

TENSIONES Y CONSECUENCIAS INDESEABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE EN COLOMBIA¹

*Arlene B. Tickner**

Durante los últimos años Colombia ha llamado cada vez más la atención de Estados Unidos como una nación "problema" cuya grave crisis doméstica ha comenzado a mostrar "efectos colaterales" en los países vecinos. En consecuencia, además del tráfico de drogas, el cual ha sido un asunto de seguridad nacional de Estados Unidos por mucho tiempo, otros problemas internos se han ido convirtiendo en temas de preocupación para ese país. Si bien Colombia ha sido clasificada tradicionalmente como una de las democracias de más larga duración en América Latina, junto con Costa Rica y Venezuela, el país está experimentando un proceso de "desconsolidación"² de la democracia, caracterizado por una "disminución en la aceptación de parte de los actores más significantes de las reglas de juego constitucionales"³. Esta situación se manifiesta en la crisis de credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas y de los partidos políticos, la ingobernabilidad de grandes porciones del territorio nacional, la corrupción, la existencia de niveles alarmantes de violaciones a los dere-

chos humanos, el aumento en la violencia política y la dificultad de lograr una solución y negociada al conflicto armado. Como resultado, a Colombia se le ha identificado con creciente frecuencia como un ejemplo de Estado "débil" o "colapsado" en el hemisferio occidental y una amenaza a la estabilidad subregional.

Sin duda, la gravedad de la situación colombiana ha producido cambios notables en la postura de Estados Unidos frente a este país. No obstante, la enorme complejidad del caso colombiano continúa planteando serios retos a la relación bilateral que aún no han sido abordados de manera adecuada. En particular, y aunque la posición adoptada por Washington con respecto al proceso de paz no constituye un aspecto definitivo de la resolución pacífica del conflicto interno colombiano, se podría argumentar que las formas en las cuales la política de los Estados Unidos se formula con respecto al país han ejercido un impacto negativo sobre la situación doméstica, ya que la íntima relación que exis-

* Directora del Centro de Estudios Internacionales (CEI).

1 Este artículo forma parte de una investigación financiada por Colciencias, titulada "Contradicciones y consecuencias indeseables de la Política exterior estadounidense en Colombia". Traducción: Marcela Londoño.

2 La consolidación de la democracia se puede describir como un proceso a través del cual se genera un amplio consenso respecto de las reglas y prácticas específicas del sistema constitucional, junto con un acuerdo mínimo en torno a las reglas que deben regular en la competencia por el poder y su ejercicio. Ver: Diamond (1997: 1-3).

3 (Diamond, 1997: 7).

te entre el narcotráfico, la violación de los derechos humanos, el conflicto armado y la (in) seguridad regional -cuatro aspectos principales de la política exterior estado-unidense en Colombia- no se ha contemplado a cabalidad.

Este artículo está dividido en dos partes. En la primera sección se evalúan las relaciones colombo-estadounidenses durante las administraciones Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002), con el fin de identificar continuidades y rupturas importantes en la relación bilateral con respecto a otras administraciones para las cuales existe un número mayor de estudios académicos⁴. Se hará énfasis particularmente en el tema de las drogas, el objetivo estratégico principal de Washington en Colombia desde mediados de los ochenta. Sostendré que Colombia ha oscilado entre dos enfoques principales en sus relaciones con Estados Unidos: una total subordinación y la autonomía relativa. A pesar de que Colombia ha realizado esfuerzos concertados para distanciarse de las prescripciones estadounidenses respecto de las drogas, se discutirá cómo tales esfuerzos se han subsumido gradualmente bajo la lógica coercitiva de la política antidrogas estadounidense, con particular énfasis en la administración de Andrés Pastrana.

Dada la centralidad de las actividades antinarcóticos para las relaciones colombo-estadounidenses, la segunda parte del artículo explora los supuestos que subyacen en las estrategias de Estados Unidos para abordar este problema. En particular, se argumentará que la tradición realista de las

relaciones internacionales ha inspirado estos enfoques. Posteriormente, se explorarán las consecuencias prácticas de esta interpretación del tema de las drogas con respecto a los problemas de la creciente militarización, la violación a los derechos humanos y la (in)seguridad regional producidos por la actual crisis en Colombia. En una breve sección de conclusiones, se sugerirá que una de las consecuencias más problemáticas de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos tiene que ver con el mayor debilitamiento del estado colombiano, cuyo fortalecimiento constituye una condición *sine qua non* para la resolución pacífica de los complejos problemas que aquejan al país en la actualidad.

PARTE I: LAS RELACIONES COLOMBO-ESTADOUNIDENSES EN RETROSPECTIVA

La evolución de las relaciones bilaterales

Sin lugar a dudas, una de las características más constantes de las relaciones internacionales de Colombia es el estrecho vínculo mantenido con Estados Unidos. De acuerdo con Gerhard Drekonja (1983), la independencia de Panamá en 1903, el consecuente deterioro de las relaciones colombo-estadounidenses y los esfuerzos posteriores de Bogotá por normalizar sus lazos con Washington constituyeron el telón de fondo central en el cual evolucionó la relación bilateral. Como resultado, desde principios del siglo xx, en particular después de la administración de Marco Fidel Suárez (1918-1922), la política exterior colombiana empezó a ser guiada por la doc-

4 Pardo y Tokatlian (1989); Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian (1991); Tokatlian (1995); y Matthiesen (2000) constituyen cuatro buenos ejemplos.

trina *réspice polum*⁵. En la práctica, este principio llevó al país a adoptar una posición pragmática de subordinación y alineamiento incondicional con Estados Unidos "en... reconocimiento de que Colombia se ubicaba en la esfera de influencia norteamericana" (Pardo y Tokatlían, 1989: 81).

Esta "relación especial" con Estados Unidos se evidenció en acciones específicas adoptadas a nivel internacional: Colombia fue, por ejemplo, la única nación latinoamericana que envió tropas a Corea en 1951, mientras que los patrones de votación en las organizaciones internacionales tales como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas siguieron muy de cerca las de Estados Unidos, en particular durante la guerra fría (Cepeda y Pardo, 1989: 33-37). A cambio de su lealtad, el país recibió cantidades significativas de asistencia económica por parte de Estados Unidos; en efecto, Colombia fue el segundo receptor, después de Brasil, de ayuda estadounidense entre 1949 y 1974 (Pardo y Tokatlían, 1989: 86). Además de estos incentivos económicos, la aplicación consistente de la doctrina *réspice polum* en las relaciones de Colombia con Estados Unidos se facilitaba por el consenso explícito que existía entre los dos partidos políticos principales (Liberal y Conservador) en lo concerniente a la política exterior colombiana, el cual se mantuvo virtualmente intacto hasta la elección de Ernesto Samper en 1994.

A partir de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), y con algunas

excepciones importantes⁶, Colombia comenzó a reorientar su política exterior hacia sus vecinos en América Latina, y otros países fuera de la región, con el fin de diversificar sus relaciones internacionales, así como lograr un mayor campo de acción en el sistema internacional *vis-à-vis* Estados Unidos. En consecuencia, se adoptó la doctrina del *réspice similia*, término acuñado por Alfonso López Michelsen en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Lleras y más adelante, como Presidente de la República (1974-1978). Bajo la orientación de este principio Colombia buscó un mayor protagonismo entre sus vecinos latinoamericanos. Este cambio coincidió, a su vez, con transformaciones en las orientaciones de la política exterior de América Latina misma. En términos generales, los países de la región comenzaron a buscar una mayor influencia internacional, además de una mayor autonomía regional con respecto a los Estados Unidos, actor que veía disminuida su hegemonía en el hemisferio.

Durante este período Colombia experimentó un mayor crecimiento económico a nivel doméstico, al igual que un incremento en sus exportaciones, lo cual condujo a la relativa diversificación de los vínculos económicos y políticos en el ámbito internacional, y a una reducción relativa del énfasis asignado a la relación bilateral con Estados Unidos (Pardo y Tokatlían, 1988). Esta tendencia se reflejó en las políticas exteriores de los gobiernos de Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), en

5 Este término fue acuñado por el propio Suárez. Ver Drekonja (1983: 70-71).

6 Durante el gobierno de Turbay (1978-1982) en particular, la política exterior del país se caracterizó por un alineamiento renovado con Estados Unidos.

particular. Durante la administración Betancur Colombia participó activamente en el Grupo Contadora, creado en 1983 como un mecanismo regional para resolver la crisis centroamericana. El país también se convirtió en miembro del Movimiento de los No-Alineados durante este período, con lo cual rompió su larga tradición de alianza irrestricta a Estados Unidos (Cepe da y Pardo 1989: 82-84).¹⁴

En el curso de los años ochenta, las organizaciones del narcotráfico se expandieron y consolidaron en el país. Este proceso coincidió con una creciente preocupación por parte de Estados Unidos con su propio problema de consumo de drogas. En consecuencia, a mediados de los ochenta, como será discutido posteriormente, la postura de Estados Unidos hacia Colombia empezó a ser predeterminada en gran parte por su política internacional antinarcóticos (Shifter, 1999:18). Aunque en 1982 había entrado en vigencia un tratado de extradición firmado en 1979 (por Virgilio Barco, en su calidad de Embajador de Colombia en los Estados Unidos), el presidente Betancur rechazó varias solicitudes de extradición por razones de soberanía nacional (Tokatlian, 2000: 53). Sin embargo, después del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, el gobierno tomó la decisión de comenzar a extraditar nacionales colombianos a Estados Unidos y de endurecer su estrategia antidrogas.

En muchos sentidos, la administración Barco continuó haciendo valer la independencia de Colombia en relación con Estados Unidos, en particular a través de su énfasis explícito en la diplomacia económica internacional, la expansión de las relaciones comerciales diplomáticas con otras re-

giones del mundo y la preservación de la autonomía colombiana en este ámbito (Cardona, 1990: 8). En el terreno de las drogas, el país inauguró una estrategia de confrontación sin precedentes (la cual incluyó la extradición de narcotraficantes) con la que Barco ganó los elogios de Washington como un aliado fiel en la "guerra contra las drogas". No obstante, en el ámbito externo el gobierno Barco se mostró firme al identificar al narcotráfico como un problema internacional que necesitaba ser tratado con esfuerzos multilaterales concertados. A su vez, a finales de 1990, cuando se filtró información en el sentido de que Estados Unidos había decidido desplegar un portaaviones de guerra en las costas de Colombia con el fin de interceptar cargamentos de droga, el Presidente colombiano rechazó firmemente esta medida y el plan tuvo que ser abandonado (Pastor, 1992: 378).

Como en el caso de su predecesor, el gobierno de César Gaviria otorgó prioridad a las relaciones económicas de Colombia. En el área de control de drogas, sin embargo, la orientación política de Gaviria se diferenció dramáticamente del enfoque defendido durante la administración Barco. Las razones de este cambio radican principalmente en los costos sociales, políticos y económicos de la campaña de terror y violencia inaugurada por los carteles de la droga en Colombia con el fin de impedir la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. Esta situación llegó a su límite el 18 de agosto de 1989 cuando el candidato presidencial liberal, Luis Carlos Galán, fue asesinado por sicarios supuestamente contratados por el Cartel de Medellín. La respuesta de la administración Gaviria fue establecer una clara distinción entre narcoterrorismo y narcotráfico, dos manifes-

taciones relacionadas pero distintas del problema de las drogas.

Según Gaviria, el narcoterrorismo, no el narcotráfico, era la principal amenaza contra la democracia en el país, y lo que él estaba comprometido a combatir (Matthiesen, 2000: 259).

A la luz de lo anterior, el gobierno colombiano promulgó un sistema de sometimiento a la justicia en 1990, en el cual aquellos individuos acusados de crímenes relacionados con las drogas recibirían sentencias de prisión reducidas (y no extradición) a cambio de su rendición y confesión voluntaria de sus crímenes⁷. Casi un año después, la Asamblea Constitucional de 1991, bajo considerable presión por parte de las organizaciones de narcotráfico del país, votó por prohibir por completo la extradición de colombianos.

Aunque no era del interés de los Estados Unidos aceptar medidas tales como la abolición del tratado de extradición, así como la reducción de las sentencias de prisión implícitas en el sistema de sometimiento a la justicia de Gaviria, Washington difícilmente hubiera podido encontrar una mejor vitrina para su "guerra contra las drogas" que Colombia y, por tanto, fue relativamente tolerante de la posición colombiana frente al problema (Matthiesen, 2000: 261-262). Sin embargo, esta situación empezó a cambiar con la fuga de Pablo Escobar de la prisión en julio de 1992. Pese a que Escobar fue dado de baja en diciembre de 1993 por parte de fuerzas de seguridad colombianas, las condiciones permisivas que rodearon el encarcelamien-

to del líder del Cartel de Medellín (incluyendo la disminución de su sentencia, los lujos que lo acompañaron en prisión, al igual que su aparente habilidad para continuar involucrado en el negocio de la droga desde su celda en la cárcel), produjeron a una creciente desconfianza en los Estados Unidos respecto a la efectividad del sistema de sometimiento a la justicia.

La incomodidad de Washington se intensificó en mayo de 1994, cuando la Corte Constitucional colombiana decidió legalizar el consumo de dosis personales de ciertas drogas ilegales. Esta polémica decisión fue antecedida por declaraciones del Fiscal General de la Nación, Gustavo de Greiff, a finales de 1993, en el sentido de que la guerra contra las drogas había sido un fracaso rotundo y que el consumo y tráfico de sustancias ilícitas debían ser legalizados (Tokatlian, 2000: 68). Estos incidentes, en su conjunto, condujeron a la creciente preocupación de que actores colombianos clave en la lucha antinarcóticos habían "perdido su "apetito para esta pelea" (Serrill, 1994a: 21).

La administración Samper y el deterioro de las relaciones bilaterales

Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia comenzaron a deteriorarse lentamente como resultado de los eventos reseñados anteriormente; de manera creciente, Colombia empezó a ser conocida como una "narcodemocracia" entre los círculos de formuladores de política estadounidenses, así como en los medios de comunicación. No obstante, con la inauguración de

7 Dos figuras clave del narcotráfico, Fabio Ochoa del Cartel de Cali y Pablo Escobar, del Cartel de Medellín, se rindieron en noviembre de 1990 y junio de 1991, respectivamente.

la administración Samper en agosto de 1994, la relación bilateral se tornó marcadamente tensa, a raíz de las evidencias de que la campaña presidencial de Samper había recibido contribuciones financieras del Cartel de Cali⁸. Una larga serie de acusaciones y negaciones concernientes a esta revelación -el denominado Proceso 8.000- polarizó al país y perjudicó irremediablemente la legitimidad y credibilidad del gobierno Samper tanto en el terreno nacional como en el internacional. Se puede afirmar, sin embargo, que las relaciones colombo-estadounidenses entre 1994 y 1998 pasaron por tres fases distintas: 1) el establecimiento de una "relación de trabajo", en la cual Washington intentó ampliar su agenda antinarcóticos en colaboración con el gobierno colombiano, aunque sospechaba que Samper había estado involucrado en el narco escándalo (agosto 1994-1995); 2) el rompimiento de lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como un interlocutor válido (septiembre 1995-febrero 1997); y 3) la normalización gradual de las relaciones bilaterales (marzo 1997-agosto 1998)⁹.

Primera fase: La relación de trabajo

Aún antes de la irrupción del narcoescándalo, Estados Unidos veía a Samper con un cierto grado de desconfianza: además de haber defendido la legalización de la marihuana a finales de los setenta, como jefe de la fallida campaña presidencial de Al-

fonso López Michelsen en 1981, Samper era sospechoso de recibir contribuciones financieras del Cartel de Medellín (Samper 2000: 226-230). A partir de su elección, el presidente electo Samper hizo una serie de declaraciones en las que resaltaba su firme compromiso en la guerra contra las drogas (Serrill, 1994b: 12). Como resultado, la postura inicial de Washington hacia el nuevo gobierno colombiano fue de pragmatismo, en reconocimiento del hecho de que los dos países necesitaban trabajar juntos en la lucha contra las drogas. Esta actitud fue confirmada en una reunión inicial en Nueva York que sostuvieron oficiales de ambos países en junio de 1994.

Habiendo obtenido lo que querían - firmes indicaciones de que el nuevo presidente de los colombianos no aflojaría la presión sobre los narcotraficantes -los oficiales estadounidenses indicaron que le otorgarían a Samper el beneficio de la duda- por ahora (Serrill, 1994b: 13).

No obstante, se le recordó a Samper que en noviembre de 1993, Robert Gelbard, Subsecretario de Estado para los narcóticos y la aplicación de la ley a nivel internacional, le había advertido al entonces candidato presidencial de los peligros inherentes a la actividad política en Colombia, en el sentido de que los narcofondos podrían eventualmente infiltrar su campaña (Samper, 2000: 245).

A Samper también se entregó un documento oficial en el cual se presentaban una

8 El 20 de junio de 1994, un día después que Samper ganara la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, Andrés Pastrana, el candidato del Partido Conservador, reveló un audiocasete en el cual los cabecillas del Cartel de Cali Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, se escuchaban ofreciendo varios millones de dólares a la campaña de Samper.

9 La periodización que se presenta a continuación es el fruto de una serie de conversaciones sostenidas con Rodrigo pardo García-Peña, Ministro de Relaciones durante la administración Samper.

serie de criterios que serían utilizados para evaluar el desempeño antidrogas de Colombia en el proceso de certificación de 1995¹⁰. El mensaje implícito enunciado en el documento era que el desempeño de la administración Gaviria no había sido completamente satisfactorio y que en el futuro los estándares para evaluar el cumplimiento serían aplicados más severamente. Entre las críticas planteadas en el informe de la Casa Blanca al Congreso se destacaban la laxitud en las sentencias para los narcotraficantes, las reducciones en los esfuerzos de erradicación de cultivos (tanto coca como amapola), la falta de determinación por parte del gobierno para perseguir los miembros del Cartel de Cali y la corrupción política (Pardo y Cardona, 1995: 5). Colombia fue posteriormente certificada por razones de interés nacional de Estados Unidos en 1995.

Segunda fase: El no reconocimiento a Samper

Washington mantuvo una postura relativamente serena hacia el gobierno de Samper, con unas cuantas excepciones, hasta 1995, cuando Santiago Medina, ex tesorero de la campaña presidencial de Samper, fue arrestado y la crisis doméstica del país se agudizó. Hasta este momento, el pragmatismo de Estados Unidos había valido la pena: el Presidente colombiano había nombrado a Rosso José Serrano como director de la Policía Nacional en diciembre de 1994, quien posteriormente emprendió una exhaustiva campaña contra la corrupción en su institución, e inició un intensivo esfuerzo antidrogas. Como resul-

tado de las presiones estadounidenses, los principales protagonistas del Cartel de Cali habían sido encarcelados exitosamente; y los esfuerzos de erradicación de cultivos se intensificaron dramáticamente (Hammer y Ambrus, 1997). De hecho, durante la posesión del presidente de Argentina, Carlos Menem, el presidente Samper recibió una carta oficial del presidente Bill Clinton en la cual era felicitado por estos logros¹¹.

No obstante, en la medida en que crecían las especulaciones en Colombia en relación con el nivel de conocimiento e involucramiento de Samper en el escándalo de la campaña, la política estadounidense frente al país comenzó a transformarse. El severo deterioro de la relación bilateral comenzó a revelarse en una serie de hechos en la segunda mitad de 1995. A finales de septiembre de 1995, Antonio José Cancino, el abogado del presidente Samper en el Proceso 8.000, sufrió un atentado. En respuesta a las preguntas formuladas por los medios de comunicación en relación con la posible participación de la DEA en el incidente, el Ministro del Interior Horacio Serpa afirmó que esta teoría le parecía correcta ("me suena, me suena") (Samper, 2000:193). Estados Unidos rechazó las declaraciones de Serpa y responsabilizó al gobierno colombiano por la seguridad de los ciudadanos estadounidenses en el país. Varios meses después, los medios de comunicación revelaron esfuerzos para torpedear una comprehensiva ley de confiscación de bienes en el Congreso de Colombia a través de la incorporación de "narcomicos" diseñados para hacer inútil la legislación. A pesar de este retroce-

10 Entrevista personal con Ernesto Samper Pizano, septiembre 4, 2000, Bogotá.

11 Entrevista personal con Rodrigo Pardo García-Peña, ex Ministro de Relaciones Exteriores, agosto 30, 2000, Bogotá.

so, la ley fue ratificada finalmente en diciembre. Más significativo aún, sin embargo, es el hecho de que el embajador de Estados Unidos, Myles Frechette, fue abordado secretamente a mediados de 1995 por un grupo de civiles colombianos que aspiraban obtener el apoyo o aquiescencia de Estados Unidos en un eventual golpe de Estado contra el presidente Samper (*Semana*, 1997; 1998a).

El 22 de enero de 1996, el ministro de Defensa Fernando Botero rindió declaraciones públicas en las cuales implicaba al presidente Samper en el narcoescándalo. La acusación de Botero al Presidente endureció la mano de quienes estaban a favor de su renuncia, lo cual empeoró la crisis de legitimidad del gobierno (*Semana* 1996: 33-36). Si bien es cierto que el gobierno estadounidense pudo no haber identificado la remoción de Samper del poder como un objetivo político explícito¹², el debilitamiento del Presidente colombiano claramente se convirtió en el objetivo principal de algunos funcionarios del Departamento de Estado (Franco, 1998: 53). La política estadounidense frente al país, desde entonces, se entrelazó estrechamente con la crisis doméstica de Colombia. Las relaciones directas con el Presidente colombiano se excluyeron por completo, al tiempo que Estados Unidos atribuyó cada vez más los triunfos en las actividades antinarcoóticos a sus propios esfuerzos, junto con los de la Policía Nacional de Colombia y la Oficina del Procurador General, identificados

como los únicos "buenos" en la guerra contra las drogas¹³. A pesar del cumplimiento entusiasta del gobierno Samper con las exigencias de la política antinarcoóticos estadounidense, Colombia fue descertificada en marzo de 1996, aunque al final no se aplicaron sanciones económicas. En ese momento, Michael Skol, Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos hasta 1996 consideró que "la situación ameritaba una por interés nacional", dado que el agresivo mensaje enviado por EU podía de hecho resultar contraproducente. (Szulc, 1996: 12).

Una semana después que el presidente Samper fuera absuelto por el Comité de Acusaciones de la Cámara de Representantes de Colombia el 12 de junio de 1996, Robert Gelbard sostuvo que

los esfuerzos de colombianos honestos para luchar contra actividades ilegales han sido socavados por un gobierno y una legislatura que no sólo está plagada de corrupción sino que la ha alentado con el fin de proteger los intereses de los narcotraficantes (Lara, 1996:15).

En una aparente venganza por este indeseable viraje de los acontecimientos, la visa de Samper fue revocada poco después, el 11 de julio. A partir de esta decisión se evidenció que para Washington era Ernesto Samper, y no la guerra contra las drogas en sí misma, el problema central en Colombia. Sin embargo, de acuerdo con el ex embajador de Estados Unidos en Colom-

12 Entrevista personal con Myles Frechette, ex Embajador de Estados Unidos en Colombia, mayo 26, 2000, Washington DC.

13 Ver, por ejemplo, el testimonio de Robert Gelbard ante el Subcomité de la Cámara de Representantes para el Hemisferio Occidental, en junio 6 de 1996, en el cual este funcionario elogia los arrestos de las principales figuras del Cartel de Cali, pero los atribuye primordialmente a la ayuda suministrada por la DEA y otras agencias estadounidenses a la Policía Nacional de Colombia.

bia, Myles Frechette, se hizo un trato con Samper en el cual, a cambio de la no aplicación de las sanciones económicas permitidas en casos de descertificación, así como el compromiso de no opinar o intervenir sobre la decisión de la Cámara de absolverlo, el Presidente colombiano actuaría más severamente en el tema de las drogas¹⁴. Claramente, la débil posición del Presidente de Colombia en el ámbito interno fue considerada como una excelente oportunidad para adelantar la agenda antinarcóticos de los Estados Unidos en el país, con escasa resistencia del propio Samper.

Las condiciones que rodeaban este acuerdo fueron estipuladas en una agenda de veinte puntos que incluía el restablecimiento del tratado de extradición, la aprobación de una serie de leyes antidrogas y la aplicación de un herbicida granular más fuerte en la fumigación de cultivos (en reemplazo del glifosato), entre otros (*Semana*, 1996b: 31). Así mismo, bajo la presión de Estados Unidos, Colombia aceptó la creación de un grupo de trabajo colombo-estadounidense, conformado por los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Justicia, que excluía al propio presidente Samper¹⁵.

Tercera fase: La normalización gradual

A comienzos de 1997, las relaciones colombo-estadounidenses empezaron a volver lentamente a la normalidad. Los fun-

cionarios estadounidenses reconocían en privado cada vez más que Colombia había cumplido efectiva y decisivamente en la guerra contra las drogas en 1996¹⁶. De hecho, durante 1996 la fumigación de cultivos de amapola casi dobló los niveles de 1995 y se intensificaron los esfuerzos de erradicación de cultivos de coca. A su vez, en febrero de 1997 se firmó un acuerdo marítimo antinarcóticos de largo plazo entre los dos países, mientras que el Congreso colombiano aprobó la legislación para incrementar las sentencias de prisión de los narcotraficantes confesos (*Semana*, 1997c: 33). Colombia fue descertificada, sin embargo, como socio en la guerra contra las drogas por segunda vez en marzo y una vez más se retuvo la aplicación de sanciones económicas, con la esperanza de ejercer mayor presión sobre el gobierno Samper. Aunque en respuesta a la descertificación, el gobierno colombiano detuvo todas las actividades de fumigación de cultivos, los esfuerzos de erradicación se reanudaron poco después. En respuesta a las amenazas estadounidenses de aplicar sanciones económicas, el país llegó hasta el punto de experimentar con el herbicida granular *Imazapyr*® (Vargas, 1999). En diciembre de 1997, la Constitución de 1991 fue enmendada para permitir la extradición no retroactiva de nacionales colombianos.

Finalmente, en marzo de 1998, Colombia fue certificada por razones de interés nacional de los Estados Unidos.

14 Entrevista personal] con Myles Frechette, ex Embajador de Estados Unidos en Colombia, mayo 26, 2000, Washington, DC.

15 Entrevista personal con Rodrigo Pardo García-Peña, ex Ministro de Relaciones Exteriores, agosto 30, 2000, Bogotá.

16 Entrevista personal con Myles Frechette, ex Embajador de Estados Unidos en Colombia, mayo 26, 2000, Washington, DC. De acuerdo con Frechette, en repetidas ocasiones, de hecho, él insistió al Departamento de Estado que Colombia no debía ser descertificada en 1997.

Como será discutido posteriormente, en 1997 era cada vez más evidente que la política estadounidense en Colombia se había vuelto contraproducente. Aunque durante la administración de Samper "Colombia aceptó... la estrategia probablemente más prohibicionista" en la historia de la diplomacia colombo-estadounidense en materia de drogas (Tokatlian, 2000: 76), los resultados globales de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos fueron catastróficos en términos de poner freno al tráfico de drogas. Mientras que los esfuerzos de erradicación e interdicción tuvieron éxito en países como Perú y Bolivia, tradicionalmente los principales productores de hoja de coca, desde mediados de los noventa en adelante Colombia experimentó una expansión sin precedentes de producción de hoja de coca (Bagley, 2000: 1). Así mismo, el desmantelamiento de los carteles de Cali y Medellín dio lugar al fortalecimiento de organizaciones del narcotráfico diferentes, las cuales combinan una mayor dispersión horizontal con una estrategia más sofisticada de "bajo perfil" que las hace más difíciles de identificar y capturar (Contreras y Ambrus, 2000).

Más significativo aún, en el caso colombiano, Estados Unidos no sólo agravó una situación doméstica ya de por sí complicada, debilitando aún más al Estado colombiano, sino que también contribuyó de manera directa a la pérdida de credibilidad del país a nivel internacional, con lo cual la situación económica se deterioró todavía más¹⁷. A finales de los noventa, el tamaño de las dos principales organizaciones guerrilleras, las FARC y el ELN, se

había disparado a 12.000-15.000 y 3.500 tropas, respectivamente; los grupos insurgentes también expandieron el alcance de su control territorial (Reyes, 1999: 5; Rangel, 2000: 580). Este proceso de expansión, que claramente coincidió con la crisis de legitimidad del gobierno de Samper en 1995, fue seguido por aumentos significativos en la actividad paramilitar en el país, cuyas tropas llegan a ser entre 5.000-8.000 en la actualidad.

Entre 1994 y 1998, tanto las guerrillas como los paramilitares se involucraron más estrechamente en el tráfico de drogas, cuyas utilidades, junto con las derivadas de otras actividades tales como la extorsión y el secuestro, les permitieron alcanzar autonomía financiera (Rangel, 2000). Como resultado, para 1998 la "geografía" del conflicto armado colombiano también se había alterado dramáticamente (Reyes, 1999; Echandía, 2000).

La administración Pastrana: de enemigo a amigo

Cuando Andrés Pastrana asumió la presidencia en agosto de 1998, se inauguró un nuevo período en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos. Después de cuatro años de tensiones entre la administración Samper y el gobierno estadounidense, la elección de Pastrana se consideró una oportunidad propicia para restablecer el tono de cooperación en la relación bilateral. Estados Unidos necesitaba ver a Pastrana como un aliado confiable, dada la magnitud de la crisis colombiana así como la percepción generalizada de que la

17 Entre 1996 y 1998, por ejemplo, la inversión directa de Estados Unidos en Colombia cayó en picada.

estrategia de mano dura de EU había ejercido demasiada presión sobre el Estado colombiano. Pastrana, al igual que Gaviria anteriormente, intentó distinguir entre las manifestaciones domésticas de la situación colombiana, tales como el conflicto armado y sus repercusiones internacionales, las cuales giraban primordialmente alrededor del tráfico de drogas. Durante la campaña presidencial en Colombia, fue de hecho el único candidato que desafió explícitamente la sensatez de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos. El 8 de junio de 1998, Pastrana presentó un plan de paz en donde se sostenía que el cultivo de sustancias ilícitas constituía ante todo un problema social que necesitaba ser abordado mediante una especie de "Plan Marshall" para Colombia (Pardo y Tickner, 1998: 24). En una entrevista en julio, por su parte, el Presidente electo afirmó que los narcóticos, a pesar de ser un aspecto importante de las relaciones colombo-estadounidenses, "... han dominado la agenda por mucho tiempo..." y debe "ser reemplazado" por tópicos más importantes como las relaciones comerciales (Farrell, 1998:27).

Antes de su posesión, Pastrana se reunió con el presidente Bill Clinton en Washington. Una de sus metas primordiales era presionar para que hubiera una "apertura" de la agenda bilateral más allá del asunto de las drogas. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos ya había comenzado a hablar acerca de la necesidad de un enfoque más "compreensivo" que tuviera en cuenta los múltiples factores involucrados en la crisis colombiana, tales como el conflicto armado, la debilidad de las instituciones, el paramilitarismo y las implicaciones sociales de la erradicación de cultivos (*Semana*, 1998b: 32; Youngers, 1998:4). Los planes del presidente Pastrana de lograr una

solución negociada al conflicto armado a su vez, se recibieron con un cauteloso optimismo en Washington.

Durante la visita oficial del primer mandatario colombiano a la Casa Blanca a finales de octubre, el presidente Clinton se comprometió explícitamente a apoyar el proceso de paz colombiano y a trabajar con otros actores e instituciones internacionales con el fin de movilizar recursos para apoyar este objetivo. Como resultado, Colombia recibió préstamos significativos por parte de la comunidad financiera internacional, ante todo un compromiso de crédito de US\$3.5 billones del Fondo Monetario Internacional, para manejar asuntos estructurales importantes que afectaban la economía del país. Asimismo, Estados Unidos aumentó su asistencia militar a US\$289 millones para 1999, lo cual convirtió a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto. Un aspecto del proceso de paz que causó alarma en Washington, sin embargo, fue la creación de una zona desmilitarizada aproximadamente del tamaño de Suiza, en cinco municipalidades localizadas al sur del país con el fin de iniciar negociaciones con las FARC a principios de noviembre.

A pesar de sus reservas, a mediados de diciembre funcionarios del gobierno estadounidense se reunieron secretamente con miembros de las FARC en Costa Rica con el fin de discutir su participación en el secuestro de varios ciudadanos estadounidenses, al igual que en el problema de las drogas (*Cambio*, 1999: 34). Sin lugar a dudas, la reunión marcó un viraje significativo, aunque breve, en la postura de Estados Unidos *vis-à-vis* el conflicto armado

colombiano¹⁸. Durante el mismo mes, en una Cumbre de Ministros de Defensa celebrada en Cartagena de Indias, el Secretario de Defensa estadounidense, William Cohén, y su contraparte colombiana, Rodrigo Lloreda, firmaron un acuerdo a través del cual se fortaleció la cooperación militar entre los dos países. Este arreglo allanó el camino para el entrenamiento del primer batallón antinarcóticos a principios de 1999, cuya principal misión se desarrolló en términos del "empuje hacia el sur de Colombia", consistente en la recuperación de territorios colombianos en el sur controlados por la guerrilla, y en donde se llevaban a cabo actividades de cultivo de sustancias ilícitas (Farah, 1999).

Por su parte, la paciencia de los Estados Unidos con el proceso de paz comenzó a agotarse rápidamente. A principios de marzo de 1999, miembros de las FARC asesinaron a tres activistas estadounidenses, con lo cual la postura de la administración Clinton hacia las negociaciones terminó por endurecerse. De acuerdo con Phil Chicóla, Director de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de EU, los asesinatos enviaron una señal importante a Washington en lo relacionado con la falta de control ejercido por los jefes de las FARC sobre sus diferentes divisiones; la sinceridad de la guerrilla con respecto a la paz; y su habilidad para comprometerse efectivamente a un acuerdo negociado. En general, el incidente le dio crédito a quienes sostenían que las FARC le estaban "tomando el pelo" al gobierno colombiano¹⁹.

Este proceso se vio reflejado también en Colombia, a raíz de una serie de problemas surgidos en el manejo de la zona desmilitarizada, al igual que un conjunto de retrocesos en las propias negociaciones de paz. En mayo de 1999, después de extensas discusiones entre el gobierno y las FARC, se presentaron desacuerdos en lo concerniente a la reticencia de las FARC a comprometerse a mecanismos internacionales de verificación. Los diálogos fueron posteriormente suspendidos hasta octubre. Aduciendo serias discrepancias con el manejo del proceso de paz por parte del gobierno Pastrana, Rodrigo Lloreda renunció a su cargo, hecho que a su vez provocó la renuncia de un número considerable de oficiales militares de alto nivel (que fueron más tarde rechazadas por Pastrana) en apoyo al Ministro de Defensa. Claramente, el incidente resaltó las crecientes tensiones civiles-militares en Colombia que rodeaban las negociaciones con las FARC.

En respuesta al cambiante clima doméstico, al igual que al progresivo escepticismo entre funcionarios estadounidenses respecto de la viabilidad del proceso de paz, el gobierno colombiano pareció reorientar su estrategia de política exterior. En septiembre de 1999, cuando Pastrana presentó su Plan Colombia en Estados Unidos, el Presidente colombiano ya no anuló sus solicitudes de ayuda estadounidense al proceso de paz, sino al tema de las drogas y a la incapacidad del país de enfrentar este flagelo por sí solo, dada la debilidad del Estado colombiano. Aunque

18 En 1997, las FARC fueron declaradas una organización terrorista por parte del Departamento de Estado y, por ende, las conversaciones con el grupo guerrillero fueron prohibidas en principio.

19 Entrevista personal con Phil Chicóla, Washington, DC, mayo 24, 2000.

es cierto que el "Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado" de Pastrana incorporaba una gran gama de asuntos considerados cruciales para el esfuerzo de paz del gobierno, incluyendo la recuperación económica, la reforma del sistema judicial, el desarrollo social, la democratización y los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de drogas se declaró explícitamente como el "núcleo" de la estrategia colombiana (Oficina del Presidente de la República, 1999: 9).

Después de los intentos iniciales por distinguir entre las prioridades domésticas (paz) y las preocupaciones de los Estados Unidos (drogas), Andrés Pastrana se vio forzado a retornar a una "lógica de guerra contra las drogas" con el fin de asegurar el apoyo del país del Norte. Con este cambio, la doctrina del *réspice polum* una vez más ganó preeminencia en la orientación de la política exterior colombiana. Sin embargo, a diferencia de períodos anteriores en los cuales la subordinación colombiana se justificaba sobre la base de la ayuda económica, el consentimiento de la actual administración frente a la "guerra contra las drogas" se ha dado primordialmente a cambio de fortaleza militar:

La lógica implícita de la nueva estrategia de Estados Unidos es forzar a las FARC a negociar seriamente con el gobierno Pastrana, demostrándoles en el campo de batalla que tienen más que ganar en un acuerdo de paz que de la continuación de la guerra (Bagley, 2000: 27).

Al igual que en el pasado, el enfoque del *réspice polum* pareció valer la pena: en enero de 2000, el presidente Clinton propuso un paquete de ayuda de US\$1.6 billones de dos años para Colombia. Luego de intensas negociaciones en el Congreso de Estados Unidos, el paquete colombiano, que suma cerca de US\$1.2 billones entre 2000 y 2001 (incluyendo US\$ 330 millones en asistencia aprobados anteriormente), fue aprobado finalmente a finales de junio. Aunque aproximadamente 25% de la ayuda corresponde a asistencia para los temas de derechos humanos, reforma judicial y aplicación de la ley, ayuda a los desplazados y esfuerzos de paz, entre otros, el 75% del paquete está destinado a ayudar al Ejército y a la Policía²⁰.

PARTE II: LA POLÍTICA ANTIDROGAS DE ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E IMPLICACIONES PRÁCTICAS

La aproximación realista a la lucha antinarcóticos

Evidentemente, la forma en que el tema de las drogas ilícitas ha sido abordado en Colombia ha sido influenciada primordialmente por la aproximación estadounidense a este problema. Específicamente, tal como he sugerido en páginas anteriores, la inmensa mayoría de medidas adoptadas en el país para luchar contra el tráfico de drogas ha resultado en gran parte de acuerdos bilaterales suscritos con Estados Unidos, o de la imposición unilateral de es-

20 El Center for International Policy, Washington, DC, ha compilado información exhaustiva acerca de la ayuda militar a Colombia, al igual que un análisis comprehensivo del paquete de ayuda actual. Ver el website de esta institución en <http://imow.ciponline.org>, para mayor información.

trategias específicas diseñadas en Washington. Aunque este estado de cosas experimentó un cambio moderado durante las administraciones de Barco y Gaviria, el gobierno Samper inauguró un retorno a la ortodoxia inspirada en EU en la guerra contra las drogas que ha continuado y ha sido reforzada durante el segundo año del gobierno Pastrana. Por lo tanto, un análisis comprehensivo de las implicaciones de las estrategias antinarcóticos de Estados Unidos en otras áreas, tales como los derechos humanos, la democracia y la construcción del Estado en Colombia, deben comenzar por una breve discusión de los supuestos teóricos que subyacen en la "guerra contra las drogas".

Desde mediados de los ochenta, el tráfico de drogas comenzó a ocupar un lugar más importante en la agenda doméstica y externa de los Estados Unidos, dado el aumento significativo en el consumo doméstico de sustancias ilegales, así como el incremento en las cifras de crímenes asociados al uso de las drogas. A pesar de variaciones menores en las políticas antidrogas adoptadas durante las administraciones de Reagan (1980-1988), Bush (1988-1992) y Clinton (1992-2000), la racionalidad central detrás de cada una de ellas ha permanecido virtualmente igual (Tokatlian, 1995: 119). En abril de 1986, el presidente Ronald Reagan, a través de la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional de Estados Unidos, lo cual a su turno condujo a una participación creciente de las fuerzas armadas en la "guerra contra las drogas" y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense. De manera concomitante, las acciones del lado de la oferta, tales como la interdicción, la fumi-

gación de cultivos y la erradicación, y las políticas del lado de la demanda basadas en la penalización del tráfico, distribución y consumo de narcóticos, comenzaron a adquirir una mayor importancia que las estrategias de rehabilitación y las basadas en la educación (Bagley, 1988; Pardo y Tickner, 2000; Perl, 1988).

Durante la administración Bush, la militarización de la "guerra contra las drogas" se intensificó mediante la Iniciativa Andina, la cual tendió a expandir y cambiar las actividades antinarcóticos hacia la interdicción en los países andinos productores de droga (Bagley, 1992; WOLA, 1993). A principios de 1993, un exhaustivo análisis de las estrategias antidrogas estadounidenses llevado a cabo por la administración Clinton reveló que la Iniciativa Andina había fracasado significativamente en la reducción de la disponibilidad de sustancias ilegales en Estados Unidos (Crandall, 2000). Como resultado, la ayuda antinarcóticos de Estados Unidos para la región andina se redujo dramáticamente y se reorientó hacia una estrategia de "país productor", basada principalmente en la erradicación de cultivos. El personal de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (Ondcp) también fue reducido. Sin embargo, las elecciones de 1994 en Estados Unidos llevaron al control del partido Republicano en ambas cámaras del Congreso, con lo cual el enfoque de "línea blanda" en materia de drogas fue cada vez más criticado. Posteriormente, la administración Clinton endureció su estrategia antidrogas en respuesta a dicha presión por parte del Congreso.

Bruce Bagley y Juan Tokatlian (1992: 216) afirman que las estrategias estadounidenses de control de drogas han evolu-

cionado en el marco de la tradición realista de las relaciones internacionales. El realismo subraya, entre otros: 1) la predominancia de actores estatales; 2) la existencia de anarquía en el sistema internacional y, por ende, la necesidad de los estados a acudir a tácticas de autoayuda; 3) la estratificación de los objetivos internacionales entre "alta" política (la perteneciente a la esfera estratégico-militar) y "baja" política; y 4) la estricta separación entre la política doméstica y la internacional (Vásquez, 1991: 49-55). En términos de la implementación de las políticas antinarcóticos, la "visión de mundo" realista tiende a percibir al tráfico de drogas primordialmente como una amenaza "externa" a la seguridad nacional, más que un problema "doméstico". Además, uno de los supuestos fundamentales de la política antidrogas inspirado en el realismo es que la presión externa ejercida por Estados Unidos, principalmente a través de la diplomacia coercitiva, conducirá a la cooperación por parte de los países productores, con lo cual la "amenaza a la seguridad" será confrontada efectivamente (Friman, 1993: 104).

Las implicaciones de este tipo de estrategia en un país como Colombia son multifacéticas. Para comenzar, la definición del tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional de Estados Unidos y, por lo tanto, de "alta" política, implica que las drogas ocupan un lugar predominante entre los objetivos de política exterior de este país, en detrimento de otros objetivos de más largo plazo, incluyendo el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y la preservación del medio ambiente (Perl, 1992: 28-29). En términos generales, lejos de la retórica oficial,

la triste realidad es que la política estadounidense hacia Colombia está hipotecada a la política de la guerra contra las drogas en Washington (WOLA, 1997: 44).

Los efectos de la militarización

Además de subestimar la importancia de otros objetivos de "baja política" no relacionados directamente con la guerra contra las drogas, la militarización de las actividades antinarcóticos ha traído como resultado una mayor participación de Estados Unidos y de las fuerzas armadas locales en los asuntos internos de los países productores de drogas. Con el fin de la guerra fría y la solución pacífica del conflicto centroamericano, el problema de las drogas empezó a reemplazar al comunismo como amenaza principal a la seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio occidental. La asistencia militar estadounidense a América Latina, en consecuencia, se concentró en los países productores, en particular en Colombia (Schemo y Golden, 1998). Por su parte, la definición de "conflictos de baja intensidad" se expandió para incluir el problema de la droga en aquellos países en los cuales las organizaciones narcotraficantes amenazaban la estabilidad del Estado (Corr y Miller, 1992: 24). En este sentido, se puede afirmar que las estrategias aplicadas en los ochenta para confrontar otros tipos de "conflictos de baja intensidad" en la región simplemente fueron reacomodados en los noventa con el fin de abordar la "nueva" amenaza regional, las drogas.

En Colombia, esta visión del problema de las drogas es especialmente problemática, dado que los grupos guerrilleros (y paramilitares) mantienen vínculos complejos con diferentes aspectos del narcotráfico. Como resultado,

en teoría y en la práctica, la guerra antinarcóticos de Estados Unidos se ha vuelto inextricablemente conectada con la campaña contrainsurgente en Colombia (Youngers, 1998: 2).

El alineamiento de las tácticas de baja intensidad con las estrategias antinarcóticos se ha facilitado primordialmente a través de la "teoría de la *narco guerrilla*" (Zirnite, 1997: 7). Este término fue acuñado originalmente en los años ochenta por el entonces Embajador de EU en Colombia, Lewis Tambs. A mediados de los noventa, la idea se volvió más ampliamente aceptada en los círculos de formuladores de políticas estadounidenses, dado el aumento significativo en la participación de las FARC en ciertos aspectos del negocio de las drogas durante la administración Samper. El propio Samper, de hecho, comenzó a usar la etiqueta de la *narco guerrilla* en un intento por desacreditar a las FARC, dada la falta de voluntad de este grupo guerrillero para negociar con un presidente colombiano que consideraba ilegítimo²¹.

En principio, la teoría de la *narcoguerrilla* proyecta la idea de que las FARC controlan la mayoría de los aspectos del tráfico de drogas, dada la disolución de los principales carteles de las drogas, y que el Estado colombiano es demasiado débil para confrontar esta amenaza. Aunque esta descripción representa una burda simplificación de la situación colombiana, es la base que ha guiado a algunos actores políticos

y militares estadounidenses en la búsqueda de opciones políticas en el país, al tiempo que ha sido invocada por quienes sostienen que las técnicas contrainsurgentes usadas en otros conflictos de baja intensidad pueden ser utilizadas exitosamente en Colombia²². La dramática intensificación del componente estratégico-militares en la política de Estados Unidos hacia Colombia -la ayuda militar fue prácticamente cuadruplicada entre 1998 y 1999, y representa un porcentaje abrumador del nuevo paquete de ayuda- claramente parece confirmar esta tendencia.

Derechos Humanos

Uno de los efectos más perversos del problema de las drogas se manifiesta en la interacción del tráfico de drogas con la situación generalizada de violencia en Colombia y los niveles horrorizantes de violaciones a los derechos humanos que ha producido el conflicto. De acuerdo con el *Informe sobre Derechos Humanos* para 1999 del Departamento de Estado, las acciones políticas y extrajudiciales que involucraban organismos de seguridad del gobierno, grupos paramilitares y miembros de las guerrillas ocasionaron la muerte de 2.000 a 3.000 civiles; las fuerzas paramilitares fueron responsables de aproximadamente tres cuartos de esta cifra. Por otra parte, 288.000 personas fueron forzadas a abandonar sus hogares, mientras que el número total de personas desplazadas por la violencia rural en el país desde 1985 ascendió a cerca de un millón y medio. En el mismo

21 Entrevista personal con Ernesto Samper Pizano, Bogotá, septiembre 4, 2000.

22 A finales de 1998, en una conferencia organizada por el US Army War College sobre Colombia, el general John Thompson, Director del InterAmerican War College llegó al punto de sugerir que "debemos confrontar a las drogas y las narcoguerrillas de la misma manera que confrontamos en comunismo" (*Semana*, 1998c: 46).

año se cometieron casi 30.000 homicidios y aproximadamente 2.800 civiles fueron secuestrados.

Mientras que los organismos de seguridad del Estado fueron responsables sólo del 3 al 5% de las violaciones a los derechos humanos en 1999, una mejora notable sobre el 54% en 1993, el informe del Departamento de Estado señala que éstos continuaron cometiendo abusos a niveles similares a los de 1988, al tiempo que sugiere que su colaboración con las fuerzas paramilitares continúa vigente (Departamento de Estado de EU, 2000: 2). Un reporte reciente de Human Rights Watch (2000: 4) sostiene que la mitad de las dieciocho brigadas del Ejército colombiano están efectivamente conectadas, de alguna manera, con las actividades paramilitares. Por razones relacionadas con el cuestionable récord de las Fuerzas Armadas de Colombia en materia de derechos humanos, al igual que la falta de voluntad del gobierno para denunciar públicamente esta situación, la ayuda militar de Estados Unidos al país se limitó severamente durante gran parte de la década de los noventa. No obstante, durante este período Estados Unidos continuó suministrando entrenamiento militar, armas y materiales a las Fuerzas Armadas. En 1994, la Embajada de Estados Unidos en Colombia reportó que se había brindado ayuda antinarcóticos en 1992 y 1993 a varias unidades responsables de violaciones de derechos humanos en áreas no consideradas como zonas prioritarias de producción de drogas (Human Rights Watch, 1996). Como

resultado, a partir de 1994 el Congreso de los Estados Unidos restringió la ayuda militar en Colombia exclusivamente a las actividades antidrogas. A su vez, la Enmienda Leahy, promulgada en septiembre de 1996, buscó suspender la ayuda militar en aquellos casos en que las unidades receptoras de financiación antinarcótica estuvieran implicadas en violaciones a los derechos humanos.

En agosto de 1997, las Fuerzas Armadas colombianas (siguiendo el ejemplo de la Policía Nacional), aceptaron la condición impuesta por la Enmienda Leahy, después de haber rechazado la ayuda militar de Estados Unidos sobre la base de que tales imposiciones unilaterales "violaban la dignidad del Ejército" (*Semana*, 1997b: 44). Por su parte, en 1994, durante la administración Samper, el gobierno colombiano comenzó a adoptar una postura más fuerte *vis-a-vis* el tema de los derechos humanos. Efectivamente, en enero de 1995, y por primera vez, el Presidente de Colombia reconoció públicamente la responsabilidad del Estado en las masacres de Trujillo, en las cuales se cometieron más de 100 asesinatos a manos de las los organismos de seguridad en colaboración con miembros de las organizaciones del narcotráfico²³. Esta política de "cooperación vacilante" (Gallón, 1997:219) ha continuado hasta la actual administración.

Los cambios que se han presentado en la política de derechos humanos en Colombia, caracterizada por un compromiso explícito por parte tanto del gobierno como

23 Por infortunio, Samper no pudo ampliar el alcance de las recomendaciones gubernamentales en asuntos de derechos humanos, dada su falta de credibilidad interna como Presidente y, por ende, su inhabilidad para superar la oposición militar a su política.

de las Fuerzas Armadas de denunciar y castigar los abusos a los derechos humanos cometidos por miembros de los organismos de seguridad, han despejado el camino para la intensificación de la ayuda militar. Dadas las restricciones actuales a la ayuda militar estadounidense asociadas a los derechos humanos, algunos autores han sugerido que el paramilitarismo pudo haber surgido como un medio alternativo de combatir los movimientos guerrilleros colombianos (Reyes, 1999: 5) y que las violaciones antes cometidas por organismos de seguridad del Estado simplemente se han transferido a los grupos paramilitares. Sin lugar a dudas, éste es uno de los mayores "huecos negros" de la política de Estados Unidos hacia Colombia en el momento: mientras que las agencias gubernamentales tales como el Departamento de Estado (sin mencionar diversas organizaciones no gubernamentales) han aumentado la condena oficial a los abusos a los derechos humanos cometidos por todas las partes del conflicto armado colombiano, la ayuda militar que, hasta cierto punto, ha alimentado la misma situación, está siendo dramáticamente incrementada por Estados Unidos.

(In)seguridad regional

Además de los aspectos resaltados anteriormente, se podría afirmar que las implicaciones de la situación colombiana para la (in)seguridad regional también están estrechamente relacionadas con la política antidrogas de los Estados Unidos. En el último año, los países vecinos, incluyendo a Venezuela, Perú, Ecuador, Panamá y Brasil han tomado medidas para proteger sus fronteras, en respuesta a la percepción de que el conflicto armado ha desbordado las fronteras nacionales. Tales temores eviden-

temente no son infundados. En Venezuela, el secuestro y extorsión de habitantes de la frontera colombo-venezolana en manos de la guerrilla se ha convertido en un acontecimiento diario, al tiempo que doce extranjeros fueron secuestrados en Ecuador a finales de 1999 en una operación estratégica aparentemente orquestada por actores armados colombianos. Por su parte, a partir del retiro de Estados Unidos de la Zona del Canal de Panamá, la incursión de la guerrilla y de los paramilitares en la región del Darién ha producido creciente alarma, dada la incapacidad de la Guardia Nacional panameña de confrontar una amenaza de este tipo. Por su parte, el ex presidente peruano, Alberto Fujimori criticó en repetidas ocasiones la laxitud del gobierno colombiano en sus relaciones con lo que, a su juicio, eran grupos armados terroristas.

A partir de la aprobación de Estados Unidos del paquete de ayuda a Colombia, la militarización de las fronteras de los países vecinos se ha intensificado, con el fin de confrontar eventuales incursiones guerrilleras, al igual que el flujo de cultivos de drogas y de desplazados que puede producir la implementación de esfuerzos masivos de fumigación en el sur de Colombia. Los esfuerzos de EU por ganar apoyo para el Plan Colombia en la región, a su vez, han fracasado en gran medida, dadas las serias reservas que muchos presidentes latinoamericanos tienen en lo concerniente a la creciente intervención militar de Estados Unidos en el país. En la cumbre suramericana realizada recientemente en Brasilia, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil llegó al punto de sugerir que el conflicto colombiano constituía la principal amenaza a la seguridad nacional de Brasil en este momento (*El Tiempo*,

2000a: 1-1). En varias ocasiones, Alberto Fujimori ha criticado lo que el ex Presidente peruano considera como la "vietnamización" del conflicto armado colombiano, dada la amplia presencia militar de los Estados Unidos. Estas afirmaciones también han sido secundadas por el presidente venezolano Hugo Chávez, quien recientemente afirmó en la Cumbre del Milenio de la ONU que la paz en Colombia no se podía alcanzar con más armas y helicópteros (*El Tiempo*, 2000b: 2-14).

A pesar de que los intereses de Estados Unidos en Colombia incluyen sin lugar a dudas, la cuestión de la seguridad regional, la lógica subyacente de la política antinarcoóticos ha funcionado con fines opuestos en este caso, dado que ha agravado la (in)seguridad regional. En pocas palabras, la política de EU se ha convertido en un detonante directo de la (in)seguridad, mientras que Colombia se ha convertido en un "chivo expiatorio" para los problemas regionales.

Comentarios finales: consecuencias involuntarias de la política antinarcoóticos estadounidense

Una característica inherente a la creciente preocupación de EU con la situación colombiana es la percepción de que el Estado se ha "debilitado" en términos de su capacidad para confrontar la crisis doméstica y mantenerla dentro de las fronteras del territorio nacional. Los estados débiles (a diferencia de los fuertes) son precisamente aquellos caracterizados por: 1) la ausencia de una identidad nacional sólida; 2) la falta de consenso con respecto a las reglas del juego político; 3) una baja legitimidad del régimen; y 4) capacidades institucionales reducidas en términos del suministro

de seguridad y bienestar. Uno de los principales resultados de esta situación es lo que Brian L. Job denomina el "dilema de inseguridad", el cual surge de la existencia de competencia entre diversas fuerzas en la sociedad que no reconocen la legitimidad del Estado (Buzan, 1991: 96-100; Job, 1992:17-18).

Sin duda, el Estado colombiano satisface todos estos criterios. Sin embargo, además de su "dilema de inseguridad" doméstico derivado de cuarenta años de conflicto armado prolongado, Colombia también enfrenta un "dilema estratégico", como resultado de sus relaciones externas (Tokatlian, 1995:17-18). Específicamente, la tendencia de Estados Unidos a interpretar el problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional, en combinación con el uso de medidas diplomáticas coercitivas diseñadas para enfrentar esta amenaza de manera efectiva, ha forzado al Estado colombiano a *seguritizar* su propia estrategia antidrogas, con lo cual su "dilema de inseguridad" se ha empeorado. Unos cuantos ejemplos bastarán para ilustrar esta idea.

El supuesto subyacente de la "guerra contra las drogas" inspirada en la tradición realista es que el uso de presión externa es una herramienta crucial para lograr los objetivos de política exterior en esta área. En consecuencia, la política antinarcoóticos de EU ha reflejado la máxima: "Ejerza suficiente presión sobre el país receptor y logrará su cooperación". Las relaciones colombo-estadounidenses durante la administración Samper, en particular, parecen "confirmar" este supuesto fundamental. Sin embargo, los esfuerzos antinarcoóticos realistas han subestimado el hecho de que las orientaciones políticas en los países productores también son influenciadas por pre-

siones domésticas (Friman, 1993: 126). Si tales presiones se niegan de manera sistemática, puede dar como resultado una creciente ilegitimidad y debilidad estatal; en un Estado ya de por sí débil, esta estrategia se vuelve totalmente contraproducente.

En el caso de la administración Samper, por ejemplo, el escándalo que rodeó la elección del Presidente, en combinación con la falta de legitimidad doméstica de Samper, forzó al gobierno a colaborar vigorosamente con Estados Unidos. Como se mencionó anteriormente, entre 1994 y 1998 el gobierno colombiano emprendió una campaña de fumigación sin precedentes que arrojó resultados impresionantes en términos de la erradicación total de coca y amapola. No obstante, el cultivo de coca se disparó durante este período. Aún más significativo, sin embargo, la campaña de fumigación tuvo tremendas repercusiones en los territorios del sur de Colombia donde fue aplicada. Además de provocar protestas sociales masivas en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Cauca y, sobre todo, Guaviare, la participación de la guerrilla en el tráfico de drogas se elevó durante este período y las FARC consolidaron su base social de apoyo entre los campesinos involucrados en el cultivo de coca. La actividad paramilitar se intensificó en estos territorios del país con el fin explícito de contener la expansión de la guerrilla. El resultado final de este proceso fue el dramático debilitamiento del Estado colombiano.

A partir de esta experiencia, Estados Unidos se volvió crecientemente sensible frente al problema de la debilidad estatal en Colombia. De esta manera, intentó desarrollar una estrategia más "compreensiva" hacia el país cuando Andrés Pastrana asumió el poder en 1998. En parte, este

cambio en la política estadounidense explica la voluntad de Estados Unidos de adoptar una estrategia de "esperar y ver" en lo relacionado con el proceso de paz. Dado el notable deterioro de la situación colombiana, se tornó difícil, aún para Estados Unidos, ignorar los clamores de un movimiento civil cada vez más fuerte en Colombia por una solución negociada al conflicto armado en el país. Por lo tanto, durante el primer año de su gobierno, Pastrana logró navegar entre presiones domésticas por la paz y las exigencias de Estados Unidos en el frente de la droga. No obstante, el asesinato de tres ciudadanos estadounidenses en manos de las FARC, en combinación con los cambios en el proceso de paz en sí mismo, marcó un punto de quiebre en la posición de Estados Unidos y facilitó, una vez más, el ascenso del componente antidrogas en las relaciones bilaterales.

A la luz de lo anterior, la implementación del Plan Colombia amenaza con agravar las tensiones ya existentes entre el dilema doméstico de inseguridad y el "dilema estratégico" derivado de la "guerra contra las drogas" de Washington. En gran medida, esto constituye una de las consecuencias más involuntarias y peligrosas de la lógica errada que subyace en las políticas antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Americas Watch. *Estado de guerra. Violencia política y contrainsurgencia en Colombia*, Bogotá: CEI-Iepri-Tercer Mundo Editores, 1994.
- Arrieta, Carlos G., Luis J. Orjuela, Eduardo Sarmiento y Juan G. Tokatlian. *Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, 1993.

- Bagley, Bruce. "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, Nos. 2-3, 1988, pp. 189-212.
- . "Myths of Militarization: Enüstring Armed Forces in the War on Drugs". En: Peter H. Smith (editor), *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press, 1992, pp. 129-150.
- . "Drug Trafficking, Political Violence and US Policy in Colombia in the 1990s", mimeo, marzo 15, 2000.
- • y Juan G. Tokatlian, "Dope and'Dogma: Explaining the Failure of US-Latin America Drug Policies", en: Jonathan Hartlyn, Lars Schoulz and Augusto Varas (editores), *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992, pp. 214-234.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1991.
- Cardona, Diego. "Evaluación de la política exterior de la administración Barco", *Documentos Ocasionales*, No. 16, Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, julio-agosto, 1990.
- Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo. "La política exterior colombiana (1939-1946)", "La política exterior colombiana (1946-1974)", "La política exterior colombiana (1974-1986)", En: Alvaro Tirado Mejía (editores), *Nueva Historia de Colombia*, Vol. 3, Bogotá: Planeta, 1989, pp. 9-90.
- Contreras, Joseph y Steven Ambrus. "Fighting the New Drug Lords", *Newsweek*, febrero 21, 2000, pp. 8-13.
- Corr, Edwin G. y David C. Miller, Jr. "United States Government Organization and Capability to Deal with Low-Intensity Conflict". En: Edwin G. Corr and Stephen Sloan (editores), *Low-Intensity Conflicts. Old Threats in a New World*, Boulder: Westview Press, 1992, pp. 17-45.
- Crandall, Russell. "The Eagle and the Snowman: U.S. Policy Toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", Doctoral dissertation, The Johns Hopkins University, 2000.
- Diamond, Larry. "Is the Third Wave of Democratization Over? The Imperative of Consolidation", *Working Paper*, No. 237, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Nötre Dame, marzo 1997.
- Drekonja, Gerhard. *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Cerec, 1983.
- Echandía Castilla, Camilo. "El conflicto armado en Colombia: de las condiciones objetivas al accionar estratégico de los actores", *Oasis 99*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 350-364.
- El Tiempo*. "Cumbre de Brasilia se 'colombianiza'", *El Tiempo*, septiembre 1, 2000a, p. 1-1.
- . "Que Chávez se ocupe de su casa", *El Tiempo*, septiembre 9, 2000b, 2-14.
- Farah, Douglas. "US Ready to Boost Aid to Troubled Colombia", *Washington Post*, agosto 23, 1999, A1.
- Farrell, Cathleen. "Setting the Next Agenda", *Time*, julio 6, 1998, pp. 26-27.
- Franco, Andrés. "La cooperación fragmentada como una nueva forma de diplomacia: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en los noventa". En: Andrés Franco (editores), *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997. Poder y desintegración*, Bogotá: CEJA, 1998, pp. 37-80.
- Friman, H. Richard. "Neither Compromise ñor Compliance. International Pressures, Societal Influence and the Politics of Deception in the International Drug Trade". En: David Skidmore and Valerie M. Hudson, editores, *The Limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder: Westview Press, 1993, pp. 103-126.
- Gallón, Gustavo. "Diplomacia y derechos humanos: entre la inserción y el aislamiento". En: Socorro Ramírez and Luis Alberto Restrepo (coordinadores) *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Iepri, 1997, pp. 202-231.
- Hammer, Joshua y Steven Ambrus, "From Bad to Worse", *Newsweek*, octubre 20, 1997, pp. 14-18.
- Human Rights Watch. *Colombia 's Killer Networks. The Military-Paramilitary Partnership and the United States*, Washington, DC: Human Rights Watch, 1996.

- . "Los lazos que unen: Colombia y las relaciones militares-paramilitares", Vol. 12, No. 1, febrero 2000.
- Job, Brian L. "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Third World". En: Brian L. Job (editores) *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1992, pp. 11-35.
- Lara, Patricia. "Y ahora qué", *Cambio 16*, junio 3, 1996, pp. 14-16.
- Larmer, Brook y Steven Ambrus. "The Tears of a Nation", *Newsweek*, junio 22, 1998, pp. 10-15.
- 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.
- Office of the President of the Republic. "Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State", octubre 1999.
- Pardo, Diana y Diego Cardona, "El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", *Colombia Internacional*, No. 29, enero-marzo 1995, pp. 3-6.
- y Arlene B. Tickner, "La política exterior en el proceso electoral colombiano". En: Ana María Bejarano and Andrés Dávila (compiladores), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, 1998, pp. 17-34.
- Pardo, Rafael. "Colombia's Two-Front War", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 4, julio-agosto 2000, pp. 64-73.
- Pardo, Rodrigo y Juan G. Tokatlian. "Teoría y práctica de las relaciones internacionales. El caso de Colombia", *Documentos Ocasionales*, No. 1 Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, 1988.
- y Juan G. Tokatlian. *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá: Ediciones Uniandes-Tercer Mundo Editores, 1989.
- Pastor, Robert A. "George Bush and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option". En: Kenneth Oye, R. Lieber and D. Rothchild (editores), *Eagle in a New World. American Strategy in the Post-Cold War Era*, New York: Harper Collin Publishers, 1992, pp. 361-387.
- Perl, Raphael. "The US Congress, International Drug Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, Nos. 2-3, 1988, pp. 133-160.
- Perl, Raphael. "United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, No. 3, 1992, pp. 13-37.
- Rangel Suárez, Alfredo. "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia", *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 2, primavera 2000, pp. 577-601.
- Reyes Posada, Alejandro. "Geografía de la guerra", *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, octubre 17, 1999.
- Samper Pizano, Ernesto. *Aquí estoy y aquí me quedo. Testimonio de un gobierno*, Bogotá: El Áncora Editores, 2000.
- Schemo, Diana Jean y Tim Golden. "Bogotá Aid: To Fight Drugs or Rebels?", *The New York Times*, junio 2, 1998, p. A1.
- Szulc, Nicole. "En manos del Tío Sam", *Cambio 16*, febrero 26, 1999, pp. 12-15.
- . "El castigo a Samper", *Cambiólo*, marzo 4, 1996, pp. 12-15.
- Semana, "El Presidente tiene la palabra", *Semana*, enero 30, 1996a, pp. 33-36.
- . "EU aprieta las tuercas", *Semana*, julio 2, 1996b, pp. 28-34.
- . "Bye bye, Frechette", *Semana*, noviembre 10, 1997a, pp. 38-42.
- , "La otra certificación", *Semana*, julio 14, 1997b, pp. 42-44.
- . "A toda máquina", *Semana*, febrero 10, 1997c, pp. 32-33.
- . "El complot", *Semana*, noviembre 2, 1998, pp. 54-58.

- Serrill, Michael S. "Narco-Democracy Now?", *Time*, julio 4, 1994a, pp. 20-21.
- . "Is it the Last Battle?", *Time*, agosto 8, 1994b, pp. 10-15.
- Shifter, Michael. "Colombia on the Brink", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, julio-agosto 1999, pp. 14-20.
- Tickner, Arlene B. y Diana Pardo. "Drogas y democracia". En: Arlene B. Tickner (compilador), *Sistema interamericano y democracia: Antecedentes y perspectivas futuras*, Bogotá: CEI, Ediciones Uniandes, OEA, 2000 (en preparación).
- Tokatlian, Juan Gabriel. *Drogas, dilemas y dogmas*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, CEI, 1995.
- . "La polémica sobre la legalización de las drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos", *Latin American Research Review*, Vol. 35, No. 1, 2000, pp. 37-83.
- US Department of State. *Informe sobre Derechos Humanos. Colombia 1999*, Bogotá: USIS, marzo 2000.
- Vargas Meza, Ricardo. *Fumigación y conflicto. Políticas anti-drogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.
- Vásquez, John A. *El poder de la política del poder*, México: Gernika, 1991.
- Washington Office on Latin America (WOLA). *¿Peligro inminente? Las fuerzas armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Washington: D.C.: WOLA, 1993.
- . "Losing Ground: Human Rights Advocates Under Attack in Colombia", Washington, D.C.: WOLA, 1997.
- Youngers, Colletta. "Waging War: US Policy Toward Colombia", Paper delivered at 1998 LASA meeting, Chicago, Illinois, septiembre 24-26, 1998.
- Zirnite, Peter, "Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs", Washington, DC.: WOLA, agosto 1997.