipe González; se ganó la simpatía de François Mitterrand, solicitó el apoyo de los "siete grandes", y obtuvo el respaldo de la Comunidad Económica Europea.

Fue así como logró seguir adelante con sus concepciones. En agosto de 1982, al inaugurar las sesiones del parlamento latinoamericano, expresó entre poesía y timidez, la necesidad de asumir "un papel activo de protagonistas" y no de "meros objetos pasivos de la acción supuestamente civilizadora de las naciones que comparten con las nuestras el legado de occidente". Quince meses después su tono fue más enérgico y polémico. El 3 de diciembre de 1983, en el discurso de bienvenida al presidente Reagan, quien visitaba a Bogotá, Betancur omitió el saludo protocolario y fue directo a la médula de los problemas: "todo niño latinoamericano nace debiendo 300 dólares, mientras cada minuto un mundo enloquecido gasta un millón de dólares en armarse para la muerte". Insistió en que "la lucha contra la subversión se confunde" en nuestra región "con la lucha contra el subdesarrollo" y que la paz no se lograba "con presiones ni aislamientos" "sino con ayuda indiscriminada y con diálogo amplio". Pidió el regreso de Cuba a la OEA y subrayó que no era posible deliberar con tranquilidad "sobre problemas abstractos en los organismos hemisféricos, cuando en zonas de América Central arden hogueras prendidas por la injusticia social o por manos extrañas a tales zonas". Finalmente reclamó por el "abandono" a que fue sometida la región en la guerra de Las Malvinas y esbozó la idea de una "nueva alianza social sin dependencias", recordando la Alianza para el Progreso de la era Kennedy.

Sin duda, en la historia reciente del país, ningún presidente colombiano se había expresado en términos semejantes ante su homólogo norteamericano. Pero, más allá de la expresión, en los hechos también se alejó de la política de Reagan y de los

programas del "Documento de Santafé" para Centro y Sur América. Fue un duro crítico de las políticas norteamericanas sobre comercio, créditos y narcóticos. En el fondo, la posición de Betancur era simplemente coherente con sus miradas y acciones sobre la problemática interna del país. Paralelo a los intentos del Grupo de Contadora, o quizás con la legitimidad que éste le otorgaba, Betancur intentaba sustraer de las interpretaciones de la guerra fría y de toda injerencia extranjera el conflicto planteado a nivel nacional con el movimiento guerrillero. Aquí innovó con una amnistía general sin condiciones; asumió el riesgo de reunirse con la cúpula del M-19 para buscar alternativas, e intentó crear mecanismos e instrumentos para iniciar un diálogo amplio que condujera a las guerrillas del cese al fuego y la tregua hasta la conversión en partidos políticos legales.

No nos proponemos en el presente artículo seguir paso a paso las peripecias del gobierno Betancur y su política externa. Nuestro objetivo es más bien el de subrayar el carácter inédito, atrevido y sorprendente de sus concepciones. Sin embargo el impulso inicial en busca de una mayor autonomía se vio frenado hacia la segunda mitad del mandato. El margen de maniobra del presidente se fue estrechando en el ámbito externo. La mediación de Contadora nada pudo contra los intereses vitales de Estados Unidos en el área centroamericana. Si alguna ilusión efímera se alcanzó con el "Acta de Paz y Cooperación" del 7 de septiembre de 1984, ésta murió de inmediato con las presiones militares directas de Estados Unidos contra Nicaragua y con el apoyo económico decretado por el Congreso Norteamericano a favor de los "contras" nicaragüenses, del gobierno salvadoreño y de Honduras.

Muchos hechos se añadieron al calvario de Betancur. En repetidas ocasiones se ha mostrado su inconsistencia práctica: la crítica al manejo de los organismos financieros frente a la deuda externa no concuerda con la continuidad en las estrategias de

3 La solicitud respectiva fue presentada de manera formal en enero de 1983, y fue aceptada el 7 de marzo en la Conferencia de Nueva Delhi.

Colombia para cumplir con los pagos; Betancur pretende fundar sus proyectos políticos en la redención de lo social pero los abandona en manos de ministros salidos de la entraña tradicional partidista. La crisis económica, heredada en parte de una errática política financiera durante el gobierno de Turbay, le obligaron también a abandonar sus proyectos sociales y a buscar entendimientos con el FMI y el Banco Mundial para evitar el naufragio de la situación cambiaria y fiscal del país.

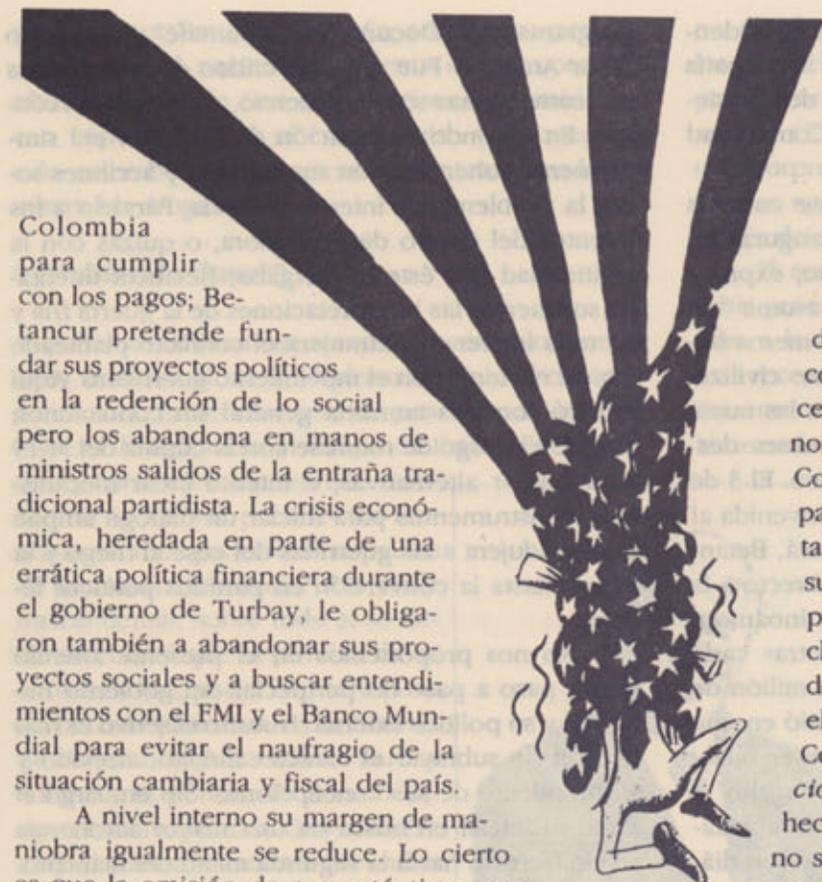
A nivel interno su margen de maniobra igualmente se reduce. Lo cierto es que la omisión de sus auténticos propósitos políticos a lo largo de la campaña electoral tal vez le permitió, según sus propias palabras, la posibilidad de ser elegido. Pero ello señaló también la enorme debilidad de sus proyectos: carecía de una base política propia y organizada. De tal modo que, luego de muy cálidas adhesiones masivas originadas en la esperanza, la publicidad oficial, su carisma y populismo, Belisario se quedó solo cuando los resultados anhelados parecían cada vez más incomprendidos, obstaculizados y evaporados, o cuando resultaron incendiados en los trágicos hechos del Palacio de Justicia.

Preocupado por el proceso de paz interno y la promoción de Contadora, Belisario colocó en segundo plano los problemas de la extradición y el narcotráfico. En los primeros años de su mandato se negó, con argumentos ecológicos, a fumigar las plantaciones de marihuana. Y así mismo, respalda-

do en convicciones filosóficas nacionalistas, evadió la extradición de colombianos.⁴ Sin embargo, el asesinato de su Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, y los sucesos que a partir de allí se desplegaron, le obligaron a reconocer la importancia de los temas en su agenda.

Así, en abril de 1985, en visita oficial del presidente Betancur a Washington, sus concepciones giraron. No sólo olvidó sus celos de alineamiento al invitar al capital norteamericano a invertir con privilegios en Colombia y proponer una "alianza para la paz, el desarrollo y la democracia" entre Estados Unidos y América Latina. Al salir de su entrevista con Reagan y de cara a la prensa, el presidente norteamericano se declaró satisfecho por la forma en que Estados Unidos podía ayudar a Contadora en el logro de los objetivos acordados para Centroamérica, "*incluyendo la reconciliación nacional en Nicaragua*" —lo que de hecho desconocía la continuidad del gobierno sandinista—, en tanto que, al unísono, Betancur afirmó haber encontrado en el presidente Reagan "el mismo ánimo constructivo y su decisión de *crear condiciones propicias para que puedan desarrollarse diálogos de reconciliación que conduzcan finalmente a la plena participación de las fuerzas públicas y sociales en los procesos democráticos de los países afectados por la violencia*". Betancur regresó a Colombia suspendiendo una escala anunciada en Managua, y admitió el "adormecimiento" en la acción de Contadora, enterrada definitivamente pocos días después con el anuncio de los cancilleres de Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala, de elaborar un nuevo plan para resolver el conflicto centroamericano.

Sin duda, en la política exterior trazada por Betancur influyó algo más que su propia personalidad y convicciones. La coyuntura política y económica de América Latina, así como los cambios que operaban ya en el contexto mundial, explican la



necesidad de nuevas tendencias y retos en las relaciones internacionales de América Latina.

En ese sentido, la verdadera dimensión de la política exterior de Betancur alcanza los más diversos contenidos. Para algunos analistas, Betancur constituye un nuevo hito en las relaciones internacionales del país, "tanto por la novedad de las estrategias implementadas como por sus consecuencias regionales, el contenido mismo de su discurso y las implicaciones que muestra sobre la política nacional."⁵ Pero, más allá de tales criterios, la significación de Betancur y su política exterior encuentra congruencia con un nuevo hecho: el que la política interna de Colombia ya no podría sustraerse, en adelante, de las problemáticas regionales e internacionales, así como de la presencia norteamericana y los impactos de sus decisiones en el ámbito doméstico. El narcotráfico se constituye en el eje principal de este fenómeno.

La "narcotización" de la agenda

Los conflictos centroamericanos y el avance guerrillero en Colombia fueron la preocupación central de la administración Betancur. Sin embargo, a mediados de su gobierno, el desafío planteado por el narcotráfico al Estado colombiano aparece ya como un grave problema.

En efecto, el 4 de marzo de 1982 había entrado en vigor el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos, negociado y aprobado bajo la administración Turbay. Pero, aunque el gobierno norteamericano formuló varias solicitudes de extradición de colombianos, Betancur congeló su curso.

El gobierno colombiano intentó, en compensación, reforzar las acciones de represión interna

contra el procesamiento y tráfico de drogas. Tales acciones incluían la realización de operativos militares dirigidos a atacar las bases del negocio, la aplicación de la extradición y la fumigación de cultivos. En lo inmediato, la extradición parecía preocupar sólo marginalmente a los grandes jefes de la droga, con excepción de Carlos Lehder quien, desde 1982, como jefe de un movimiento político regional, hizo uso de un lenguaje nacionalista para combatirla.⁶ Resultaba más perjudicial para los narcotraficantes la inmovilización de aeronaves y la destrucción de laboratorios que, como el de "Tranquilandia", en marzo de 1984, constituyó un golpe muy costoso para las principales organizaciones de la droga en Colombia, unidas para financiarlo y construirlo.

La retaliación de los narcotraficantes comenzó en el Congreso de la República con una orquestada denuncia en contra del Ministro Lara Bonilla. Para entonces, Pablo Escobar era un representante a la Cámara a quien sólo el diario "El Espectador" empezó a vincular con la droga. Al ministro se le acusó de recibir dinero de narcotraficantes para fines electorales pero se demostró que tales acusaciones eran una argucia para deslegitimar las acciones contra el tráfico ilícito. Finalmente, en abril de 1984, se perpetró su asesinato.

La acción, observada en forma retrospectiva, simboliza el inicio de la guerra declarada por los capos de la droga contra el Estado y la sociedad colombianos. El gobierno de Betancur, a quien se acusó de haber abandonado a su Ministro, declaró el Estado de Sitio, ordenó el embargo de bienes a los narcotraficantes, y sometió los procesos por narcotráfico a la justicia penal militar. No obstante, la medida más importante fue el anuncio de que la

4 Para Jorge Orlando Melo y Jaime Bermúdez no solo influyó en esta decisión el ideario político del Presidente. También se tuvo temor al amplio rechazo que la extradición crearía en la opinión pública, quien no tenía aún "una visión muy negativa de los traficantes y miraba con simpatía su aporte a la actividad económica interna." Cf. "Lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones". En: Malcom Deas y Carlos Ossa. *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990*. Santafé de Bogotá: Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero, 1994, p. 101.

5 Gabriel Silva Luján. *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?* Bogotá: CEREC, CEI Universidad de Los Andes, 1985. p. 25.

6 El "Movimiento Latino Nacional," creado por Lehder para oponerse con supuesto sentido nacionalista a la extradición, perdió peso cuando los temores de su jefe se encontraron confirmados por la petición de extradición hecha a su nombre por los Estados Unidos en septiembre de 1983.

extradición sería aplicada, lo que se hizo en forma intermitente durante los dos años siguientes.

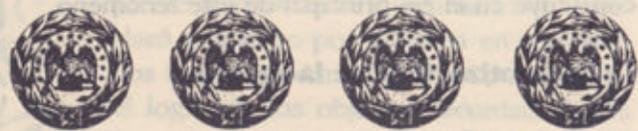
La reacción de Betancur llevó a los narcotraficantes, por primera vez, a buscar una negociación con el gobierno. La propuesta se presentó en Panamá al Procurador General, Carlos Jiménez Gómez, y al expresidente Alfonso López M., en mayo de 1984. Jorge Ochoa, Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, dijeron representar a cien de los principales narcotraficantes colombianos. Pedían reformas al tratado de extradición y exención por los crímenes cometidos antes de tales reformas.

Distintos sectores sociales y políticos rechazaron la propuesta. El diálogo con los traficantes de drogas parecía insólito. Por su parte, la embajada norteamericana en Bogotá y el Departamento de Estado tampoco aprobaban la idea de negociar con traficantes. De acuerdo con la revista "Semana", Jiménez Gómez le comunicó informalmente la esencia de la propuesta de los capos a Alexander Watson, quien entonces se desempeñaba como jefe interino de la misión norteamericana. Aunque no veía posibilidades de llegar a algún acuerdo, se ofreció a enviar el mensaje a Washington. Varios días después, Jiménez recibió por medio de la embajada un télex del Departamento de Estado en el cual se exponían las objeciones de los Estados Unidos a la propuesta. El gobierno de Betancur se manifestó en igual sentido y, ante la fuerte presión interna e internacional, anunció que nunca había aprobado la reunión y que jamás habría "ninguna clase de entendimiento" entre el gobierno y los firmantes del memorando de Panamá.⁷

Desde entonces, la lucha de los narcotraficantes contra la extradición transitó entre lo político y lo jurídico, hasta desembocar en el recurso al terrorismo. Con la célebre fórmula de "combinar todas las formas de lucha", patrocinaron reuniones y actos públicos contra el tratado, impulsaron demandas de inconstitucionalidad ante instancias judiciales, presionaron bajo amenaza de asesinato a jueces y magistrados para obtener decisiones favorables,⁸ e iniciaron la búsqueda de una posible negociación que les permitiera legalizar sus fortu-

nas y obtener una amnistía completa por los crímenes cometidos.

Así, ante el asesinato del Ministro, la repetida ejecución de jueces y autoridades policiales, los enfrentamientos a muerte entre agentes de la droga,⁹ el estallido de un carro-bomba frente a la embajada americana, los rumores sobre el eventual apoyo de los narcotraficantes a la toma del Palacio de Justicia, y el voraz incremento de la violencia urbana que mostraba con drama la participación masiva de jóvenes sicarios, la percepción colombiana sobre la amenaza del narcotráfico se transformó rápidamente. El propio fracaso del M-19 en el Palacio de Justicia y la tregua alcanzada con las FARC en La Uribe, convirtió al narcotráfico y su expresión armada, el narcoterrorismo, en un peligro mayor para el orden y la paz internos.



VIRGILIO BARCO O LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS "POLÍTICAS DOMÉSTICAS" POR VÍA DEL NARCOTRÁFICO

Virgilio Barco recibe una herencia ambigua del gobierno de Betancur. De un lado, sus decisiones buscan distanciarse de la posición radical del anterior gobierno en materia de relaciones internacionales. Según su criterio, se trata de "desideologizar" la política exterior y de asumir una actitud pragmática frente a los EE.UU. No se proponía retornar a un alineamiento incondicional como durante la administración Turbay, pero tampoco aventurarse en posiciones de confrontación sistemática con los norteamericanos, como lo hizo Betancur. Así, los objetivos de la política exterior se definirán en virtud de la conveniencia concreta para el país, y no siguiendo principios filosóficos o establecidos "a priori".

Esta actitud se revela, por ejemplo, en el hecho de que la participación en el movimiento de No

Alineados tiene un significado distinto entre Betancur y Barco. Mientras para el primero implica distanciamiento de los EE.UU, acercamiento y militancia en el Tercer Mundo, para el segundo, implica neutralidad y pragmatismo.

De otro lado, Barco intenta colocar el acento en los asuntos económicos y financieros internacionales. Este énfasis en las relaciones económicas se basaba en el supuesto de que la capacidad de negociación externa del país residía en la solidez de su posición económica, y no tanto en lo que pudiera hacerse en el ámbito de la diplomacia tradicional. Esta era, por lo menos, la lección extraída de las limitaciones que la crisis económica había impuesto al gobierno de Betancur.¹⁰

De allí el objetivo declarado de tratar de mejorar la posición relativa de Colombia frente a las instituciones multilaterales de crédito, la banca privada internacional y el capital extranjero. Una actitud pragmática que no era de extrañar en alguien como Barco, otrora miembro de la Junta Directiva del Banco Mundial entre 1969 y 1974.¹¹

Con Barco, por consiguiente, el país manifestó de nuevo una actitud de acercamiento y colaboración con Washington. En varios tópicos de las relaciones bilaterales se reflejó la actitud pragmática del gobierno. Se presentaron algunos puntos de discor-

dancia tanto en lo económico como en lo político, pero ello no impidió a EE.UU apoyar los paquetes de crédito otorgados a Colombia por la Banca Internacional entre 1987 y 1989.¹² Finalmente, la votación contra la resolución de condena a Cuba por violación de los derechos humanos, llevada a cabo en Ginebra en 1987 y que tanto escozor causó en EE.UU, fue sustituida por la abstención en la sesión de 1989.

A partir del gobierno de Virgilio Barco, la distinción entre narcotráfico y narcoterrorismo se esgrime como estrategia fundamental para enfrentar la "internacionalización" del problema. Sin duda, era básico diferenciar la cuestión internacional de los imperativos domésticos. El desafío planteado entonces al Ejecutivo es, de un lado, cómo resolver el problema interno del narcoterrorismo sin agudizar aún más el conflicto internacional con Estados Unidos y, de otro lado, cómo contener la presión internacional, en particular por parte de los Estados Unidos, frente a las políticas contra el narcotráfico, sin crear la sensación de ceder en la lucha contra las drogas.

Colombia, al intentar aplicar una política pragmática, buscó canalizar las gestiones de cooperación y las manifestaciones de solidaridad internacional, para convertirlas en ventajas económicas concretas que mitigaran los efectos nocivos que te-

7 Cf. *Revista Semana* del 17 de octubre de 1989: "Diálogo: qué ha pasado?" .

8 Cf. *Revista Semana* Nº 50, del 19 al 25 de abril de 1983: "Extradición de colombianos: un caso insólito".

9 A partir de 1984, en una aparente disputa por el liderazgo en Medellín, varios jefes resultaron asesinados. Un preludio de lo que años después sería el intenso enfrentamiento entre los narcotraficantes de Antioquia y Cali.

10 Según Rodrigo Pardo, la importancia otorgada a los aspectos económicos de las relaciones exteriores del país por parte de Virgilio Barco, se debía a que «en la economía doméstica radica la base de la autonomía externa y en las relaciones económicas internacionales están en juego elementos que afectan la viabilidad de programas económicos internos: la lucha contra la pobreza absoluta y el Plan Nacional de Rehabilitación». «Entre la alineación y el pragmatismo: Colombia y la crisis centroamericana», en Cristina Eguizábal. (ed.): *América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1988, p. 184-185.

11 Es de señalar igualmente la experiencia internacional con la que contaba el jefe de gobierno. En efecto, Virgilio Barco ocupó el cargo de embajador ante Washington entre el 1 de Julio de 1977 y el 20 de Octubre de 1980. Tuvo una participación decisiva en la concreción del Tratado de Extradición entre Estados Unidos y Colombia (firmado en Washington el 14 de Septiembre de 1979) y del Tratado de Asistencia Legal Mutua entre ambos países (Agosto 20 de 1980). Igualmente, desarrolló un trabajo intenso ante el ejecutivo y el legislativo estadounidenses para que el Senado en Washington reconociera la soberanía colombiana sobre los cayos de Quitasueño, Roncador y Serrana en 1981.

12 En oposición a ciertas políticas norteamericanas, Colombia manifestó su rechazo a las acciones de la «contra» en Nicaragua; presionó en el GATT y firmó acuerdos contra el proteccionismo de los EE.UU. Se expresó en contra de la intervención en Panamá, y obligó a rectificaciones con ocasión de los rumores sobre el establecimiento de un radar militar norteamericano en San Andrés, la supuesta participación de tropas de EE.UU en operaciones contra el narcotráfico en Colombia, o el despacho de una flota naval para el bloqueo de las costas colombianas y la aprehensión de buques colombianos en mar territorial del país, en 1989.

nía la lucha antinarcóticos sobre la economía colombiana. En ese terreno se logró que, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos, otorgaran ventajas comerciales a los productos colombianos. Este último dio acceso preferencial a una lista de productos nacionales a su mercado a través del acuerdo de comercio y preferencias andinas, conocido como ATPA. La estrategia internacional buscó difundir una imagen objetiva de Colombia, en la cual el país aparecía como la principal víctima de este flagelo. De otro lado, la estrategia interna se dirigía a atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

Del narcotráfico al "narcoterrorismo"

A pesar de la importancia de las acciones impulsadas contra los traficantes al final del gobierno Betancur, la presidencia de Barco encontró al país con un panorama desalentador. Al fortalecimiento de los carteles de la droga se sumaba el recrudecimiento de la violencia urbana y de las operaciones guerrilleras. Las quejas sobre violación de derechos

humanos se incrementaron, apareció la "guerra sucia" de los nacientes grupos paramilitares contra la Unión Patriótica y dirigentes sindicales, y se suscitó un nuevo enrarecimiento de las relaciones con Venezuela. De hecho, todos estos factores hacían al país especialmente vulnerable a la presión internacional.

En este sentido, tal como sucedió en época de Belisario, la agenda externa del gobierno Barco se definió tras el curso de los acontecimientos. Una vez más, la aplicación de políticas domésticas hacía ineludible su coherencia con políticas externas. Así, la agenda exterior se concentró en temáticas como la droga, los derechos humanos, la violencia guerrillera y la búsqueda de una negociación pacífica con los alzados en armas, el futuro centroamericano, la inestabilidad panameña, y las perspectivas políticas con Cuba, entre otras. "La internacionalización" de las cuestiones internas y la "politización" de los asuntos internacionales, se entrecruzaron entonces para incidir tanto sobre la probabilidad de diversificar las relaciones externas, como sobre las posibilidades de incrementar de modo potencial una relativa autonomía nacional y de mitigar de manera parcial la dependencia exterior.¹³

Sin embargo, el tema de las drogas comenzó a imponerse sobre cualquier otro. No sólo por las condiciones que el narcoterrorismo empezaba a construir en Colombia. La evolución del tema de las drogas como asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos, resulta igualmente crucial para entender las relaciones entre los dos países. En abril de 1986, el presidente Ronald Reagan firmó la directiva presidencial No. 221 en la que se establecía que las drogas constituían una amenaza letal contra la seguridad estadounidense y se ampliaba el papel tanto interno como externo de los militares en la lucha antinarcóticos.

Por su parte, el narcotráfico desarrollaba sus estrategias en dos campos: la violencia terrorista y los recursos jurídico-políticos. Para el primer caso, el 15 de noviembre de 1986 se declaró en forma pública la aparición del grupo "Los Extraditables", en calidad de organización armada clandestina que



"prefería una tumba en Colombia a una cárcel en Estados Unidos". Se trataba de un grupo de narcotraficantes liderados por la gente del cartel de Medellín y por Gonzalo Rodríguez Gacha, quienes lograron montar un aparato de terror dispuesto a enfrentar al Estado colombiano.

De otro lado, adoptando la vía jurídica, se ensayó la demanda del tratado de extradición por supuestos vicios de inconstitucionalidad. De esta manera, la presión de los Extraditables sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hizo aún mayor, pues no sólo cada caso individual de extradición dependía de su concepto, sino que la suerte del tratado en general estaba en sus manos. Una de estas acciones judiciales fue presentada en julio de 1985 cuando se demandó, por irregular, el procedimiento de sanción y firma del tratado. Al aceptar los alegatos jurídicos, el 12 de diciembre de 1986 la Corte resolvió declarar inexecutable la Ley 27 del 3 de noviembre de 1980, que elevaba a legislación interna el tratado de extradición, por no haber sido sancionada por el Presidente de la República sino por el Designado a la Presidencia, quien no tenía esa función. El Presidente reaccionó inmediatamente y volvió a sancionar el tratado como Ley 68 de 1986. El hecho sirvió para extraditar de inmediato a Carlos Lehder, capturado el 4 de febrero de 1987. Sin embargo, la nueva sanción del tratado fue demandada una vez más ante la Corte quien, seis meses después, declaró de nuevo la inconstitucionalidad.

Como alternativa final, el gobierno interpretó que el tratado estaba vigente, pues era un instrumento internacional que no había perdido su fuerza jurídica y no había sido denunciado ante quien se había suscrito, pero que, por decisión de la Corte, era inaplicable en términos prácticos. Todo un galimatías de corte macondiano que generaba desconfianza y exasperación en los funcionarios norteamericanos. Poco después, ante la presión de Washington por el caso de Jorge Luis Ochoa, detenido

en noviembre de 1987 y puesto en libertad de manera irregular el 30 de diciembre del mismo año, el gobierno empezó a observar la posibilidad de extraditar por vía administrativa.

El gobierno se movió, entonces, en escenarios internacionales multilaterales para lograr apoyo. A los dos meses de posesionado, Barco afirmó en las Naciones Unidas que el narcotráfico era un crimen contra la humanidad, y que Colombia, en su lucha frontal contra él, estaba pagando un elevado precio. El gobierno insistió en sus documentos y declaraciones que el problema central era el consumo y que la lucha contra el narcotráfico debía ser internacional. Se formuló la necesidad de una mayor cooperación con Colombia, sobre todo en la medida en que el país mostrara resultados en sus actividades de represión y prohibición. En enero de 1987, el gobierno propuso convertir el tráfico de drogas ilícitas en un delito contra la humanidad, por parte de la Comisión Internacional de Derecho y de la Comisión de Narcóticos de las Naciones Unidas.

Sin duda, el interés de los norteamericanos se centraba ya en el tráfico de drogas y la extradición del negocio ilícito. A finales de 1988 fue nombrado como embajador Thomas MacNamara, en reemplazo de Charles Gillespie. MacNamara había sido funcionario del Consejo Nacional de Seguridad de EEUU en los últimos años, lo cual demostraba que, para el gobierno norteamericano, Colombia comenzaba a tener prioridad pero no en materia comercial o financiera sino en el campo de la seguridad nacional.



13 Consúltense, al respecto, Juan Gabriel Tokatlíán: "La política exterior del gobierno del presidente Virgilio Barco: en busca de la autonomía perdida". En: Malcom Deas y Carlos Ossa. Op. cit., p. 141.

De hecho, la situación en Colombia se había tornado dramática. Las acciones terroristas de los narcotraficantes se intensificaron. Al asesinato de policías, jueces, magistrados y periodistas se sumaron múltiples atentados con explosivos.¹⁴ Se asesinó al director del diario El Espectador, Guillermo Cano, al dirigente de la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, y se atentó contra el ex-ministro de Justicia, Enrique Parejo, cuando despachaba como embajador en Hungría. La presión a través del secuestro se inició con Andrés Pastrana y con el procurador Carlos Mauro Hoyos, quien murió en el intento. La sucesión de acontecimientos fue larga y dolorosa. En ella cayeron el gobernador y el comandante de policía de Antioquia hasta llegar, el 18 de agosto de 1989, al asesinato de Luis Carlos Galán.

La reacción del gobierno se hizo sentir con una serie de normas que pretendían hacerle frente al desafío narcoterrorista. Las medidas fueron encabezadas por la suspensión del artículo del Código Penal que exigía aplicar un tratado internacional para extraditar a un nacional colombiano. Así, mediante decreto de Estado de Sitio, se reactivó la extradición por vía administrativa y sin necesidad del concepto previo de un órgano judicial. Se estableció la medida de compartir la responsabilidad de firmar las extradiciones entre varios ministros, en vista del riesgo que corría el Ministro de Justicia en caso de hacerlo solo. De esta manera se consagró la extradición, un elemento de tensión constante entre Estados Unidos y Colombia, como instrumento principal de lucha contra los narcotraficantes.

La guerra se agudizó con la destrucción de las instalaciones de El Espectador y de la sede del DAS. Con bombas en el Hotel Hilton de Cartagena, el incendio a fincas de notables de Medellín y con la explosión de un avión de Avianca en pleno vuelo.

A raíz de estos hechos, la cooperación proveniente de los EEUU, se orientó masivamente hacia el incremento de la capacidad de acción del ejército colombiano. La ayuda reforzaba la presión para militarizar internamente la acción contra la droga, pero estaba inscrita al mismo tiempo en un proce-

so de endurecimiento de la opinión norteamericana que prefería cada vez más la acción directa de sus propias tropas al apoyo a tropas de los países productores. La invasión de Panamá, con sus implicaciones para Colombia, provocó nuevas tensiones entre el país y los Estados Unidos. Una operación iniciada de patrullaje o bloqueo al Caribe pareció confirmar los temores de que Colombia fuera invadida; la operación se detuvo y los Estados Unidos aseguraron que se trataba de un malentendido.¹⁵

En septiembre de 1989, el secretario de defensa de Estados Unidos, Richard Cheney, declaró que el enfrentamiento contra las drogas constituía una misión de seguridad nacional prioritaria para el Pentágono. A su vez, la National Defense Authorization Act de noviembre de este año amplió el rol de los militares en las labores antidrogas. Ello significa a que las Fuerzas Armadas norteamericanas asumirían el liderazgo de las tareas relacionadas con la detección y monitoreo del tráfico de drogas ilícitas hacia Estados Unidos, el apoyo a agencias encargadas de la aplicación de la ley como en el caso de la DEA, y el respaldo a aquellas agencias que no estaban directamente involucradas en el *law enforcement*, como el Departamento de Estado, por ejemplo.

Al final del gobierno Barco, Colombia apareció en el escenario internacional como el campeón de la guerra contra las drogas, una guerra que en el campo interno tiene unos costos enormes y no logra apaciguar el terrorismo desatado por los narcotraficantes. Sin embargo, ello le permitió al gobierno terminar con un margen de maniobra externo considerable que será aprovechado por el siguiente gobierno para un cambio de estrategia en el tratamiento del problema del narcotráfico.



CÉSAR GAVIRIA Y LAS NEGOCIACIONES CON LOS NARCOTRAFICANTES: COLOMBIA YA NO ESCAPA A LA MIRADA NORTEAMERICANA

Aunque el nuevo presidente César Gaviria mantuvo diversos elementos de continuidad con respecto al mandato de Virgilio Barco, fue evidente el giro concedido a otros aspectos significativos de la política exterior.

Entre los elementos de continuidad sobresalen, por ejemplo, la orientación pragmática del comportamiento externo del país: se intentó mantener y profundizar el énfasis en los asuntos económicos internacionales al promover la apertura externa y la modernización interna, no sólo con la creación de nuevas entidades como el Ministerio de Comercio Exterior, sino con los esfuerzos por reformar la Cancillería. Igualmente se incentivó la política multilateral y la participación en distintos foros internacionales reafirmando objetivos de la administración Barco, tales como la búsqueda de una relativa autonomía en el escenario internacional, y se hizo patente el cruce entre la dimensión externa y la doméstica en temas que, más allá del narcotráfico y de la guerrilla, tocó también tratamiento de fenómenos como los derechos humanos, el medio ambiente, los asuntos fronterizos, el comercio y la integración económica con otros países.

En contraste, uno de los aspectos en los cuales se hizo evidente una profunda diferencia de política con respecto al gobierno anterior, es el que concierne a las relaciones con Estados Unidos y la política antinarcóticos.

Cuando Gaviria inicia su gobierno, era evidente que Colombia no podía continuar como epicentro de la llamada "guerra contra las drogas", pues los costos que en términos de vidas y presupuesto había implicado en los últimos años eran enormes. Para ello se necesitaba encontrar alternativas al enfoque meramente represivo impulsado por los Estados Unidos. Gaviria capitaliza los esfuerzos del gobierno anterior intentando una política de acomodamiento "sin parecer abdicando" como lo señalara Daniel Pécaut.¹⁶ Una salida que "combinando resolución y maleabilidad, permitiera superar la violencia más sangrienta derivada del narcotráfico sin antagonizar directamente con Washington."¹⁷ Esta estrategia se cristalizará en la política de sometimiento a la justicia.

En la presentación de este enfoque oficial se mantenía la diferenciación conceptual proveniente del gobierno Barco. Se distinguía entre el fenómeno del narcoterrorismo, definido como un asunto interno vital de la seguridad nacional, y el narcotráfico, como fenómeno transnacional. En el primer caso, la respuesta debía darse a través de políticas nacionales orientadas al fortalecimiento de la justicia y el robustecimiento institucional. En el caso del tráfico de drogas como cuestión global, el problema tiene un carácter internacional y requiere de un compromiso multilateral para combatirlo. Aunque la propuesta no era satisfactoria para los intereses de los Estados Unidos, estos últimos no estaban en posición de oponerse al país que, según los propios funcionarios estadounidenses, más había contribuido hasta el momento en la lucha contra el tráfico de drogas en América Latina.

14 Un resumen sucinto de los hechos puede observarse en las *Revistas Semana* Nos. 254, 295-296 de fechas 17-23 de marzo de 1987 y diciembre 29 de 1987 a enero 11 de 1988, respectivamente.

15 A finales de 1989 el gobierno norteamericano efectuó la invasión a Panamá y detuvo al general Noriega para juzgarlo en Estados Unidos bajo cargos relacionados con el tráfico de drogas. Esta acción militar fue seguida por un patrullaje marítimo frente a Colombia que a principios de 1990 se convirtió en bloqueo, lo que tomó por sorpresa a la Fuerzas Armadas colombianas. Finalmente, luego de intensas protestas por partes del gobierno colombiano, el gobierno del presidente Bush suspendió el envío de naves al Caribe colombiano, manifestando la existencia de un "malentendido" entre Washington y Bogotá.

16 Daniel Pécaut, *Trafic de drogue et violence en Colombie*, en *Cultures & Conflits*, Paris, Nº3, Automne 1991, p. 155.

17 Juan Tokatlian, "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos". En, Francisco Thoumi y otros: *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Santafé de Bogotá, Ministerio de la Justicia y del Derecho, Dirección Nacional de Estupefacientes. PNUD, 1997. P. 465.

Para poder implementar las políticas que el gobierno esperaba poder desarrollar, era indispensable lograr un espacio externo de maniobra tratando de sacar el tema de un contexto estrictamente bilateral. En ese sentido el gobierno asume dos tareas principales en el frente diplomático: de una parte, "desnarcotizar" la agenda con los norteamericanos, y de otra, incrementar la cooperación con los países de la región sobre el tema de la lucha antinarcóticos.

La "desnarcotización" de la agenda significaba buscar no restringir las temáticas bilaterales y multilaterales a la cuestión única de los narcóticos. Igualmente hacía necesario subrayar las relaciones recíprocamente benéficas tanto en el área comercial como en el terreno de las inversiones, así como propiciar una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la guerra contra las drogas en ambos países.

La búsqueda de cooperación con los vecinos hacía necesario conformar alianzas intrarregionales, especialmente en la zona andina, que le permitieran a Colombia un espacio de maniobra más amplio frente a los Estados Unidos.

Con la estrategia que plantea el fenómeno del tráfico de drogas desde una perspectiva desagregada, como narcoterrorismo por un lado y como narcotráfico, por otro, se apuntaba a varios objetivos: por un lado, afirmar que aunque el país compartía con los Estados Unidos y el sistema internacional el objetivo de erradicar el problema del tráfico de drogas ilícitas, también reconocía que poseía intereses nacionales vitales en juego en este tema y que ellos no eran (ni son) necesariamente idénticos ni compatibles con los de otros países. Por otro lado, reivindicar el manejo autónomo de ciertos aspectos domésticos de la problemática antinarcóticos.¹⁸

De este modo se estableció una especie de pacto tácito: Colombia no pondría en cuestión el enfoque represivo norteamericano mientras los norteamericanos no criticarían una política interna colombiana que ponía entre paréntesis la extradición. Esta fue la situación al inicio del gobierno Gaviria, momento que coincidió con el protagonismo que

adquirió la guerra contra Irak en la agenda externa del presidente Bush.

Ello le permitiría al presidente Gaviria preservar un margen de maniobra medianamente independiente para el tratamiento de la dimensión colombiana del fenómeno de la droga, el narcoterrorismo.

La "narco-negociación"

Durante el gobierno Gaviria, la negociación con los narcotraficantes se convierte en un tema clave en el que se puede analizar el cruce entre los imperativos domésticos y las posiciones e intereses externos. En esta interacción se desarrolla una serie de estrategias por parte de los actores que intervienen en la negociación; en este caso, el gobierno nacional, los narcotraficantes y los Estados Unidos. Estrategias a través de las cuales cada uno define sus objetivos y busca influir en la definición de las reglas del juego. Aquí podemos observar la divergencia entre los intereses de cada actor y la percepción específica que cada uno tiene del problema.

A finales del gobierno Barco, diversas crónicas relatan una negociación casi clandestina entre narcotraficantes de Medellín, concretamente Pablo Escobar, y el secretario de la Presidencia, Germán Montoya. Miembros de la familia de este último fueron secuestrados y no pocos emisarios se acercaron al Palacio de Nariño para intentar resultados. Sin embargo, dichas negociaciones no produjeron resultados en razón de la crítica proveniente de distintos sectores de la vida nacional así como de la oposición sistemática del gobierno norteamericano.

Sin embargo, al comenzar el gobierno de Gaviria varias situaciones eran claras. Las medidas antinarcóticos de los últimos años continuaban sin afectar el número de hectáreas cultivadas y la cantidad de cocaína exportada que, muy por el contrario, aumentaban. A su vez, el poderío de los "carteles", de su capacidad de corrupción y de amenaza frente al Estado, proseguía incólume. La inversión en procedimientos militares, la creación de organismos de seguridad dedicados en forma exclusiva a la búsqueda de los grandes capos, aún con la propia

colaboración norteamericana, no arrojaba resultados. El narcoterrorismo cobraba deudas con vidas y el secuestro de notables se perfilaba como arma clave para presionar acuerdos.

A partir de la elección de César Gaviria como presidente, no ocurrió ningún acto terrorista, aunque la violencia en Medellín continuaba siendo muy aguda. A finales de julio de 1990, el grupo de los "Extraditables" anunció en sus comunicados públicos una "tregua unilateral indefinida". Ante el cansancio y el temor por las acciones violentas, se empezó a manifestar un sentimiento público en favor de la paz. Para entonces el nuevo gobierno se encontraba ante la necesidad de hacer concesiones para detener la violencia narcoterrorista.

En su campaña, Gaviria había apoyado no sólo la extradición, sino también su aplicación por vía administrativa, adoptada antes por el gobierno Barco. El nuevo presidente no sólo apoyaba la aplicación de tal procedimiento, sino que incluso lo consideraba necesario en la lucha contra los carteles. No obstante, hacía la salvedad de que la extradición no podía ser el único mecanismo de acción contra el narcotráfico. En su campaña propuso buscar y aplicar mecanismos alternativos que condujeran al fortalecimiento de la justicia colombiana, para no depender de la extradición como único instrumento de castigo.¹⁹

Por su parte, de una oposición radical a las tentativas de negociación durante las administracio-

nes Betancur y Barco, el gobierno norteamericano decidió otorgarle un compás de espera al nuevo gobierno. De hecho, Estados Unidos no podía pasar por alto la crítica situación atravesada por Colombia. A pesar de sus reticencias, la negociación con los narcotraficantes era cada vez más imperiosa para el debilitado Estado colombiano.

La política de sometimiento a la justicia

La política de sometimiento a la justicia se consagró en varios decretos: el decreto de Estado de Sitio No. 2047 de septiembre, el 2372 de octubre y el 3030 de diciembre de 1990; el 303 de enero, el 1303 de mayo y el 2265 de octubre de 1991, y el 1833 de noviembre de 1992. Esta política estaba orientada

a estimular y asegurar la entrega de los narcotraficantes a la justicia, la reducción de penas por confesión de delitos y la garantía de no extradición. Ella era la respuesta del Estado a la presión de los narcotraficantes y a la demanda de la sociedad por detener la violencia.

En medio de las bombas y los continuos actos terroristas, muchos colombianos comunes y corrientes, cansados de la violencia, estaban de acuerdo con la idea de que el gobierno debía llegar un entendimiento con los capos. En un sondeo llevado a cabo en febrero de 1990 por la empresa ABC-Washington Post-Harris, el 49% de los colombianos está a favor de una negociación con los narcotraficantes (el 43% se opone).²⁰ Pero, en otro son-



18 Cf. Tokatlian, Op. Cit. p. 468.

19 Cf. Rafael Pardo. *De primera mano*. Bogotá: CEREC-Norma, 1996, p. 263

20 Sondeo de la ABC News Washington Post-Harris, "Colombia Wants to Deal with Drug Cartels; All They Want from the U.S. Money", 8 de febrero de 1990.

deo llevado a cabo por la revista "Semana" a finales de 1990, aparece que más del 60% de los colombianos está a favor de conceder la amnistía a los narcotraficantes y que más del 80% está dispuesto a aceptar a un "extraditabile" como ministro de Estado, si estas medidas le trajeran la paz a Colombia.²¹

El anuncio de la política de sometimiento contó con un amplio respaldo interno. Distintos sectores políticos y económicos se inclinaron a favor de modificar la estrategia de confrontación de Barco y a apoyar la entrega de los traficantes. Ello le proporcionaba al presidente Gaviria un amplio margen de maniobra interno.

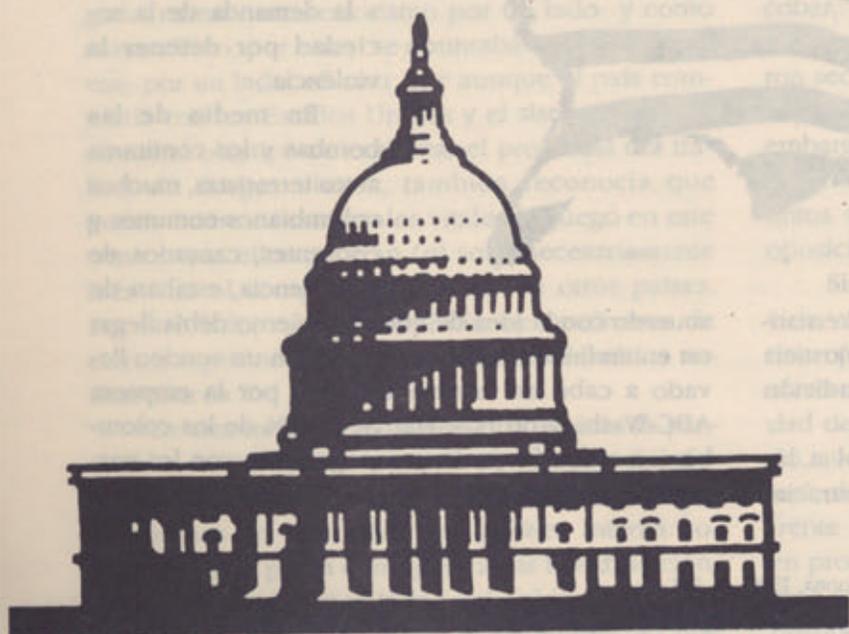
En la puja de la negociación por una posible entrega, y bajo la presión constante de atentados terroristas y secuestros, el gobierno estaba dispuesto a transar con los narcotraficantes. Aunque el mismo término "negociación" suscite polémica entre diversos autores, lo cierto es que el asesinato de Diana Turbay Quintero -luego de un penoso secuestro-, unido al plagio de personajes como Francisco Santos -hijo del propietario de "El Tiempo"-, y de Maruja Pachón -cuñada de Luis Carlos Galán-, entre otros, pesaban sobre las negociaciones que

sin duda adelantaba el gobierno al más alto nivel.²² Los decretos siguientes, aclarando las condiciones del 2047, reflejan esta puja. Por ejemplo, el decreto 2372 del 8 de octubre de 1990, precisó las condiciones en las que se garantizaría la no-extradición para quien se entregara. De hecho, para algunos sectores internos, este aspecto era visto como la primera concesión a los "extraditables".

En la presentación que de la política de sometimiento se hizo a los funcionarios norteamericanos, el gobierno nacional supo capitalizar los resultados de los esfuerzos y de los sacrificios en la lucha antidrogas del gobierno anterior. A principios de la década de los 90, Colombia era percibida como abanderada de la cruzada internacional contra las drogas y el propio presidente aparecía como resultado del asesinato del candidato Luis Carlos Galán. Entonces, en Estados Unidos, no pocas posiciones se esgrimieron favorables aunque cautelosas. William J. Bennet, principal responsable de la lucha contra las drogas de la administración Bush, declaró: "extraditarlos y juzgarlos (a los narcotraficantes) es nuestra manera preferida de tratar con esa gente, el objetivo es que se haga justicia y si los colombianos creen que pueden juzgarlos ellos mismos, está bien". En el mismo sentido se pronunció el procurador norteamericano, Richard Thornburg, pero a la vez advirtió que "si los llamados Extraditables no aprovechan esta oportunidad para rendirse y confesar sus crímenes, nosotros seguiremos apoyando los esfuerzos de Colombia por arrestarlos y extraditarlos a Estados Unidos."²³

Por su parte, el embajador de Estados Unidos en Bogotá, Thomas Macnamara, expresó: "EEUU apoya todos los esfuerzos de Colombia en la lucha antinarcoóticos. Vemos posibilidades interesantes y benéficas en los últimos decretos del gobierno. Abrigamos la esperanza de que esa nueva política tenga éxito."²⁴

Como era de esperarse, se presentaban divergencias entre las distintas agen-



cias norteamericanas responsables del tema antinarcótics. Había actitudes tanto favorables como desfavorables frente a la política de sometimiento. No obstante, en general se percibía un relativo apoyo a la nueva estrategia colombiana.

Sin embargo, a medida que se expiden los decretos y tal como se presentaban, los esquemas iniciales del gobierno no eran satisfactorios para algunos de los organismos norteamericanos encargados del tema antinarcótics. Por ejemplo, en los borradores de las propuestas iniciales, los narcotraficantes solamente tenían que confesar un crimen para obtener los beneficios del ofrecimiento gubernamental. Alguien como Pablo Escobar podría confesar un delito menor con lo cual evitaba tanto la extradición como el ser juzgado posteriormente por cargos más graves. Igualmente, los narcotraficantes no tenían que revelar siquiera la más básica información sobre sus organizaciones, los nombres de sus miembros y funciones. La política de sometimiento en sus primeros guiones también dejaba sin resolver algunas cuestiones vitales en opinión de los funcionarios norteamericanos: la desmovilización del Cartel de Cali y otros grupos de traficantes, así como la verificación de la entrega de bienes usados para el tráfico y la repatriación del capital de los narcos a Colombia.

Resultaba claro que los objetivos de Washington en la lucha contra las drogas no eran los mismos que los de Bogotá. Ello hizo que rápidamente el gobierno norteamericano buscara insertar sus propias prioridades en el diálogo que se llevaba a cabo en Colombia. Esta presencia se hizo clara en el papel que desempeñaron los funcionarios norteamericanos en la elaboración del tercer decreto de la política de sometimiento.

canos en la elaboración del tercer decreto de la política de sometimiento.

Mientras el principal objetivo de los Estados Unidos era reducir la corriente de cocaína colombiana que llegaba al mercado norteamericano, para Colombia, tal como lo destacó el presidente Gaviria, la prioridad era la de acabar con el narcoterrorismo. Este era considerado, en efecto, "principal amenaza contra nuestra democracia", y objetivo más importante que acabar con el tráfico de las drogas. Este último es definido en la perspectiva de Colombia como un problema internacional que sólo disminuirá cuando los países consumidores reduzcan su demanda por los estupefacientes.

En la perspectiva de varios analistas norteamericanos,²⁵ un acuerdo negociado debía tener como propósito dañar seriamente y a largo plazo la industria de la cocaína en Colombia. Para ello el acuerdo debía incluir las siguientes condiciones: en primer lugar, los narcotraficantes tendrían que suministrar a las autoridades norteamericanas y colombianas, información sobre existencias de cocaína, ubicación de laboratorios, redes de contrabando, sistemas de transporte, cuentas bancarias en el extranjero y centros de distribución en los Estados Unidos y en Europa. También tendrían que describir el funcionamiento interno de sus organizaciones, como, por ejemplo, las técnicas de los carteles para reclutar a miembros, para sobornar a los funcionarios públicos, para tomar decisiones relacionadas con el negocio, y planear actos de violencia. En suma, era la oportunidad para tener una idea más completa de las organizaciones del tráfico de cocaína y sus implicaciones.

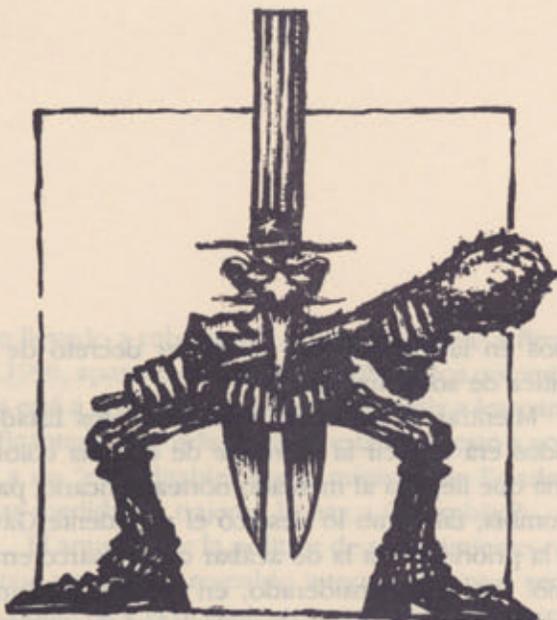
21 «La gran encuesta» y «Sobre amnistía a los narcos»: *Revista Semana*, 8 de enero de 1991.

22 En efecto, aunque autores como Rafael Pardo, arriba citado, o incluso Gabriel García Márquez en su obra *Noticia de un secuestro*, no mencionan expresamente una negociación entre el gobierno y "los extraditables", el propio César Gaviria permite entreverla al afirmar que, sin duda, el secuestro de personas tan importantes preocupaba al gobierno e influyó en la política de sometimiento. Entrevista concedida a la autora en Washington, mayo de 1999.

23 Rafael Pardo. *Ibid.*, p. 270

24 Véase, *El Tiempo*, enero 6 de 1991.

25 Véase por ejemplo, LEE, Rensselaer. «Making the most of Colombia's Drug Negotiations.» In *Orbis*, Spring 1991. Vol. 35 N 2. Foreign Policy Research Institute.



En segundo lugar, los traficantes tendrían que entregar la mayor parte de los millones de dólares que se calculaba tenían guardados en bancos extranjeros. Se consideraba que este dinero serviría para reparar los daños causados por el negocio ilícito; por ejemplo, financiar programas de sustitución de cultivos y centros de rehabilitación de drogadictos, así como recompensar a las familias de las víctimas del narcoterrorismo. En tercer lugar, sería necesario un sistema de verificación para establecer el grado de cumplimiento de las promesas de los narcotraficantes. Se pensaba, entonces, en una nueva comisión internacional de lucha contra las drogas y de expertos en espionaje, que permitiera observar el desmantelamiento de los laboratorios de cocaína y el sistema de transporte, del traspaso de capitales y la entrega de depósitos de armas.

Como se puede apreciar, una propuesta maximalista en relación con la iniciativa muy modesta que terminó consagrándose en los decretos expedidos por el gobierno colombiano. Sobre todo, una propuesta impensable para las condiciones en las cuales se llevaba a cabo la negociación; con un estado acorralado por el terrorismo y sin capacidad de propinarle fuertes golpes a los carteles. En realidad, para los Estados Unidos era difícil esperar demasiado de la política de sometimiento, especialmente cuando reconocía en un informe del Congreso norteamericano, en agosto de 1990, que el sistema judicial colombiano era "anticuado, mal entrenado, mal pagado y desprotegido, un sistema que está en un reconocido estado de desintegración."²⁶

El tercer decreto de la política de sometimiento fue el 3030 del 17 de diciembre. En él se especi-

fica la garantía absoluta de no-extradición para quien se entregase, aún si el delito por el cual se le solicitaba no hubiese sido confesado. Precisaba, además, las condiciones de la confesión, pero estipulaba que cesarían los beneficios, incluida la no-extradición, en los casos en que el preso se fugara, si el enjuiciado se retractaba de la confesión, o si se comprobaba que esta era falsa. Estipulaba que habría sitios de reclusión especiales para los que se acogieran y determinaba la forma como se acumularían las penas en caso de procesos por varios delitos. Aclaraba que, aunque se garantizara la no-extradición para quien confesase y fuese condenado, no se renunciaba a investigar y a juzgar si hubiese lugar a ello por otros delitos. Como expresión de la intención de no dejar en la impunidad delitos no confesados y cometidos por quienes se entregaran, el decreto contenía previsiones para facilitar el traslado de pruebas del extranjero a los procesos en Colombia.

Las especificaciones de este último decreto fueron el resultado de una reunión realizada en Bogotá a mediados de diciembre entre funcionarios colombianos con funcionarios del Departamento de Estado y dos asistentes del Fiscal General de los Estados Unidos. Igualmente, se planificaron medidas y acciones encaminadas a favorecer el intercambio de pruebas en procesos de sometimiento. Para Rafael Pardo, "las dudas sobre la política de sometimiento por parte de las autoridades norteamericanas estaban siendo esclarecidas y se abrió una etapa de colaboración muy estrecha entre la Fiscalía norteamericana y las autoridades de investigación judicial colombianas, la Procuraduría y las instancias del gobierno."²⁷

De este modo, la política de sometimiento refleja la puja por la definición de las reglas de juego que se estableció entre el gobierno, los narcotraficantes y los Estados Unidos. Los Extraditables, al recurrir tanto a acciones violentas como a argucias jurídicas, buscaban las condiciones más favorables primero para una amnistía y, ante la imposibilidad de que ello se diera, para mejorar las condiciones de su entrega a la justicia; el gobierno, por su parte, buscaba que éstos se entregaran acabando con la

amenaza de los secuestros y afirmando su autoridad; en tanto, los Estados Unidos querían evitar que la política de sometimiento se convirtiera en una especie de indulto disfrazado que dejara intacto el negocio de los carteles.

La extradición en la Asamblea Constituyente

La realización de la Asamblea Constituyente para la misma época se constituyó en otro escenario de negociación. Una decisión de la Corte Suprema estableció que la Constituyente no tenía ninguna limitación en las temáticas a tratar. Esto significaba que tanto la extradición, cómo el indulto o amnistía para narcos o paramilitares, eran temas susceptibles de ser discutidos por la Asamblea.

El gobierno nacional buscaba evitar a toda costa que la Constituyente fuese sometida a la intimidación directa del terrorismo y que sus decisiones fuesen cuestionadas o deslegitimadas por la intrusión de los carteles. Por ello buscó hacer énfasis en la entrega de Pablo Escobar a través de la modificación de los decretos de sometimiento, y de alejar el interés de los capos por una supuesta declaración de indulto a través de la Constituyente.

A pesar de los esfuerzos y de las declaraciones reiteradas de Gaviria en contra de la prohibición de la extradición por parte de la Asamblea, el gobierno tuvo que ceder ante las posturas de la Constituyente, buscando ante todo evitar que fuese aprobado un indulto a los narcos.²⁶ Con la caída de la extradición, el gobierno perdería el único instrumento que hasta ahora había servido para castigar a los narcotraficantes, ante la profunda crisis que afrontaba desde hacía años el sistema judicial.

Finalmente, el 19 Junio de 1991, Pablo Escobar se entregó y fue recluido en la cárcel de Envigado. Ese mismo día, la sesión plenaria de la Asamblea Constituyente votó el artículo 35 de la nueva Constitución prohibiendo la extradición de colombianos por nacimiento.

Ante estos dos acontecimientos, el embajador de los EEUU en Colombia se mostró cauteloso y expectante. Es importante recordar sus palabras al respecto:

Siempre el gobierno, el Presidente y hasta los más connotados líderes del Congreso expresaron comprensión, apoyo y espíritu de cooperación al gobierno de Colombia... Nunca había crítica ni a la política ni a las entregas. Lo que hemos dicho es que con el cambio de la política, forzado por la decisión de la Constituyente, Colombia ha asumido una responsabilidad. Primero, frente a la nación, pero también frente a los otros países, de juzgar los criminales que han cometido sus delitos fuera de Colombia. Cada país es soberano, pero la elección de no extraditar implica que esa nación va a cumplir con el deber de juzgar. Y nosotros sólo decimos que ahora Colombia tiene que cumplir... Fui el primero en decir, hace dos años y



26 Suret, Roy William. «The international Trade: an Overview of its dimension, production, sources and organization». Servicio de Investigación del Congreso, 3 de octubre de 1988., p. 11-12. Citado por LEE, Rensselaer. «Making the most of Colombia's Drug Negotiations». In Orbis, Spring 1991. Vol. 35 N 2. Foreign Policy Research Institute.

27 Rafael Pardo. *Op.cit.*, p. 277

28 En una conversación entre Mauricio Vargas y el presidente Gaviria, éste último declara refiriéndose a la Constituyente: «No nos equivoquemos, allí la mayoría quiere, por convicción, intimidación o por lo que sea, tumbar la extradición. Es más, hay muchos que sueñan con el indulto general a los narcotraficantes y narcoterroristas. Yo prefiero dejar las cosas de ese tamaño en lo que se refiere a la extradición, y guardar las baterías completas para oponernos, ahí sí de plano, si coge fuerza lo del indulto». Mauricio Vargas. *Memorias secretas del revolcón*. Bogotá: Tercer Mundo editores, 1993, p. 149.

medio, que la extradición no es la solución al tráfico en Colombia. Es una herramienta útil, pero la solución es la justicia colombiana. Sí, queríamos que siguiera la extradición. Pero podemos continuar sin esta herramienta.²⁹

La fuga de Escobar el 22 de julio de 1992 alteró significativamente la "coexistencia pacífica" que había existido entre Colombia y los Estados Unidos hasta ese momento. El gobierno, que ya había perdido un año atrás el "garrote" de la extradición, se quedaba ahora sin la "zanahoria": la política de sometimiento colapsa definitivamente como recurso viable y legítimo contra los narcotraficantes. De la inquietud, expectativa y duda de Estados Unidos frente a Colombia entre 1990-1992, se pasó a la molestia y la suspicacia hacia el gobierno nacional. Eran pocos los funcionarios colombianos en los cuales aún se confiaba.

La muerte de Escobar en diciembre de 1993 daría un respiro momentáneo al gobierno. Sin embargo, era notable el deterioro de las relaciones bilaterales. En adelante, el gobierno se vería abocado a ajustar su política antidrogas a los reclamos de Washington por una mayor represión no sólo frente al narcoterrorismo sino también frente al narcotráfico.

Factores internos como la fuga de Escobar, la inoperancia judicial, la continuidad y fortalecimiento del cartel de Cali, sumados a la evolución de la política antidrogas en EEUU y a las condiciones internacionales de la postguerra fría, fueron reduciendo las alternativas jurídicas en Colombia frente al problema del narcotráfico. Hacia 1994, el Ejecutivo colombiano no podía mostrar, en resultados, algo diferente a la muerte de Escobar. Pero las circunstancias de ella significaban, al mismo tiempo, cierto fracaso de la política de sometimiento, la debilidad y corrupción en el sistema carcelario, o en la Fuerza Pública que permitió su fuga.

El gobierno de Gaviria buscó una autonomía relativa en el manejo interno del problema del narcotráfico pero fue perdiendo capacidad de maniobra y margen de acción en este campo. Al final de su mandato, en vez de una "desnarcotización" de la

agenda bilateral, las relaciones, por el contrario, se "re-narcotizaron".

Así, a lo largo de la presidencia de Gaviria, se pueden identificar dos momentos distintos en la relaciones con Estados Unidos. El primero corresponde al bienio inicial de la administración. Allí predomina un esquema de cooperación y de confianza que permite al Ejecutivo colombiano un margen de maniobra relativamente importante. El segundo momento es aquel en el cual se acentúa la dimensión del conflicto y el tema del narcotráfico adquiere mayor preponderancia y persistencia. Gaviria recupera algo de la confianza norteamericana y busca favorecer las relaciones con medidas de persecución frente al "Cartel de Cali," con la aceptación de presencia militar estadounidense en sectores estratégicos de los llanos orientales, en el pulmón amazónico, y abiertamente en Juanchaco - La Bocana. La presión era un hecho que se hizo insoslayable con la llegada de Ernesto Samper a la presidencia.



ERNESTO SAMPER O EL ENDURECIMIENTO DE LA POSICIÓN NORTEAMERICANA

Colombia: de país problema a país amenaza

El escándalo de la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper y la amplitud de los vínculos entre la clase política y el narcotráfico, acabaron con la solidaridad internacional y la simpatía que existía hacia Colombia por su resistencia frente al narcoterrorismo y su persistencia en la lucha antidrogas.³⁰ Se deterioraron considerablemente las relaciones con los Estados Unidos y, a partir de ese momento, Colombia entró en un proceso que la ha convertido en un "país-amenaza" para la seguridad del hemisferio.

El Presidente pierde prácticamente todo margen de maniobra interno y externo. Durante la ma-

yor parte del mandato su política es reactiva. A nivel interno trata de comprar apoyo y de enfrentar los rumores de un golpe de Estado. En lo externo pretende hacerle frente a toda la parafernalia coactiva desplegada por Washington.

Son varios los campos en los que el gobierno norteamericano insistirá en busca de resultados. El proceso de certificación se constituye durante este período en un mecanismo de presión importante de parte de Washington sobre el gobierno colombiano. En 1996-97 Colombia es descertificada en dos ocasiones.

En ese momento el peligro de la extraterritorialidad ha comenzado a flotar en el ambiente y entra a operar la orden ejecutiva de 1995 que otorga amplios poderes a los departamentos de Justicia, del Tesoro y de Estado para atacar la base material del narcotráfico colombiano, por ejemplo como medidas severas contra empresas y negocios legales con hipotéticos o reales contactos con el tráfico de drogas.

En efecto, en octubre de 1995, la Casa Blanca decide atacar las bases materiales del cartel de Cali a través de la orden ejecutiva N° 12978 del presidente Clinton, la cual prohíbe todo tipo de relación comercial de las empresas norteamericanas con las empresas (incluso las legales) ligadas a la mafia de Cali. Durante el año 1996, el Departamento del Tesoro envía un ultimátum a quinientas empresas para romper sus lazos con las organizaciones criminales.

Estas acciones producen un notable deterioro en las relaciones diplomáticas y políticas entre Colombia y los Estados Unidos. El retiro de la visa de ingreso a este país para Samper en 1996, señala que el Presidente ha perdido toda credibilidad y legitimidad a los ojos de los norteamericanos.

29 Véase *El Tiempo*, agosto 4 de 1991.

30 La campaña presidencial de Ernesto Samper recibió entre cuatro y seis millones de dólares del Cartel de Cali. De acuerdo con las informaciones de la Fiscalía, y el testimonio de Guillermo Pallomari en EEUU, casi el 65% del Congreso fue electo en 1994 con recursos provenientes del narcotráfico. Cifras que demuestran la magnitud y el nivel de penetración del crimen organizado en la vida política del país.

31 Estas cifras se pueden contrastar con las de años anteriores. La erradicación de hectáreas de coca pasó de 2.000 en 1985 a 760 en 1986, a 460 en 1987 y a 230 en 1988. En los últimos meses de la administración Barco se dejó de fumigar con químicos para colocar el acento en otras medidas antinarcóticos, especialmente la extradición. Bajo el gobierno Gaviria las cifras de erradicación fueron las siguientes: 944 hectáreas de coca en 1992, 846 en 1993 y 4.094 en 1994 (gobiernos de Gaviria y Samper). Véase: Juan Tokatlian, «Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia». En, *Análisis Político*, N° 35, IEPRI-Universidad Nacional, sep-dic 1998.

El gobierno toma, como respuesta, diversas medidas encaminadas a aplacar los ánimos en Washington y demostrar su compromiso en la lucha antinarcóticos. En primer lugar, el más vasto programa de fumigación de cultivos de las últimas dos décadas: en 1995 se erradicaron 25.402 hectáreas de coca y 5.074 hectáreas de amapola, en 1996 las cifras respectivas fueron 22.537 y 7.234.³¹ El hecho suscitó protestas de los campesinos cultivadores al sur del país y provocó una parálisis de la región, en especial en el Caquetá y con apoyo guerrillero, que obligó al gobierno a suspender las fumigaciones por algunos meses.

En 1996 se llevó a cabo la operación antinarcóticos "Conquista del sur" en la que participaron activamente las Fuerzas Armadas. En lo referente al control de la rutas del tráfico, se realizaron operativos aéreos más intensos, de acuerdo con los planes y exigencias de Estados Unidos. En 1997 se suscribió el acuerdo marítimo bilateral que autorizaba a las autoridades norteamericanas a realizar controles y confiscaciones de embarcaciones sospechosas. En el frente jurídico, Washington insistió constantemente en el endurecimiento de las medidas en contra de los narcotraficantes, producto de lo cual se aprobaron las leyes de extinción de dominio (1996) y de aumento de penas (1997). Con respecto a uno de los temas en que la administración norteamericana había hecho mayor énfasis, el gobierno colombiano aceptó reabrir la discusión para reformar la Constitución y reinstaurar la extradición de nacionales en la legislatura de 1997.

Sin duda, otra de las razones que explica el endurecimiento del gobierno norteamericano hacia Colombia, es la presencia creciente de una tenden-

cia unilateralista en la política exterior de los Estados Unidos. Al menos así lo explica Tokatlián: "Dado el valor estratégico relativamente bajo que tiene Colombia y la poca densidad (número de temas, canales y actores envueltos) de los vínculos bilaterales, el comportamiento de un par de individuos en el Ejecutivo y el Legislativo norteamericanos puede alterar, de modo drástico, los vínculos entre los dos países."⁵² Prácticamente solos, Robert Gelbard, funcionario del Departamento de Estado, y Jesse Helms, senador republicano, determinan en muchas ocasiones los alcances de la política antinarcóticos de Washington hacia Bogotá, a partir de 1994.

Lo anterior muestra cómo el país se ha visto obligado a forjar una nueva posición en su planteamiento internacional sobre el tráfico de drogas. Después de la presidencia de Samper, la recuperación de la credibilidad frente la comunidad internacional y sobretodo de la alianza con los Estados Unidos, ha implicado ajustes importantes en la política interna, sacrificios en la autonomía y en los enfoques de la lucha antinarcóticos.

En el tránsito de país-problema a "país-amenaza" nos son ya los narcotraficantes, de manera individual o colectiva, quienes son identificados como amenaza, es el país como un todo el que aparece identificado como factor de inestabilidad para la comunidad internacional.



CONCLUSIONES

El presente escrito no tuvo la intención de dar cuenta de todos los aspectos concernientes a las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en lo referente a la lucha contra el tráfico de drogas. Tampoco intentó hacer una revisión exhaustiva de la política exterior colombiana durante las dos últimas décadas. El objetivo fue más modesto y preciso. Al seguir las relaciones internacionales de los cuatro últimos gobiernos de Colombia, y en particular con

respecto a Estados Unidos en el tema de las drogas, buscamos establecer de qué manera las dimensiones interna y externa se entrecruzan produciendo lo que dimos en llamar una "internacionalización progresiva" de la política nacional.

Si se observan las gestiones de los presidentes Betancur, Barco, Gaviria y Samper, vemos cómo cada uno de ellos desarrolla estrategias distintas que revisten el campo de la política externa de una significación particular, y buscan mayores márgenes de maniobra tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. No obstante, de manera progresiva se produce una evidente "narcotización" de la política externa de Colombia, especialmente frente a los Estados Unidos.

A medida que el fenómeno del narcotráfico se expande en Colombia y adquiere mayor visibilidad en la agenda norteamericana, el país *internacionaliza* sus políticas domésticas y se abre paso una especie de "narcotización" progresiva de la acción externa del país. Internacionalizarse quiere decir que, para la adopción de medidas domésticas de distinta índole, entran ahora en juego importantes factores externos que hacen que los responsables políticos tengan que pensar no sólo en las variables y en los actores internos, sino que se vean confrontados a que otros actores, temas e intereses externos entren también, y de manera predominante, en juego.

Así, con Betancur, la política exterior se convierte en un campo activo en la que se desarrollan estrategias con miras a respaldar objetivos políticos internos. No obstante, a pesar de la innovación y del impulso inicial de las políticas adoptadas, rápidamente el presidente se ve confrontado a limitantes reales que reducen su margen de maniobra interno y externo. De este modo, a la oposición de EEUU frente a la política de Contadora, en lo externo, se agregan otros factores en contra, tales como el crecimiento del poder del narcotráfico, la crisis económica, la falta de apoyo político, y la pérdida de legitimidad a raíz del fracaso del proceso de paz con la guerrilla.

El gobierno de Virgilio Barco pretenderá una orientación pragmática al comportamiento externo del país. Su énfasis inicial, por ejemplo, intentará la

promoción de las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, más temprano que tarde el problema del narcotráfico se impone en la agenda internacional y nacional. La relación con los Estados Unidos durante ese período es de alineamiento estratégico. En ella se reconoce la influencia y el poderío norteamericano y se trata de obtener apoyo económico y respaldo político a través del entrelazamiento con otros temas de la agenda. El principal objetivo del gobierno será el lograr un cierto margen de acción que le permita mantener un precario equilibrio entre el problema interno del narcoterrorismo y la presión norteamericana para continuar la lucha contra las drogas.

Gaviria inicia su gobierno con un significativo margen de maniobra frente a los Estados Unidos. Goza de confianza por la manera como emerge su candidatura presidencial y capitaliza los esfuerzos hechos por el gobierno anterior en materia antinarcóticos. Así, frente al incremento de la presión interna por parte de los narcotraficantes, la política de sometimiento será la principal arma en la estrategia gubernamental para contener la amenaza del narcoterrorismo. Si bien logra respaldo norteamericano, la fuga de Escobar y el fracaso de su estrategia de sometimiento reducirán poco a poco sus posibilidades de acción y obligarán al gobierno a plegarse nuevamente a las exigencias norteamericanas.

Ernesto Samper ilustra, finalmente, la situación extrema en la pérdida de todo margen de maniobra interno y externo. Desaparece la capacidad de iniciativa y de negociación frente a los Estados Unidos. En materia de drogas, la política norteamericana se impone en la práctica.

Por consiguiente, al analizar las circunstancias y sucesos como aquí aparece, encontramos a lo largo de sus desarrollos un mismo tipo de constatación: la

interacción entre actores y factores internos y externos varía de acuerdo con el tema, las condiciones, y los intereses en juego; gira en torno a los márgenes de maniobra, del grado de incertidumbre, de la capacidad para definir las reglas del juego, de la información de la cual se dispone y de los constreñimientos a los cuales están sujetos. Es allí donde la "internacionalización" de la política doméstica se hace palpable. Colombia no está aislada; por el contrario, se halla en el corazón de las tormentas internacionales. Es uno de los países que esta viviendo de manera más abierta, por sus condiciones internas y por el papel que ha jugado en el campo internacional, las consecuencias del proceso de globalización.

En el caso colombiano, la "internacionalización" es en buena medida una especie de "norteamericanización."³³ El desarrollo de estrategias por parte de los gobiernos para lograr mayor margen de maniobra, está ligado a las condiciones impuestas por Estados Unidos. Sin embargo, la "internacionalización" de la política nacional no se presenta como relación unilateral. A pesar de su poderío e insistencia, los intereses norteamericanos no se aparecen como hecho externo que se impone de manera inexorable. Lo que hay es una especie de dialéctica en donde política exterior y política interna alternan su predominio; en donde las tensiones emergen y las condiciones mismas imponen las alternativas y posibilidades de los actores.

Esto nos remite al hecho de que, para Colombia, no se trata únicamente de "dependencia externa", de ser un país pequeño con pocos recursos de poder. Se trata también del hecho de que, al interior, la debilidad del Estado y la fragilidad del tejido institucional, junto con la agudización de los conflictos, hacen que el país sea más vulnerable frente a los factores externos.

32 Juan Tokatlián. *En el límite: la (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Santafé de Bogotá. Grupo Editorial Norma-CEREC, 1997, p. 69.

33 Con esta afirmación no negamos la presencia ni la importancia para el país de otros actores internacionales diferentes a Estados Unidos. Así, aunque con respecto al tema del tráfico ilícito de las drogas el rol de la Unión Europea sea menor, en lo que concierne la defensa de los derechos humanos tanto la posición de ésta última como los pronunciamientos de organismos internacionales como la ONU son cruciales dada la importancia que el tema ha adquirido en los últimos años en el país.

Así, por ejemplo, los intentos de autonomía por parte de Belisario fracasan frente a la capacidad de amenaza de los narcos: debe renunciar a sus reticencias con respecto a la extradición. Igualmente, ante el fracaso del proceso de paz, la crisis económica y la necesidad de préstamos, vuelve al alineamiento con Washington. Será también el caso de la política de sometimiento de Gaviria frente al poder intimidatorio de los narcotraficantes, las argucias jurídicas contra la extradición y la presión en la Constituyente, o la re-edición de la desconfianza norteamericana tras la fuga de Escobar.

Por otra parte, el análisis de las políticas adoptadas por los gobiernos estudiados nos muestra cómo se lleva a cabo una diplomacia "de doble filo". Los gobierno también se apoyan en los factores externos, en este caso la presión norteamericana, para imponer medidas que de otra manera no podrían adoptar. Pero, en otras ocasiones, se invocan

los imperativos domésticos para soslayar las exigencias y presiones provenientes del exterior, como en el caso del narcoterrorismo, para buscarle alternativas a la extradición.

Vista de este modo, la línea que separa la política doméstica y la política externa colombianas se hace muy difusa y en algunos momentos se borra completamente. Ello pone en cuestión nociones centrales en el análisis de las relaciones internacionales, tales como las de soberanía, autonomía, ingerencia, intervención y dependencia. Todo un cuestionamiento que nos obliga a examinar críticamente los instrumentos conceptuales existentes y nos muestra la necesidad de recurrir a otras categorías para dar cuenta de las realidades cambiantes de este final de siglo.

