

INJERENCIA CRECIENTE Y DESNARCOTIZACIÓN FALLIDA: LAS RELACIONES COLOMBIA- ESTADOS UNIDOS DESDE EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

Resumen

El artículo hace una revisión de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría, y destaca el papel preponderante que en ellas ha tenido el tema de las drogas ilícitas. Después de explicar cómo en la década de los ochenta el tema evolucionó en la agenda de política exterior de Estados Unidos y empezó a afectar la relación con Colombia, se detiene en un análisis más detallado de la forma como cada uno de los gobiernos colombianos enfrentó esa relación a partir de 1990. Lo que se observa es que, en cuanto en cada uno de los casos se planteó la idea de "desnarcotizar" la relación bilateral, las drogas no sólo terminaron siendo el punto más importante en la agenda, sino que, además, Estados Unidos terminó desempeñando un papel mayor en el diseño y formulación de las políticas colombianas para enfrentarlo.

Palabras clave

Narcotráfico, injerencia, drogas ilícitas, desnarcotización, política antidrogas, Plan Colombia.

Abstract

The article makes an overview of the bilateral relationship between Colombia and the United States since the end of the Cold War, emphasizing the role that the issue of illicit drugs has played on it. After

* Investigador de la Academia Diplomática.

surveying the evolution of the issue of drugs in the foreign policy agenda of the United States, and in the relationship with Colombia during the eighties, it explains in a more detailed how each Colombian government in the nineties faced that relationship. While "de-narcotization" became the goal of each government in the foreign policy regarding the United States, drugs

ended up as the main issue of the bilateral relationship and the United States a main actor in the Colombian policy making to address that problem.

Key words

Drugs traffic, injerence, desnarcotization, antidrug policy, Plan Colombia.

Introducción

Entre 1989 y 1990, mientras el mundo observaba con asombro cómo se abría y luego desmantelaba el Muro de Berlín, hecho que señalaba el principio del fin de la Guerra Fría, Colombia se debatía en una de las campañas presidenciales más violentas de su historia reciente, como consecuencia de la oleada terrorista propiciada por las organizaciones del narcotráfico. Aquella situación violenta e inestable era el escenario colombiano de la llamada *guerra contra las drogas*, que las administraciones republicanas en Washington habían declarado en los Estados Unidos a mediados de los años ochenta, cuando los índices de consumo de drogas ilícitas en ese país alcanzaban dimensiones cercanas a la de una inmensa epidemia social.

El tema de las drogas ilícitas había aparecido en la agenda bila-

teral de las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos desde mediados de los años setenta, pero las realidades de la Guerra Fría y su relativa marginalidad habían permitido que la relación bilateral se desarrollara sin mayores sobresaltos.¹ Así, aunque para muchos de los funcionarios estadounidenses y para algunos colombianos el tema del tráfico de drogas ilícitas se había vuelto central en la relación bilateral, en Washington se seguía considerando a Colombia como un aliado en los principales temas internacionales.²

Algunos de esos funcionarios del país del norte empezaban a señalar, en una especie de profecía autocumplida, que el tema de las drogas se cernía como la mayor amenaza hacia el futuro, no sólo de las relaciones bilaterales, sino también para la seguridad de los Estados Unidos.³ Sucesivos gobiernos colombia-

¹ Véase al respecto, entre otros; Bagley, Bruce M. "Colombia and the War on Drugs", en *Foreign Affairs*, Otoño, 1988; Drexler, Robert, *Colombia and the United States. Narcotics Traffic and a Failed*, Jefferson, NC, McFarland & Company, 1997; Crandall, Russell, *The Eagle and the Snowman. United States Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)*, Baltimore, Doctoral Dissertation at Johns Hopkins University, 2000; Tokatlíán, Juan G., *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Uniandes-CEI, 1995.

² Una anécdota que ilustra esta dualidad frente al tema es el evento que Constantine Menges, encargado de América Latina en el Consejo Nacional de Seguridad, relata respecto al viaje del entonces vicepresidente Bush a América del Sur (en 1984), que incluyó una corta parada en Colombia, unos meses después del asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla. Mientras Bush y su equipo querían discutir el tema del conflicto centroamericano y buscar el eventual apoyo a la política de la administración Reagan, los funcionarios colombianos estaban listos a presentar los logros en la lucha contra el narcotráfico y a reclamar mayor asistencia, especialmente en helicópteros. Véase: Menges, Constantine, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster, 1988, pp. 138-139.

³ El caso más obvio es el del embajador Lewis Tambs (1983-1985), quien fue el primero en hablar de la potencial amenaza de la narcoguerrilla. Tambs, un profesor de la Universidad del

nos, particularmente desde finales de los años ochenta, hablaron de la necesidad de 'desnarcotizar' las relaciones exteriores de Colombia y, en particular, las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, ese propósito fracasó una y otra vez, en tanto que la injerencia de los Estados Unidos en el diseño y ejecución de la política (interna y externa) de Colombia es cada vez más notoria.⁴

Esa creciente influencia se ha manifestado no sólo en épocas de relaciones difíciles, como ciertos períodos de la administración de Virgilio Barco,⁵ durante la segunda parte del gobierno de César Gaviria (tras la fuga de Pablo Escobar de la Cárcel de la Catedral)⁶ o durante los cuatro años de la administración de Ernesto Samper, sino también, como parecen sugerir las prime-

ras evaluaciones al respecto, durante los períodos de mayor acercamiento como los cuatro años del mandato de Andrés Pastrana y el primer año del de Álvaro Uribe.

A continuación se hace un repaso de la forma en que el tema de las drogas se ha ido consolidando no sólo como el tema central de la relación bilateral, sino en un medio para ampliar los márgenes de influencia de los Estados Unidos sobre la política interna colombiana. En el pasado reciente, la injerencia parecía limitarse al ámbito de las drogas ilícitas, respecto a la cual se puede argüir que los dos países comparten intereses y metas, pero en la última época esa influencia alcanza temas centrales de la política colombiana; por ejemplo, el manejo del conflicto interno.

Estado de Arizona, considerado un republicano radical, había participado a principios de la década de los ochenta en el grupo que elaboró el famoso informe Santa Fe I, en el que se señalaron las grandes líneas de la política de los Estados Unidos hacia América Latina durante las administraciones republicanas que seguirían.

⁴ Al hablar de *injerencia* se hace referencia a la creciente influencia y, en buena parte de los casos, la subordinación de las políticas adoptadas por Bogotá a la iniciativa de Washington. El caso típico es el de la política antidrogas, donde desde una presentación de cooperación se imponen metas específicas en áreas como la erradicación de cultivos, o la promulgación de legislación específica.

⁵ Véase al respecto: Matthiesen, Tatiana, *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*, Bogotá, Fescol, Cerec, Fedesarrollo, 2000.

⁶ Matthiesen (*ibid.*) argumenta que la administración Gaviria gozó de mayor autonomía al ser capaz de conciliar los intereses internos con los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, Mark Bowden (*Killing Pablo. The Hunt for the World's Greatest Outlaw*, New York, Atlantic Monthly Press, 2001), explica, basándose con un sólido respaldo de fuentes y documentos oficiales de los Estados Unidos, que tras la fuga de Escobar, Gaviria subordinó —o por lo menos acomodó— su política a los intereses de los Estados Unidos.

Los años ochenta: dos percepciones y una política

A principios de la década de los ochenta, cuando los Estados Unidos entraban en una ofensiva diplomática destinada a actualizar los mecanismos de cooperación judicial con otros países (proceso que obedecía, en buena medida, a la creciente amenaza planteada por el consumo de drogas ilícitas), Colombia firmó los tratados de extradición y de asistencia legal mutua con ese país. Allí quedó establecido el marco jurídico dentro del cual funcionarían en adelante las relaciones de cooperación judicial entre los dos países.

Durante esos años, la mayoría de países de América Latina había sufrido de retroceso económico, crisis política y guerra, y en Colombia se había consolidado el fenómeno del narcotráfico y la proliferación de grupos insurgentes, en medio de un relativo bienestar económico.⁷

La inmensa agitación política y el positivo, aunque modesto, desempeño económico del país —único dentro de la región— contribuyeron a ocultar la crisis institucional que se estaba engendrando con la consolidación de la economía del narcotráfico y el fracaso de los distintos intentos de reforma política. Los intentos por buscar la paz, que habían empezado al final de la administración de Julio César Turbay y habían alcanzado su cúspide durante los años de Belisario Betancur no sólo fracasaron, sino que en buena medida llevaron a la posterior intensificación del conflicto.⁸

La consolidación de las bandas de narcotraficantes y de su poder corruptor se hicieron patentes a finales de los años ochenta, durante la administración Barco (1986-1990), cuando en su guerra por evitar la vigencia del tratado de extradición emprendieron una guerra frontal contra el Estado. Aunque desde 1984, con el asesinato del entonces ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, estos grupos habían entrado en una campaña de elimi-

⁷ Lo de bienestar relativo se recalca en la medida en que la mayoría de los países de la región experimentaron tasas de crecimiento negativas, inducidas en buena parte por el peso de la deuda externa. A mediados de la administración de Belisario Betancur (1982-1986) Colombia debió acudir a un severo proceso de ajuste para resolver problemas de financiamiento externo, pero ese proceso fue relativamente benigno comparado con el que sufrieron los otros países de la región.

⁸ En efecto, uno de los resultados de la política de paz impulsada por el gobierno Betancur fue la creación del partido la Unión Patriótica (UP), como brazo político de las FARC. Después de los acuerdos que llevaron a su creación, la mayoría de sus militantes serían blanco de una campaña de exterminio lanzada por grupos paramilitares creados y financiados por narcotraficantes, muchos de ellos en complicidad con autoridades y sectores económicos opuestos a avanzar en cualquier proceso de reforma.

nación de todos aquellos que se les opusieran, entre ellos jueces, periodistas y policías, la ofensiva emprendida a finales de la década no tenía precedentes. Ya no se trataba de la ofensiva selectiva contra personas o instituciones específicas, sino de un ataque frontal contra toda la sociedad, a través del terrorismo indiscriminado, dirigido a blancos masivos.⁹

Barco, quien como embajador en Washington había firmado el tratado de extradición con los Estados Unidos en 1979, llegó a la Presidencia con una agenda esencialmente nacional que apuntaba a atacar las causas estructurales de la violencia y a combatir a fondo la pobreza absoluta. Al esquema de una negociación directa con los grupos subversivos que había impulsado su predecesor, Barco le contrapuso uno basado en la idea de recuperar las zonas afectadas por la violencia, a través de la inversión pública masiva —lo que se conoció en adelante como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)—. En ese orden

de ideas, el combate contra el tráfico de drogas, si bien era importante, se volvía un factor marginal y un tanto accesorio, pero sobre todo no se consideraba el punto central de la política de gobierno.

Barco era considerado un buen amigo de los Estados Unidos, y su elección en 1986 se había recibido en Washington como un refrescante cambio después los difíciles años de Belisario Betancur, quien había tratado de impulsar una política exterior independiente y no alineada, de corte tercermundista. Esto había resultado particularmente molesto para las administraciones republicanas, sobre todo respecto a la guerra en Centroamérica. Betancur había propiciado el llamado Grupo de Contadora, que era en una buena medida una réplica a la agresiva política de la administración Reagan en la región.¹⁰ De Barco se esperaba mayor cooperación o, por lo menos, una menor oposición a la cruzada reaganista en Nicaragua y El Salvador.

⁹ El papel de los grupos de narcotraficantes en la violencia generalizada de Colombia desde mediados de los años ochenta es también discutible. El ex presidente Alfonso López Michelsen en su polémico libro-reportaje (*Palabras pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, Bogotá, El Áncora, Alfaguara, 2001) se refiere a su reunión en Panamá con reconocidos narcotraficantes, quienes, según el ex presidente, fueron reiterativos en declarar que el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla iba en contra de sus propios intereses, razón por la cual no debería atribuírseles. Sin embargo, la intensidad de la campaña de violencia de finales de los años ochenta, particularmente propiciada por Pablo Escobar, se encargaría de despejar cualquier duda sobre el carácter agresivo de estas organizaciones al margen de la ley. Véase también Duzán, María Jimena, *Crónicas que matan*, Bogotá, Tercer Mundo, 1992.

¹⁰ Véase Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo, *Contadora. Desafío a la diplomacia tradicional*, Bogotá, Universidad de los Andes-CEI, Oveja Negra, 1985.

La respuesta de Barco, en términos de política exterior, fue en principio más centrada y basada en una clara neutralidad ideológica, y una actitud frente a las relaciones con los Estados Unidos, no de alineación automática ni de divergencia, sino “caso por caso”, con un carácter esencialmente pragmático.¹¹

Washington había declarado abiertamente una guerra frontal contra las drogas, en respuesta a la histeria que se había generado con el conocimiento de las cifras sobre consumo de sustancias ilícitas (especialmente *crack*) y a partir de hechos escandalosos, como la muerte de Len Bias, un jugador de baloncesto universitario previamente considerado un ídolo, al parecer por una sobredosis de cocaína. La ofensiva contra las drogas tenía tanto un componente interno (desde célebre campaña de la primera dama, Nancy Reagan, de “*Just Say No*”, hasta el incremento notable de la actividad policíaca y el aumento de las sen-

tencias por delitos relacionados con drogas) como externo.¹²

En respuesta a la crisis diplomática que se había generado con México en torno a la cooperación para la captura y juzgamiento de los responsables de la muerte del agente de la DEA Enrique ‘Kikki’ Camarena y la crisis misma de consumo, el Congreso impuso al Ejecutivo la obligación de presentar un informe anual sobre la cooperación que otros países prestaban a los Estados Unidos en la guerra contra las drogas —éste era el nacimiento del conocido proceso de certificación, que sería posteriormente reformado y afinado después de la firma de la Convención de Viena sobre Drogas Ilícitas (en 1988)—.¹³

Así, en respuesta a la necesidad de mostrar resultados en su declarada guerra contra las drogas, Washington empezó a presionar a aquellos países involucrados en alguna medida en este tráfico. La ofensiva interna de los

¹¹ Pardo, Rodrigo y Tokatlián, Juan, *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1988.

¹² Musto, David F., *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo, Ediciones Uniandes-CEI, 1993, y Lee III, Rensselaer W., *El laberinto blanco. Cocaína y poder político*, Bogotá, Cerec, 1992.

¹³ Véase *Thirty Years of America's Drug War. A Chronology*, en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/> (consultada en 2003-11-27). Sobre el contexto histórico del proceso de certificación, es interesante el libro de Elaine Shannon, *Desperados. Latin Drug Lords, U.S. Lawmen, and the War America Can't Win*, New York, Viking Press, 1988, y sobre el proceso mismo, véase el documento de la organización Drug Strategies, *Passing Judgement The U. S. Certification Process*, 1998, disponible en <http://www.drugstrategies.org/intpolicy.html> - consultado en 2003-11-27.

narcotraficantes y la presión externa de los Estados Unidos forzaron a Barco a cambiar sus prioridades.¹⁴ El asesinato del director del periódico *El Espectador*, Guillermo Cano, pocos días después de que la Corte Suprema de Justicia declarara inexecutable la ley aprobatoria del tratado de extradición, fue el principio de la primera etapa de lo que en Colombia se conocería como la *era del narcoterrorismo*, que alcanzaría su paroxismo en la campaña presidencial 1989-1990, con el asesinato de Luis Carlos Galán.

En 1988, con la llegada al poder de George Bush, la política antidrogas estadounidense parecía aún más agresiva. La idea de darle un enfoque marcadamente militar quedó evidenciada en el intento por parte del Pentágono de adelantar un bloqueo naval contra Colombia, para cortar con ello el flujo de narcóticos hacia los Estados Unidos. Las presiones contra el general Noriega en Panamá aumentaban y Washington mostraba su intención de acudir a las vías de hecho si no encontraba la cooperación que esperaba en los otros países.¹⁵

Tras el asesinato de Luis Carlos Galán, el gobierno de Colombia

decretó la guerra total contra las drogas y se embarcó en una tormentosa travesía para enfrentar a las poderosas organizaciones criminales que empezaban a parecer más poderosas y mejor dotadas que el mismo Estado.

Al mismo tiempo que avanzaba la guerra contra las drogas, las relaciones bilaterales eran afectadas por otros eventos. En su marcada ofensiva contra los remanentes de los acuerdos sobre productos primarios, los Estados Unidos se retiraron en julio de 1989 del Acuerdo Internacional del Café y dieron por terminada la etapa más importante de la organización, que se había creado a principios de la década de los sesenta. Para Colombia fue el fin de un largo período en el que la diplomacia y la economía externa estaban determinadas en buena medida por la cotización internacional del grano. Los vientos del fin de la Guerra Fría soplaban y los Estados Unidos dejaban de ver a los países latinoamericanos como "aliados automáticos" en sus políticas globales.

La respuesta a la crisis de la deuda latinoamericana, en buena medida escenificada en los

¹⁴ Véase al respecto Matthiesen, *op. cit.*, cuarta parte: "Virgilio Barco y la cooperación plena con los Estados Unidos".

¹⁵ Sobre la intervención en Panamá, véase Ropp, Steve C., "The Bush Administration and the Invasion of Panama. Explaining the Choice and Timing of the Military Option", en Martz, John D. (Ed), *United States Policy in Latin America. A Decade of Crisis and Challenge*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1995.

bancos comerciales estadounidenses, fue en principio la tradicional receta del Fondo Monetario y del Banco Mundial de ajuste recesivo para contrarrestar lo que se estimaba simplemente como problemas coyunturales de liquidez. La ola conservadora que se extendía en el mundo con los regímenes de Margaret Thatcher, en Gran Bretaña, y Ronald Reagan, en Estados Unidos, tenía su expresión económica en la confianza ilimitada en la "magia del mercado".¹⁶

En la región, la guerra en El Salvador continuaba y la elección en Nicaragua se volvía la prueba de fuego para el conflicto centroamericano. El fin de la Guerra Fría sorprendería a Colombia en medio de una convulsionada situación, acosada por el terrorismo de los narcotraficantes, quienes en su cruzada contra la extradición afirmaban que preferían "una tumba en Colombia a una cárcel en los Estados Unidos".

Cuando, en una sorprendente campaña, César Gaviria llegó a la Presidencia en 1990, lo hizo como el sobreviviente de una sangrienta guerra. A partir de la Cumbre Presidencial de Cartagena, en febrero de 1990 (unas semanas después de la invasión a

Panamá, evento que estuvo a punto de sabotear la reunión presidencial), Estados Unidos cambió su retórica frente al tema de las drogas y Colombia empezó a ser vista desde una óptica diferente en Washington.

La administración Barco consiguió convertir, al final del período, el factor de las drogas en un elemento canalizador de cooperación (Cumbre de Cartagena, 1990) y ganar la simpatía del gobierno, del Congreso y de los medios de Estados Unidos, al mostrar un país asaltado por las organizaciones delictivas y a punto de colapsar.

A principios de los años noventa, la relación entre Estados Unidos y América Latina estaba marcada por el optimismo (a pesar de la invasión a Panamá), producto de la proclamación del "Nuevo orden mundial" que hizo el entonces presidente George Bush y su propuesta de crear una Zona de Libre Comercio hemisférica "desde Alaska hasta la Tierra del Fuego", incluida en la llamada "Iniciativa para las Américas". La búsqueda de la elegibilidad como nuevos socios del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos llevó a todos los países latinoamericanos, uno por uno, a emprender políticas de liberali-

¹⁶ Véase Bitar, Sergio y Moneta, Carlos, "De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Cambios en la política económica de Estados Unidos en América Latina", en *Política económica exterior de los Estados Unidos en América Latina. Documentos de la administración Reagan*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-RIAL, 1984.

zación comercial para ganar el guiño de Washington. Colombia no fue la excepción. El acuerdo para la creación de una Comisión Bilateral sobre Inversión y Comercio suscrito en junio de 1990 fue el preludio al proceso de apertura económica que siguió.

El período Gaviria

La administración Gaviria fue el primer gobierno de Colombia tras el fin de la Guerra Fría, después de un convulsionado período tanto en la política interna como en las relaciones con los Estados Unidos. Gaviria llegó a la Presidencia en una campaña presidencial muy difícil y en medio del ambiente de un país acosado por las organizaciones criminales del narcotráfico. Aprovechando esa condición, el nuevo gobierno logró establecer una relación privilegiada con la saliente administración Bush, de la cual consiguió compromisos en varias áreas de asistencia importantes para el país.

En enero de 1991, Gaviria fue recibido en una "visita oficial de trabajo", en la que se prefiguraron las bases de lo que posteriormente serían los temas más im-

portantes de la agenda bilateral. Allí, aparte de algunos acuerdos en torno al programa de apoyo a la administración de justicia, el gobierno Gaviria convenció a los Estados Unidos (entonces más ocupados por la Guerra del Golfo) de que para lograr una tregua en la guerra que contra el Estado había decretado el llamado grupo de Los Extraditables era necesario buscar alternativas al tema de la extradición, que figuraba en el tope de las prioridades de los Estados Unidos respecto a Colombia.

El país del norte aceptó la tesis de que el sistema judicial colombiano estaba en capacidad de juzgar a los narcotraficantes en Colombia, utilizando las pruebas que se recibieran por vía de acuerdos de cooperación judicial.¹⁷

La administración Bush se comprometió a fondo con Colombia. Con el apoyo del Ejecutivo, y producto de un activo cabildeo en el Congreso de los Estados Unidos, en tan sólo un año consiguió la aprobación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), se superaron las dificultades en torno a la entrega y posterior fuga de Pablo Escobar de la cárcel de La Catedral y,

¹⁷ Tatiana Matthiesen, en *El arte político de conciliar (op. cit.)*, centra su análisis en la capacidad que en su momento tuvo la administración Gaviria para conciliar lo que el gobierno percibía eran los intereses colombianos y los intereses de los Estados Unidos en el tema antinarcóticos. Se diría, incluso, que en algunos casos —como el sometimiento de Pablo Escobar y la prohibición de la extradición— los intereses colombianos primaron sobre los estadounidenses.

ante la prohibición de la extradición de nacionales en la nueva Constitución, se consiguió una tibia reacción (sin objeciones) del gobierno de los Estados Unidos.

Bill Clinton llegó a la Presidencia básicamente con una agenda de política interna. Durante 1993, aparte de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, prácticamente no hubo ningún avance en las relaciones con América Latina (después de todo el empuje que habían recibido desde 1991 con la Iniciativa para las Américas), el tema de las drogas desapareció de la agenda de prioridades (pasó a ser reformulado) y la importancia de Colombia empezó a disolverse.

En 1994, las relaciones con Colombia tenían un doble signo: al tiempo que el gobierno Clinton creía ciegamente en el presidente Gaviria, a tal punto que se encargó de promover la aspiración del presidente colombiano para la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y quebró la tradición de no pronunciarse en este tipo de

elecciones, hasta el momento del voto, los problemas en el tema de las drogas y en el de la cooperación judicial empezaron a manifestarse con la interrupción de esta última en marzo de 1994. La alternativa a la extradición había provocado enormes problemas porque, a juicio de funcionarios del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la recién creada Fiscalía General de la Nación manejaba con deficiencia las pruebas que recibía a través de los acuerdos de cooperación judicial.¹⁸

Durante el período de transición entre los dos gobiernos (Gaviria-Samper) explotó la crisis de las relaciones bilaterales. El escándalo de los narcocassettes tocaba a diario los diarios y los grandes medios en los Estados Unidos. Rumores de que Ernesto Samper no llegaría a posesionarse abundaron.¹⁹

El período Samper

La crisis de las relaciones bilaterales durante el período 1994-1998 estuvo caracterizada por la insólita hostilidad del gobier-

¹⁸ Ver José de Córdoba, "Washington, Irked by Colombia Official, Ends Evidence-Sharing on Drug Cartels", *The Wall Street Journal*, March 8, 1994, A.12. El diario *El Tiempo*, de Bogotá, registró la controversia en los días siguientes con una serie de artículos al respecto. "Gobierno, fiscal, de nuevo enfrentados" (Marzo 9, 1994, 1A y 8A), "En Limbo, pruebas de E.U." (Marzo 10, 1994, 1A), "Cuestionan el sometimiento" (Marzo 12, 1994, 1A).

¹⁹ Coy, Francisco J., *The Role of U.S. Media in the Transition from the Election to the Inauguration of Colombia's President Ernesto Samper (1994-1998)*, paper presented in the Seminary on Media and International Relations at the School of Advanced International Studies of Johns Hopkins University, Washington, December, 2000.

no de los Estados Unidos contra el presidente Samper y sus funcionarios, por una virtual interrupción de la comunicación por los medios diplomáticos (sustituida por los insultos a través de los medios de comunicación) y por la adopción de medidas específicas en el orden político (las descertificaciones correspondientes a los años 1995 y 1996 y el retiro de la visa al presidente Samper en 1996).²⁰

A pesar de la intensidad de las declaraciones contra el gobierno Samper, los efectos de las descertificaciones estuvieron sobre todo en el terreno político. Algunos miembros de la burocracia en Washington aseguran que éstas tuvieron más de autocastigo que de castigo a un régimen calificado de corrupto.²¹

En el terreno práctico, los únicos efectos reales de las descertificaciones fueron la suspensión de los servicios de la *Overseas Private Investment Corporation*—OPIC (garantía de inversiones)— y del Eximbank

(crédito de exportación) hacia Colombia, medidas que afectaron esencialmente a empresas estadounidenses con intereses en el país. La sanción política puede haber significado un incremento de la percepción de riesgo y muy posiblemente la movilización hacia otros mercados de inversión de corto plazo que podría haberse orientado al país. Ésta, sin embargo, es una evaluación que resulta muy difícil cuantificar con exactitud.²²

¿Por qué la crisis?

La pregunta obvia es si el solo hecho de existir un gobierno calificado por los Estados Unidos como corrupto es suficiente razón para generar todo el acoso y la marginación de que fue víctima Colombia en los Estados Unidos durante los cuatro años de la administración Samper. La experiencia histórica revelaría que no es así.

Ante todo, el escenario internacional de mediados de los años

²⁰ Véase al respecto, Tokatlíán, Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Bogotá, Tercer Mundo, Colciencias-IEPRI, 1998. También Leal Buitrago, Francisco (edit.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 1996.

²¹ Una vez finalizado el gobierno Samper, durante un evento organizado a principios de 1999 por *Interamerican Dialogue*, un influyente *think-tank* de Washington, Pete Romero, ex subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos (luego para Asuntos Hemisféricos), reconocería públicamente que el tratamiento dado a Samper había sido un error, que le había costado al gobierno Clinton más de lo que se había conseguido por su cuenta.

²² Haufbauer, Gary y Kotschwar, Barbara, "Las relaciones de inversión colombo-estadounidenses", en Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Bogotá, Tercer Mundo, Colciencias-IEPRI, 1998.

noventa era radicalmente distinto al de la Guerra Fría. La agenda internacional se transformó de los criterios geopolíticos a lo fundamentalmente temático (drogas, migración, medio ambiente, etc.). De esta manera, la relación de "alianza automática" entre Colombia y los Estados Unidos no estaba ya vigente, lo que permitía la gran hostilidad hacia un país no considerado esencial.

Internamente, los Estados Unidos estaban en medio del debate acerca de su papel en el mundo tras el fin de la Guerra Fría. Durante los primeros dos años de Clinton en la Casa Blanca, algunos episodios de política exterior habían terminado en desastre (los marines habían salido huyendo de Somalia y Haití), lo que en buena medida se reflejó en las elecciones de mitaca de 1994, cuando el Partido Republicano se tomó el Congreso.²³ Para recuperar su margen de maniobra, Clinton tuvo que girar hacia la derecha. En lo que tocaba a Colombia, eso significaba 'delictivizar' el tema de las drogas en contra del tratamiento más 'social' que venían impulsando los demócratas. Ello se reflejaría en un cambio de la estrategia internacional antidrogas, que ahora estaría basada en el criterio de

atacar la producción en "los países de origen" y se ponía la atención en lo que la opinión interna demandaba, toda vez que calificaba al delito nacional como su primera prioridad.

A mediados de 1994, Colombia estaba tan metida en el escándalo de los narcocassettes que las elecciones en los Estados Unidos pasaron prácticamente inadvertidas, con lo que se desconoció que en sus resultados buena parte de la suerte del país, o por lo menos del gobierno Samper, iba a estar en juego. A esta situación se sumó la ausencia de una transición ordenada entre los gobiernos Gaviria y Samper —sobre todo, en términos de las relaciones con los Estados Unidos—, básicamente por la mutua desconfianza y como resultado primario de la crisis política. En esta situación, las alarmas que se habían encendido relativamente temprano alrededor de la cooperación judicial (suspendida en marzo de 1994) no fueron atendidas y la crisis se escaló.

Pero fue un hecho casi accidental el que selló definitivamente el destino de la administración Samper en Washington. Cuando Clinton solicitó directamente a Samper su cooperación para darle salida a la larga crisis que se

²³ Entre las críticas más agudas a la primera etapa de la política exterior de la administración Clinton, véase Mandelbaum, Michael, "Foreign Policy as Social Work", en *Foreign Affairs*, enero-febrero, 1996.

había generado alrededor de Haití (lo que implicaba enviar un contingente de Policía a la segunda etapa de la ocupación del país caribeño por una fuerza multilateral), este último se negó y con ello perdió todas las posibilidades de un tratamiento más benigno en los años por venir. La relación cayó en manos del ala 'policiva' del Departamento de Estado en detrimento del ala 'política' que había tratado de conseguir la cooperación de Colombia en el caso de Haití.²⁴

¿Qué quedó de todo esto?

En Colombia, la necesidad por parte del gobierno de legitimarse internamente (y en las relaciones con los Estados Unidos) llevó a aceptar todo tipo de imposiciones. Los Estados Unidos terminaron haciendo el ciento por ciento de la política antidrogas, en tanto se convertían en uno de los principales factores de deslegitimación del gobierno Samper.

Entre las principales acciones emprendidas por la administración Samper, a instancias de Washington, se cuentan:

- Se incrementó el programa de fumigación aérea de los cultivos ilícitos, que apenas había comenzado al final del período Gaviria. La Policía llegó a fumigar hasta sesenta mil hectáreas al año, esto es, por lo menos el doble de las áreas declaradas de cultivos ilícitos a principios de la administración Samper.
- Se consiguió la aprobación en el Congreso de las leyes de extinción de dominio y aumento de penas, temas éstos que estaban en la primera línea de requerimientos de los Estados Unidos para otorgar (o no) la certificación anual del desempeño antidrogas.
- Se logró la aprobación de una reforma constitucional para reinstaurar la extradición de nacionales, aunque el gobierno (y los Estados Unidos) resultaron derrotados en el tema de la retroactividad.
- Se dismanteló completamente el llamado Cartel de Cali y con esto se vio la desaparición de las grandes organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas (en adelante empezaron a ser distinguidas por nombres de menor importancia). Esto significó, entre otras

²⁴ El tema de Haití es mencionado marginalmente en la versión del canciller de la época, Rodrigo Pardo, en su contribución al trabajo colectivo de Luis Alberto Restrepo y Socorro Ramírez sobre la política exterior colombiana. "Colombia y Estados Unidos. Intoxicados por las Drogas", en Restrepo, Luis Alberto y Ramírez, Socorro, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1997.

cosas, un refuerzo del papel de los grupos armados ilegales en el negocio de la droga, ya que en buena medida entraron a sustituir a los desaparecidos 'carteles' en muchas regiones donde previamente eran propietarios de toda la estructura productiva del negocio ilegal.

Sin embargo, a pesar del enorme esfuerzo y del aumento sin precedentes de las operaciones antidrogas, los decomisos, el desmantelamiento de laboratorios, las capturas y el área erradicada, para el gobierno de los Estados Unidos a la administración Samper le seguía faltando voluntad política, a tal punto que resultaba imposible devolverle la confianza.²⁵

Aunque en privado los funcionarios de la administración Clinton se lamentaban de la forma desafortunada en que habían evolucionado las relaciones, en público y oficialmente el gobierno de Colombia seguía siendo marginado y satanizado. El discurso público de funcionarios estadounidenses hacía una clara distinción entre la generalidad de los funcionarios colombianos y las pocas excepciones que podían señalarse; en

este caso, el director de la Policía (general Rosso José Serrano) y el fiscal General de la Nación, Alfonso Valdivieso. Sin embargo, a partir de octubre de 1996, y como parte de los preparativos del primer viaje del presidente Clinton a América del Sur (en este caso, Venezuela), el entonces secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, Jeffrey Davidow, señalaba ante el Congreso de los Estados Unidos que la crisis en Colombia iba más allá del simple tema de las drogas y que lo que estaba en juego era su estabilidad misma. El resultado, en buena medida, fue que durante el año 1997 las relaciones bilaterales cayeron en una virtual parálisis: la crisis no se escaló más, pero tampoco se resolvió.

En 1998, mientras esperaba el resultado de las elecciones en Colombia, Washington resolvió reducir la hostilidad y congelar la relación a la expectativa de lo que estaba por venir. La certificación a medias del año 1998 (referida a 1997) fue el comienzo de ese intento por restituir las relaciones. En espera de que ganara Pastrana, Washington estaba preparada para Serpa.²⁶

²⁵ Restrepo, Luis Alberto (coord.), *Estados Unidos. Potencia y prepotencia*, Bogotá, Tercer Mundo, IEPRI, DNP, 1998.

²⁶ Un análisis detallado y completo de los cuatro años de la administración Samper, en relación con los Estados Unidos, se encuentra en Russell Crandall, "The Eagle and the Snowman...", *op. cit.*

La administración Pastrana

El Congreso, el Ejecutivo y las dos políticas antidrogas

Durante el período de transición entre las administraciones Samper y Pastrana había empezado a gestionarse en el Congreso de los Estados Unidos un proyecto de ley de origen republicano, que buscaba financiar un ambicioso programa antidrogas, distinto al presentado por la administración.

El proyecto retomaba conceptos como el de la interdicción en zonas de tránsito, desechado por la administración Clinton desde 1993, y proponía autorizaciones presupuestales en una suma de hasta US\$2.000 millones para los siguientes tres años.

A pesar de parte del gobierno Clinton, la mayoría republicana en el Congreso no sólo consiguió aprobar la ley de autorización (conocida como el *Western Hemisphere Drug Elimination Act of 1998 —WHDEA—*), sino que apropió inmediatamente cerca de US\$600 millones, de los cuales cerca de US\$180 millones iban

dirigidos directa o directamente para actividades antidrogas en Colombia.

Así, mientras el presupuesto oficial de la administración de ayuda a Colombia rondaba los US\$90 millones, el plan del Congreso sumaba cerca de US\$180 millones. Así, Colombia consiguió la aprobación en el presupuesto de 1999 de US\$289 millones en asistencia de los Estados Unidos y se convirtió en el tercer receptor de asistencia de seguridad estadounidense después de Israel y Egipto.

Colombia pasó al centro de los debates, particularmente en la comunidad de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y los llamados *think tanks*. Por obvias razones, el convertirse en un gran receptor de ayuda externa generó enorme atención sobre lo que sucedía en el país, no sólo en términos de la política antidrogas, sino de la situación de derechos humanos (se recordaba una y otra vez que el país tenía la peor situación en el hemisferio occidental), pero muy especialmente del proceso de paz. La asistencia externa, tanto la del Programa del Congreso como la del Ejecutivo, quedó vinculada a los avances en términos de derechos humanos.²⁷

²⁷ Lo que se conoce como la Enmienda Leahy, que es una medida impulsada por el influyente senador demócrata de Vermont, Patrick Leahy, es una medida que desde 1995 condiciona la entrega de cualquier ayuda a la verificación (el medio ha cambiado en las distintas versiones de la ley) de que los recursos no se entreguen a unidades militares comprometidas en violaciones a los derechos humanos.

Para el gobierno la aprobación en contra de su voluntad del WHDEA se volvió un difícil problema de manejo, pues lo obligaba a administrar unos recursos que no había pedido y sobre cuya aprobación tenía profundas dudas.

Durante la administración Samper, sectores radicales del Partido Republicano y el mismo gobierno de Colombia volvieron un problema grave el tema de unos helicópteros para las labores de erradicación. El gobierno insistía una y otra vez en que el problema de la política antidrogas colombiana no podía reducirse a unos helicópteros, sino que era más bien un asunto de voluntad política y de una adecuada estrategia. La administración Clinton debía ahora administrar recursos aprobados para el programa antinarcóticos en Colombia (aprobados contra su voluntad).²⁸

El gobierno de Colombia no reaccionó o prefirió no tomar partido en la pelea que se daba en Washington a su alrededor. Ambos partidos o, mejor, la administración y un sector del Partido Republicano, parecían disputarse a Colombia como botín.

Pastrana y el cambio de prioridades

Andrés Pastrana llegó a la Presidencia con un discurso electoral fundamentado en el tema de la paz. Así lo transmitió al llegar a Washington como presidente electo, en julio de 1998; luego como presidente en ejercicio, en septiembre (visita no oficial) y, finalmente, en visita de Estado, en octubre del mismo año. Sus intervenciones empezaban todas con las mismas líneas: las elecciones de Colombia de octubre de 1997 indican que los colombianos quieren la paz.

En Washington se recibió con alivio el triunfo de Pastrana y se le empezó a dar un tratamiento preferencial, así como hostil había sido el proporcionado a Samper. En ese sentido, el mejoramiento sustancial que se dio en las relaciones bilaterales sucedió no sólo por la gestión diplomática del nuevo gobierno en Bogotá, sino que la actitud de Washington era manifiestamente favorable a una reconstrucción.

En esa diferencia de tratamiento estaba no sólo la intención de

²⁸ Parte de la controversia ha quedado plenamente documentada recientemente con los documentos que el National Security Archives (www.nsarchive.org) publicó en mayo de 2002 sobre la guerra en Colombia y múltiples documentos del General Accounting Office (GAO) —<http://www.gao.gov>— sobre el manejo del programa de asistencia hacia Colombia.

seguir castigando por vía de la comparación al presidente anterior, sino, muy especialmente, dejar explícito el mensaje de que era necesario cambiar el sentido que traían las cosas. Así, las palabras que más se escuchaban al principio de la administración Pastrana en Washington eran: "un nuevo comenzar", "borrón y cuenta nueva", etc. (tanto en la administración como en el Congreso).

Democracia, drogas y proceso de paz (en ese orden): ¿una nueva agenda?

El nuevo gobierno de Colombia insistió, una y otra vez, en que la agenda debía cambiar de prioridades. El tema de las drogas no debería ser el número uno, sino que ese debía estar sujeto de alguna manera al éxito del proceso de paz.

Para avanzar en el tema, la administración Pastrana acordó con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) despejar una zona de aproximadamente 42.000 kilómetros cuadrados con el fin de facilitar las negociaciones y, en palabras de los funcionarios, "garantizar la seguridad de los negociadores de ambos lados".

Éste fue un tema que desde el principio empezó a generar difi-

cultades en Washington para el gobierno de Colombia. En el Congreso, los sectores más duros (por otro lado muy afines a la Policía) recordaron que una experiencia de despeje anterior (para la devolución de los soldados de Las Delicias) había terminado siendo un "festival de exportación de coca" desde San Vicente del Caguán y por ello temían (o tenían información de inteligencia de que podría ser así) que el nuevo experimento terminara en lo mismo. El gobierno, particularmente a través del entonces ministro de Defensa Rodrigo Lloreda, estructuró un discurso para calmar a los congresistas republicanos:

- La Zona de Distensión (nombre oficial) tenía simplemente el propósito de facilitar la negociación. Estaría completamente rodeada de fuerza pública y sería suspendida inmediatamente si se detectaba algún movimiento de droga por parte de la guerrilla.
- No era de ninguna manera una cesión de autoridad a la guerrilla. Los alcaldes y la Policía mantendrían su autoridad.
- No se permitiría la presencia de personal armado dentro de la Zona.
- La Zona no implicaría de manera alguna la suspensión de programas de erradicación, en la medida en que los culti-

vos detectados en ella eran marginales y no estaban incluidos en los programas acordados con el gobierno de los Estados Unidos.

A regañadientes, los miembros republicanos del Congreso aceptaron las explicaciones de Lloreda y Pastrana, pero insistieron en que seguirían muy de cerca lo que sucediera en la Zona y que reaccionarían ante cualquier indicio de que la guerrilla estuviera tratando de sacar ventaja de la concesión hecha por el gobierno.

La visita de Estado

Andrés Pastrana llegó a Washington en octubre de 1998 en una situación casi heroica. Era no sólo el mandatario que le devolvía a Colombia su lugar en la política exterior de los Estados Unidos, sino el que se aventuraba a la utopía de buscar la paz en Colombia. Por primera vez desde 1975 un presidente colombiano era recibido en una visita de Estado, evento que no ocurre más de cuatro o cinco veces en Washington, ciudad donde todos los días hay un mandatario extranjero.

El comunicado conjunto expedido el 28 de octubre de 1998 con

ocasión de la visita de Estado, señala en su primer párrafo las grandes líneas de la nueva agenda de la relación entre los dos países (definida en el documento como una "comprehensive partnership" o alianza integral):²⁹

- Promover la democracia y el desarrollo económico.
- Luchar contra las drogas ilícitas.
- Fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Expandir el imperio de la ley.
- Buscar el fin del conflicto armado en Colombia.

Los avances más grandes, en términos de la relación para Colombia, aparte de la visita de Estado misma, fueron conseguir una diversificación de la agenda y situar el tema de las drogas en un segundo orden de la escala de prioridades.

La percepción de que el nuevo gobierno sí tenía voluntad política significó una garantía para la certificación por drogas el año siguiente, y con ello una disminución de la importancia del tema en las relaciones bilaterales. Otros temas, y en particular el de los derechos humanos, avanzaron en la agenda.

²⁹ Una versión completa del comunicado conjunto se encuentra en los archivos de la Presidencia de William Jefferson Clinton, en <http://clinton6.nara.gov/1998/10/1998-10-28-joint-communicate-on-colombia-and-the-united-states.html> (en inglés) o en la página de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá, en <http://usembassy.state.gov/colombia/wwwscomj.shtml>

El mayor empeño de Pastrana y de su equipo estuvo en el propósito de conseguir un apoyo al proceso de paz que se iniciaba en Colombia, incluía la polémica medida de la zona de despeje. Aunque en una visión global de la relación bilateral a partir de la experiencia reciente, el punto más importante era la recuperación de la interlocución con los más elevados ámbitos, algo que podría darse por descontado, pues la hostilidad hacia el gobierno anterior se había personalizado en Ernesto Samper. De mayor trascendencia era el hecho de que Colombia fuera vista ahora en Washington a través de un lente diferente al de las drogas, según la tradición imperante desde finales de los años ochenta. En la reunión privada Pastrana invitó a Clinton a ocuparse del conflicto más importante en su vecindario, y que ejerciera el mismo liderazgo que estaba mostrando en los casos de Irlanda del Norte y Medio Oriente. Clinton aceptó el ofrecimiento.

En principio el apoyo más significativo al proceso de paz que la administración Clinton estaba en condiciones de prestar era el de no objetarlo y, sobre todo, contener y manejar la crítica —sobre todo de origen republicano— acerca de lo inconveniente de la llamada Zona de Distensión. Pero aparte de la no

objeción, a finales de 1998 el Departamento de Estado autorizó una reunión secreta en San José de Costa Rica entre el jefe de la Sección de Asuntos Andinos y representantes de las FARC en ese país, supuestamente para tratar asuntos relacionados con ciudadanos estadounidenses. Según revelaciones posteriores acerca de la reunión, el diálogo incluyó discusiones sobre la política antidrogas y los procedimientos de erradicación de cultivos ilícitos.³⁰ Sin acuerdo aparente sobre ningún tema, el hecho más significativo de esta reunión fue la reunión misma; con ella la administración Clinton demostraba que estaba dispuesta a ir más allá de una simple declaración retórica.

El intento de aproximación terminó abruptamente cuando el 25 de febrero de 1999 tres indigenistas estadounidenses fueron secuestrados por las FARC en Arauca, y luego asesinados tres semanas más tarde. A los ojos del gobierno Clinton el incidente confirmó su percepción de que las FARC no eran confiables, y que cualquier acercamiento con ese grupo no tenía viabilidad. Sin condenar abiertamente la iniciativa que el gobierno Pastrana seguía manteniendo, Washington tomó claramente distancia frente al proceso de paz colombiano. Entre tanto, en el frente antinarcóticos,

³⁰ *El Tiempo*, "Se busca sustituto contra cultivos ilícitos. El Fusarium no se utilizará en selvas colombianas", Bogotá, 20 de octubre de 2000 (Sección Internacional).

las discusiones no lograban salir de la discusión acerca del número de helicópteros que serían necesarios para que las fuerzas de seguridad colombianas mantuvieran en funcionamiento las políticas de fumigación de cultivos ilícitos e interdicción.

A mediados de 1999 parecía claro que el proceso de paz no iba para ningún lado y que, en esa medida, las promesas de nueva asistencia y una relación más cercana alrededor de los temas de drogas y paz se empezaban a complicar.

El Plan Colombia³¹

Conceptualmente, el Plan Colombia es un resultado directo de varias visitas del subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Thomas Pickering al país en el segundo semestre de 1999. Después de un largo proceso de revisión de la política hacia Colombia, la conclusión era que se necesitaba un replanteamiento

profundo que involucrara tanto el tradicional frente antinarcóticos como el tema de las relaciones con la guerrilla, acerca del cual la percepción era que se estaban haciendo demasiadas concesiones a las FARC. El mensaje que traía el veterano diplomático a Colombia era:³²

- Es necesaria una estrategia.
- Colombia debe especificar qué necesidades tiene.
- Los recursos que están en capacidad de aportar.
- Los recursos que necesitan.

Siguiendo esos lineamientos, el gobierno de Colombia modificó o ajustó completamente su discurso de paz para hacerlo compatible con su solicitud de recursos a los Estados Unidos, particularmente al Congreso. Iniciativas imprecisas y vagas como el del "Plan Marshall para Colombia" o el "Fondo de la Paz", que habían llenado los mensajes internacionales durante el primer año de gobierno, se transformaron en el Plan Colom-

³¹ Son muchos los estudios que se han producido alrededor del Plan Colombia, pero muy pocos aciertan en descifrar su análisis y el contexto en que se dio. Entre los más sólidos se encuentran los artículos de Russell Crandall "Explicit Narcotization. US Policy Toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", presentado para la Conferencia de Latin American Studies Association, Washington, septiembre de 2001 (ésta es, en buena medida, un resumen de la tesis doctoral citada antes, con un análisis extendido de los primeros años de la administración Pastrana). Del mismo autor, "Clinton, Bush and Plan Colombia", en *Survival*, Vol. 1, No. 44, Spring, 2002, contiene una muy buena reseña de las condiciones en las que se dio la presentación del mencionado plan.

³² Véase *El Tiempo* en agosto de 1999 a propósito de la visita de Pickering a Bogotá, una serie de artículos del corresponsal en Washington Sergio Gómez Maseri: "E. U. condiciona entrega de recursos a estrategia única" (17 de agosto); "Viene otra misión de E. U. por la Estrategia" (21 de agosto); "Cortarán ayuda si hay más concesiones a la Guerrilla" (23 de agosto); "E. U., apretando las tuercas" (24 de agosto); "Increíble la impunidad en el despeje" (31 de agosto).

bia, formulado con el propósito específico de conseguir recursos en Washington. El costo total del Plan fue calculado en US\$7.500 millones, de los cuales US\$4.500 millones serían aportados por el gobierno de Colombia, y el resto se buscarían en la comunidad internacional. El país esperaba que Washington contribuyera con aproximadamente US\$1.500 millones durante un período de tres años. En el fondo, el Plan Colombia no era otra cosa que un proyecto de cooperación internacional sobre temas de seguridad, paz y desarrollo alternativo.

A pesar de cierta decepción inicial por cuanto en 1999 no se aseguraron los fondos para la nueva estrategia,³³ la gestión diplomática de Colombia en Washington durante el año 2000 fue exitosa en conseguir un claro apoyo. La administración Clinton puso al servicio del propósito de conseguir la aprobación de los recursos toda la maquinaria burocrática y de cabildeo. El concepto estratégico contenido en el Plan se inspiraba en la experiencia en El Salvador durante los años ochenta (que supone fortalecer militarmente al Estado para obligar a la guerrilla a una negociación de buena fe). Por ello no era del todo gratuito que aquellos que fueran los principales funcionarios de la administración

Clinton a cargo del tema de Colombia (Pickering, Romero y Chicola) hubieran estado en Centroamérica en esa década.

Conseguido el apoyo bipartidista al Plan Colombia, los años siguientes de la administración Pastrana en relación con Washington estuvieron dirigidos a consolidar y mantener esa relación. El momento cumbre del acercamiento entre los gobiernos de Pastrana y Clinton se dio con la visita oficial de este último a Cartagena en agosto del 2000. Un hecho más protocolario que de contenido, la visita de Clinton demostró que las dificultades que se habían vivido en el pasado, particularmente durante los años de Samper, se habían dejado de lado en forma definitiva.

Con la llegada al poder del Partido Republicano (tanto en la Casa Blanca como en el Congreso) el apoyo al Plan Colombia fue ratificado, particularmente porque la estrategia allí incluida estaba muy cerca de los diseños que gobiernos republicanos anteriores habían aprobado en América Central. Sin embargo, un tema central aparecía en las críticas al Plan, sobre todo desde el punto de vista regional: su posible impacto sobre los países vecinos y la posibilidad de una 'contaminación' de la crisis colombiana

³³ Gómez Maseri, Sergio, "Se embolató la Ayuda de E. U." (7 de noviembre) y "Las expectativas las generó E. U: Moreno", en *El Tiempo*, Bogotá.

sobre la región andina. La respuesta de Washington, en principio concertada con Colombia, fue ampliar la cobertura del Plan Colombia hacia una estrategia regional, iniciativa para la que el mismo gobierno de Colombia se volvió promotor.³⁴ De allí nació la Iniciativa Regional Andina.

El 11 de septiembre de 2001 cambió las prioridades de Washington, y ante el riesgo de que Colombia fuera otra vez 'abandonada', la diplomacia de Bogotá empezó a hacer hincapié en el hecho de que la amenaza terrorista en Colombia podría llegar a ser tanto o más grave que la que surgió en Asia Central.³⁵

Por eso, buscando mantenerse en el mapa de prioridades de Washington, el gobierno de Bogotá decidió empezar a abandonar sus esfuerzos de paz, asunto en el que se había invertido todo el capital político del gobierno Pastrana. En ese sentido, los incidentes que entre enero y febrero de 2002 llevaron al rompimiento del proceso con las FARC facilitaron a la administración Pastrana cambiar de un discurso a favor de la paz a uno encaminado a poner a Colombia

en el mapa de la guerra mundial contra el terrorismo. El rompimiento final del difícil proceso de San Vicente del Caguán le permitió al gobierno no sólo hacer un claro corte con el pasado, sino que le facilitó cambiar al nuevo lenguaje impuesto por la nueva coyuntura: la lucha antiterrorista.

A pesar de que el gobierno Pastrana siempre lo presentó como parte de su estrategia de paz, y la crítica y otros actores internacionales siempre lo vieron como una forma de contra-insurgencia, para Washington el Plan Colombia era básicamente una estrategia antinarcóticos. Por lo menos ése era el enfoque que los funcionarios repetían públicamente y en sus presentaciones ante el Congreso para justificar lo que se percibía como un progresivo —y a veces indeseado— involucramiento en el conflicto colombiano.³⁶

En la transición hacia el nuevo gobierno en Colombia, la discusión central parecía ser la de si Washington estaba o no dispuesta a cruzar abiertamente la difusa línea que separaba lo antidrogas de lo antiinsurgente,

³⁴ Moreno, Luis Alberto, "La gran oportunidad. Un plan para atajar la inestabilidad regional", en *Foreign Affairs en Español*, No. 1, primavera, 2001.

³⁵ Moreno, Luis Alberto, "Aiding Colombia's War on Terrorism", en *The New York Times*, 3 de mayo, 2002.

³⁶ Véase, por ejemplo, Isacson, Adam, *Getting in Deeper. The United States' Growing Involvement in Colombia's Conflict*, Washington, Center for International Policy, 2000 (disponible en <http://www.ciponline.org>).

tema que traía para observadores y formuladores de política recuerdos de los difíciles debates sobre Centroamérica en los años ochenta. Si bien el ambiente *resecurizado* que había provocado el 11 de septiembre parecía facilitar la transición, en Washington aparecían dudas respecto a los desarrollos políticos que se estaban produciendo en Colombia. A principios de 2002 era inminente que el candidato disidente Álvaro Uribe Vélez ganaría las elecciones, lo cual generaba algunas señales confusas entre sectores moderados y de izquierda, preocupados por temáticas de derechos humanos y paramilitarismo, a pesar de su obvia proximidad ideológica con el presidente Bush y los sectores más influyentes del partido republicano.³⁷

La discusión no se superó durante el resto de la administración Pastrana, y apenas empezó a despejarse en los primeros meses de la de Uribe. Como sea, tanto por la tendencia creciente a un mayor involucramiento de Estados Unidos en la política interna colombiana como por la coyuntura internacional propicia, las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la época Uribe-Bush parecen marchar hacia una relación muy estrecha y de coo-

peración, aunque por supuesto no exenta de conflictos y dificultades. Lo que parece evidente después del primer año de Uribe en el poder es que está dispuesto a alinearse cuanto sea necesario con Washington a cambio de garantizar que el flujo de recursos de asistencia militar se mantenga, pues son necesarios para el éxito de su estrategia de seguridad nacional.

Conclusión: en retrospectiva...

La irrupción de la economía del narcotráfico en la realidad colombiana cambió de manera definitiva no sólo la naturaleza de la política interna del país, sino también de su política exterior y de sus relaciones con los Estados Unidos. Así, mientras cada candidato presidencial y cada nuevo presidente desde Virgilio Barco propusieron como un objetivo plausible la 'desnarcotización' de las relaciones exteriores de Colombia, la fuerza de los acontecimientos llevó a que cada vez más elementos de la política colombiana fueran contaminados por la droga, por las políticas para responder a ella y, en esa medida, por los designios de Washington.

³⁷ Young, Karen de, "Colombia Aid Proposals Shelved. Pentagon Officials Urged Expanded U. S. Role Against Rebels", en *The Washington Post*, 28 de febrero 2002, p. A-14. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A30026-2003Jul8.html>.

Así, desde el diseño marginal de las políticas contra las organizaciones criminales durante el gobierno de Barco, pasando por el disenso en el tratamiento del tema durante la primera época del gobierno Gaviria, se pasó a la completa subordinación en la materia durante los años de Samper y a la hipoteca del manejo del conflicto interno a las prioridades de Washington durante el gobierno Pastrana. Los primeros meses de Uribe muestran un mantenimiento de esa tendencia.

Ninguno de los gobiernos de los últimos veinte años (por lo menos hasta Pastrana) ha empezado otorgándole prioridad al combate del narcotráfico, y todos ellos han acabado prácticamente dedicados a esa tarea. Al mismo tiempo, el margen de manejo sobre la política interna se ha hecho cada vez más reducido y la injerencia creciente de los Estados Unidos —aunque de alguna manera cometida a regañadientes— se ha hecho cada vez más notable.

En el fondo de esta tendencia lo que parece haber, sobre todo, es una clara decisión —lo que algunos observadores definen como una decisión estratégica o una política de Estado— de militar abiertamente del lado de los Estados Unidos en política internacional y, en cierta medida, de esperar o de confiar en las indicaciones de Washington para resolver cada vez más asuntos

de la política interna. El cambio del discurso de lo antinarcóticos a lo antiterrorista no necesariamente corresponde a mutaciones de la política interna, sino más bien al seguimiento de lo que se percibe es la prioridad en Washington, y a un intento —a veces desesperado— de mantenerse dentro del radar de prioridades de la Casa Blanca.

Bibliografía

- Bagley, Bruce M. "Colombia and the War on Drugs", en *Foreign Affairs*, Otoño, 1988.
- Bitar, Sergio y Moneta, Carlos, "De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Cambios en la política económica de Estados Unidos en América Latina", en *Política económica exterior de los Estados Unidos en América Latina. Documentos de la administración Reagan*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-RIAL, 1984.
- Bowden, Mark, *Killing Pablo. The Hunt for the World's Greatest Outlaw*, New York, Atlantic Monthly Press, 2001.
- Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo García-Peña, Rodrigo, *Contadora. Desafío a la diplomacia tradicional*, Bogotá, Universidad de los Andes-CEI, Oveja Negra, 1985.
- Coy, Francisco J., *The Role of U.S. Media in the Transition from*

- the Election to the Inauguration of Colombia's President Ernesto Samper (1994-1998)*, paper presented in the Seminary on Media and International Relations at the School of Advanced International Studies of Johns Hopkins University, Washington, December, 2000.
- Crandall, Russell, "Clinton, Bush and Plan Colombia", en *Survival*, Vol. 1, No. 44, Spring, 2002.
- , "Explicit Narcotization. US Policy Toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", presentado para la Conferencia de Latin American Studies Association, Washington, septiembre 2001.
- , *The Eagle and the Snowman. United States Policy Toward Colombia During the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)*, Baltimore, Doctoral Dissertation at Johns Hopkins University, 2000.
- De Cordoba, José, "Washington, Irked by Colombia Official, Ends Evidence-Sharing on Drug Cartels", *The Wall Street Journal*, March 8, 1994, A.12
- Drexler, Robert, *Colombia and the United States. Narcotics Traffic and a Failed*, Jefferson, McFarland & Company, 1997.
- Drug Strategies, *Passing Judgement The U. S. Certification Process*, disponible en <http://www.drugstrategies.org>, 1998.
- Duzán, María Jimena, *Crónicas que matan*, Bogotá, Tercer Mundo, 1992.
- El Tiempo*, "Se busca sustituto contra cultivos ilícitos. El Fusarium no se utilizará en selvas colombianas", Bogotá, 20 de octubre de 2000 (Sección Internacional).
- Gómez Maseri, Sergio, "Cortarán ayuda si hay más concesiones a la Guerrilla", en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de agosto de 1999.
- , "E. U., apretando las tuercas", en *El Tiempo*, Bogotá, 24 de agosto de 1999.
- , "E.U. condiciona entrega de recursos a estrategia única", en *El Tiempo*, 17 de agosto de 1999.
- , "Increíble la impunidad en el despeje", en *El Tiempo*, Bogotá, 31 de agosto de 1999.
- , "Las expectativas las generó E. U: Moreno", en *El Tiempo*, Bogotá, 15 de noviembre de 1999
- , "Se embolató la Ayuda de E. U", en *El Tiempo*, Bogotá, 7 de noviembre de 1999.
- , "Viene otra misión de E. U. por la Estrategia", en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de agosto de 1999.

- Haufbauer, Gary y Kotschwar, Barbara, "Las relaciones de inversión colombo-estadounidenses", en Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Bogotá, Tercer Mundo, Colciencias-IEPRI, 1998.
- Isacson, Adam, *Getting in Deeper. The United States' Growing Involvement in Colombia's Conflict*, Washington, Center for International Policy, 2000 (disponible en <http://www.ciponline.org>).
- Leal Buitrago, Francisco (edit.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 1996.
- Lee III, Rensselaer W., *El laberinto blanco. Cocaína y poder político*, Bogotá, Cerec, 1992.
- López Michelsen, Alfonso, *Palabras pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, Bogotá, El Áncora, Alfaguara, 2001.
- Mandelbaum, Michael, "Foreign Policy as Social Work", en *Foreign Affairs*, enero-febrero, 1996.
- Matthiesen, Tatiana, *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*, Bogotá, Fescol, Cerec, Fedesarrollo, 2000.
- Menges, Constantine, *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster, 1988.
- Moreno, Luis Alberto, "Aiding Colombia's War on Terrorism", en *The New York Times*, 3 de mayo de 2002.
- , "La gran oportunidad. Un plan para atajar la inestabilidad regional", en *Foreign Affairs en Español*, No. 1, primavera, 2001.
- Musto, David F., *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo, Ediciones Uniandes-CEI, 1993.
- Pardo, Rodrigo y Tokatlián, Juan, *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad de los Andes, 1988.
- Restrepo, Luis Alberto (coord.), *Estados Unidos. Potencia y prepotencia*, Bogotá, Tercer Mundo, IEPRI, DNP, 1998.
- y Ramírez, Socorro, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1997.
- Ropp, Steve C., "The Bush Administration and the Invasion of Panama. Explaining the Choice and Timing of the Military Option", en Martz, John D., *United States Policy in Latin America. A Decade of Crisis and Challenge*, Uni-

- versity of Nebraska Press, Lincoln, 1995.
- Shannon, Elaine, *Desperados. Latin Drug Lords, U.S. Lawmen, and the War America Can't Win*, New York, Viking Press, 1988
- Thirty Years of America's Drug War. A Cronology*, en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron>.
- Tokatlián, Juan Gabriel (comp.), *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Bogotá, Tercer Mundo, Colciencias-IEPRI, 1998.
- Tokatlián, Juan Gabriel (comp.), *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Uniandes-CEI, 1995.
- Young, Karen de, "Colombia Aid Proposals Shelved. Pentagon Officials Urged Expanded U. S. Role Against Rebels", en *The Washington Post*, 28 de febrero 2002, p. A-14.