

Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura

—Un ensayo teórico y empírico—

ALEXANDRA GUÁQUETA

CUESTIONAMIENTOS TEÓRICOS

La disciplina de las relaciones internacionales, Colombia y el tema del narcotráfico

Varias disciplinas se han puesto en la escabrosa tarea de analizar la multiplicidad de fenómenos políticos, administrativos, económicos y sociales que giran en torno de la industria de las drogas ilícitas, de su impacto y de los numerosos esfuerzos nacionales e internacionales, bilaterales y multilaterales, legales y políticos, llevados a cabo para eliminar el narcotráfico o, de manera más realista, para reducirlo a un nivel tolerable, cualquiera que éste sea¹. Una de esas disciplinas son las Relaciones Internacionales RI². De esta forma, académicos internacionalistas se han preocu-

pado por las tensiones y distorsiones a nivel de política internacional que surgen a raíz del narcotráfico. Y es apenas obvio que se concentren en esos aspectos, pues en ningún lugar han sido tan visibles los roces diplomáticos como en el continente americano. En él están el abanderado internacional por excelencia del prohibicionismo —y uno de los mayores consumidores mundiales, Estados Unidos—, y algunos de los mayores territorios de producción, procesamiento, tránsito y tráfico de cocaína y marihuana del mundo, como Bolivia, Colombia, Jamaica, Perú y México. En Estados Unidos 77 millones de personas (35,6% de la población) han probado drogas ilegales al menos una vez en su vida, y hay 1,5 millones de consu-

⁽¹⁾ Las políticas del control de drogas ilegales se han caracterizado por tener metas utópicamente ambiciosas. En 1990 el presidente estadounidense George Bush pretendía eliminar el tráfico de drogas hacia su país en 20% para 1993 y en 65% para el año 2001; en 1995 el presidente Ernesto Samper cometió el mismo error y anunció su intención de erradicar los cultivos colombianos, ien un espacio de dos años!

⁽²⁾ Los *journals* de relaciones internacionales son la arena de discusión académica en el área por excelencia y, desafortunadamente, las drogas ilegales y América Latina no han sido temas muy populares en el círculo académico de las relaciones internacionales a nivel mundial. La excepción es el *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* de la Universidad de Miami, aunque ésta es una publicación especializada en asuntos hemisféricos y no exclusivamente en RI. Esto no quiere decir que el tema del narcotráfico no se ha estudiado, todo lo contrario, existen numerosos y valiosos textos. La mayoría, sin embargo, no están inscritos dentro de los temas de debate de las RI. Para un repaso de los tipos de estudios que se han hecho con respecto al tema de las drogas, véanse LaMond Tullis. *Handbook of Research on the Illicit Drug Trade. Socioeconomic and Political Consequences*. New York: Greenwood Press, 1991 y Bruce Bagley (editor), *Drugtrafficking Research in the Americas. An Annotated Bibliography*. Miami: University of Miami, North-South Center, 1996. La mayoría de los estudios políticos recientes sobre relaciones América Latina-EEUU incluyen al asunto de las drogas; véanse como ejemplos Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, *The United States and Latin America: The New Agenda*. London: ILAS-David Rockefeller Center for Latin America Studies, 1999, capítulos 8-10; y Peter Smith. *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*. Oxford-New York: Oxford University Press, 1996, capítulo 11.

M.Phil. en
Relaciones
Internacionales
de la Universidad
de Oxford y
candidata a
doctorado. Julio
de 2000

midores corrientes de cocaína. Por su parte, América Latina cultiva aproximadamente 4% de la producción mundial de opio y casi 100% de hoja de coca. Es por ello que la mayoría de los académicos de las RI que ha examinado el tema se ha enfocado, más que todo, en los problemas de cooperación entre países, dado que se presentan dilemas aparentemente diferentes, intereses excluyentes y capacidades financieras y administrativas desiguales que previenen dicha cooperación³. Desde el punto de vista teórico, los interrogantes han sido los siguientes: si definitivamente existe o no cooperación interestatal (generalmente afirman que no hay cooperación), por qué se presenta una ausencia de cooperación y si esta ausencia se debe a causas estructurales, a dinámicas en la esfera doméstica, a intereses opuestos, a problemas en la distribución de costos a la hora de cooperar o a problemas más bien de coordinación.

El reconocido antiprohibicionista Ethan Nadelmann argumenta que un régimen de cooperación internacional antidrogas no ha podido desarrollarse con la misma eficacia que, por ejemplo, el régimen antiesclavista o aquél contra la piratería, por la simple naturaleza del negocio⁴.

Según Nadelmann, en el narcotráfico, los recursos para producir drogas siempre están disponibles, los involucrados o afectados no reportan los casos a las autoridades, la demanda es extensa y hacen falta productos sustitutos⁵. Por otro lado, Celia Toro sostiene, para el caso México-Estados Unidos, que la cooperación ha sido más bien incipiente (entendiendo por cooperación la formulación e implantación conjunta de políticas), debido a que los intereses nacionales de cada país están irremediablemente destinados a chocar porque los problemas mexicanos y estadounidenses difieren en naturaleza⁶. Guadalupe González asume que existen preferencias estatales definidas, y elabora una matriz que muestra cómo Colombia y México terminan por asumir altos costos cuando no optan por sus preferencias sino que ceden a las preferencias de Estados Unidos, las que, de acuerdo con su matriz, se hallan diametralmente opuestas a las de los latinoamericanos⁷. Por su parte, Peter Smith sostiene que los líderes latinoamericanos tienen mucho que perder y nada que ganar al aceptar las políticas antidrogas estadounidenses, y que el interés de Colombia no ha sido el de combatir el narcotráfico sino el de evitar el narcoterrorismo⁸. En general, todos los que estudian las rela-

⁽³⁾ El tema de la cooperación internacional ha sido uno de los principales temas de las RI; aparte de varios volúmenes de *International Organization*, véase también David A. Baldwin (editor), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993. Los analistas que abordan el tema de la cooperación antidrogas se mencionan más adelante.

⁽⁴⁾ En RI se adoptó la definición de Stephen Krasner de régimen de cooperación entendido como el conjunto implícito o explícito de principios, normas y reglas y los procesos de toma de decisión en donde convergen las expectativas mutuas. Stephen Krasner, *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. Esta definición tiene un problema, sin embargo: no queda claro cuál es la diferencia entre "régimen" y "cooperación", y si la existencia del régimen es evidencia de un acto de cooperación previo o si la cooperación como tal es consecuencia del régimen.

⁽⁵⁾ Ethan Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society", en *International Organization* 44, 4, otoño, 1990, pp. 479-526.

⁽⁶⁾ María Celia Toro. "Unilateralism and Bilateralism", en Peter Smith. *Drug Policy in the Americas*. Boulder: Westview Press, 1992, pp. 321-328 y "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Torres, *La interdependencia...*, pp. 231-252.

⁽⁷⁾ Hay que reconocer que el argumento de González en el artículo citado es bastante elaborado y apunta a cuestionar premisas básicas del neorealismo en su entendimiento acerca de las instituciones y el comportamiento de los estados. No obstante, su texto revela que existe una suerte de consenso con respecto a la idea de que EEUU y los países latinoamericanos tienen intereses encontrados en materia del control al narcotráfico. Véase "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", en Borja, et al. *Regionalismo y poder en América Latina...*, pp. 333-378. Para textos sobre cooperación antidrogas, véase también David R. Mares, "The Logic of Inter-American Cooperation on Drugs", en Smith, *Drug Policy...*, pp. 329-342, quien aplica la teoría de juegos para resolver preguntas sobre cooperación; igualmente véase Toro, *Ibid.*, pp. 305-313.

⁽⁸⁾ Smith, *Talons of the Eagle*, pp. 268-270.

ciones América Latina-EEUU se refieren a intereses nacionales disímiles en cuanto al asunto de las drogas.

Ahora se ilustrarán los argumentos esgrimidos para el caso de Colombia en particular. Juan Gabriel Tokatlian, prolífico académico en la materia, ha sido crítico acérrimo de la dinámica entre Colombia y EEUU en materia de drogas ilícitas. Más cercano al enfoque neorrealista, Tokatlian tiende a explicar las tensiones como un producto del ejercicio de poder estadounidense, el resultado de una hegemonía imperfecta en donde se recurre más al "garrote" que a la sutil cooptación ideológica. Para él los condicionamientos a la asistencia, las retaliaciones, y la predisposición a hacer que Colombia corra con los "costos" de la guerra antidrogas, son todos síntomas de la falta de una verdadera cooperación, y la consecuencia inevitable de una dinámica a nivel del sistema internacional, en lugar de una dinámica puramente bilateral. El *hegemón* de posguerra fría ya no tiene rivales en su patio trasero y está más dado a la "arrogancia y la torpeza" en su proceso de re-hege-

monización regional⁹. De otra parte, Germán Palacio y Luis Jorge Garay ven la crisis Colombia-EEUU como un síntoma de la globalización, la cual puso al descubierto los problemas de Colombia, entre ellos el narcotráfico, sumado eso sí, a un supuesto caprichoso unilateralismo estadounidense¹⁰. En suma, la reciente crisis de 1995-1997 entre Colombia y EEUU se ha explicado, desde las perspectivas tradicionales de las RI, como un problema de cooperación, más exactamente, de falta de cooperación¹¹.

No se pueden ignorar otros análisis realizados también por internacionalistas, pero que se ciñen más al ejercicio de "análisis de política exterior" o "procesos de toma de decisión". En su mayoría, estos análisis intentan explicar, por ejemplo, por qué EEUU (refiriéndose al Presidente, los expertos del Departamento de Estado o el Congreso) tomó la decisión en 1995, 1996 y 1997 de otorgarle a Colombia una certificación condicional para el primer año, y descertificaciones para los siguientes dos¹². El factor más sobresaliente en las respuestas apunta a la política doméstica de EEUU; se dice que la decisión de descertificar a

⁽⁹⁾ En *Drogas, dilemas y dogmas*, la visión neorrealista de Tokatlian es clara cuando afirma que: "El creciente unilateralismo en el comportamiento de Washington –la actuación motivada sólo por los deseos propios y con base en necesidades individuales y con el propósito de máxima autorrealización– es un signo más de arrogancia que de liderazgo firme y fecundo" y que "se registra una distribución de costos y beneficios desigual, en la que Estados Unidos traslada e impone al exterior los costos cada vez más elevados incluso a sus aliados próximos y confiables". También afirma que la novedad temática, es decir, las drogas en las relaciones Estados Unidos-América Latina en general, no implica un tratamiento más equitativo y menos asimétrico; como quien dice, la estructura de poder sigue igual y los países pequeños estarán condenados al acoso de los grandes. *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-CEI, 1995, p. 22. El tema de los costos y la asimetría de poder también los expone en "Seguridad y drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Un debate introductorio", en *Documentos Ocasionales*, No. 3 CEI-Uniandes, mayo-junio, 1988, en "La diplomacia de las drogas: Estados Unidos, Colombia y los efectos del prohibicionismo", *Documento Ocasional*, enero-marzo de 1995, p. 24, y en *En el límite. La torpe norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Santafé de Bogotá: Cerec-Grupo Editorial Norma, 1997, p. 13. Esto no quiere decir que Tokatlian no considere otros factores, como el burocrático o el ideológico y el impacto de la globalización.

⁽¹⁰⁾ Véanse Luis Jorge Garay, *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?* Bogotá: Tercer Mundo Editores-Colciencias, 1999 y Germán Palacio Castañeda, *Globalizaciones, Estado y narcotráfico*. Universidad Nacional- UNIJUS-Instituto para el Desarrollo de la Democracia, 1998.

⁽¹¹⁾ Otros expertos en el tema de las drogas se han dedicado más bien a evaluar la eficacia de políticas públicas específicas. Aunque su esfuerzo es indispensable y valioso, no se los toma en cuenta en esta discusión ya que no se insertan dentro de los formatos de la disciplina de las relaciones internacionales, que es el interés particular de este artículo.

⁽¹²⁾ Véanse Christopher Mitchell, "¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de los Estados Unidos hacia Colombia" y Andrés Cavelier Castro, "El proceso de certificación en la lucha antidrogas: ¿Por qué Estados Unidos descertificó a Colombia en febrero de 1997?" en Luis Alberto Restrepo Restrepo (editor), *Estados Unidos. potencia y prepotencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI-DNP, 1998; James Rosenau "La intermética de proceso estadounidense de formulación de políticas" y "Hablando duro. La política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa", en Juan Gabriel Tokatlian, *Colombia y los Estados Unidos. Problemas y perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Colciencias-IEPRI, 1998.

Colombia estuvo estrechamente ligada a la perversa dinámica entre el Ejecutivo demócrata y el Congreso republicano en Washington. Sin duda alguna, el argumento es legítimo. Pero el "análisis de política exterior", como se verá más adelante, es una herramienta de análisis diferente, aunque válida, de analizar eventos de la política internacional; allí se formulan preguntas de otro talante, que difieren de los interrogantes planteados dentro de las teorías de la cooperación internacional.

A continuación se retomarán las relaciones internacionales específicamente y los problemas tanto teóricos como empíricos que se presentan cuando se formulan preguntas acerca de la cooperación Colombia-EEUU desde enfoques que tienden bien al neorrealismo o al neoliberalismo institucionalista (que es la versión moderna de la interdependencia)¹³.

Un neorrealista diría que el conflicto político entre Colombia y EEUU en 1995-1997 fue un evento predecible. Era una cuestión de tiempo, si se tiene en cuenta la asimetría de poder (una causa estructural) y la diferencia de intereses con respecto a la lucha antinarcóticos; estos intereses son apenas el reflejo de la necesidad de supervivencia de los estados, (una expresión natural de un mundo que se halla en permanente competencia). El panorama neorrealista es el siguiente: EEUU, potencia mundial con el mayor arsenal de armas nucleares del mundo, Producto Interno Bruto de US\$8.511 trillones, producto per cápita anual de US\$33.900, presupuesto militar anual de US\$276,7 billones anuales y capacidad de asistencia internacional de US\$6,9 billones al año quiere suprimir la oferta de drogas; mientras que Colombia, país con deficiente infraestructura militar, que apenas produce US\$245 billones anua-

les, con producto interno per cápita de US\$6.200 anuales, presupuesto militar anual de US\$3.4 billones, quiere que EEUU erradique la demanda para evitar la implantación de políticas que requieren altos costos financieros y políticos que no puede sobrellevar¹⁴. De querer aplicar el neorrealismo de Waltz a la situación de estos dos países, no se preguntaría por qué EEUU decidió descertificar; esa decisión sería apenas un síntoma de las incompatibilidades estructurales dictadas por la situación de anarquía en la que se halla el sistema internacional y, como se mencionó en la frase anterior, por la asimetría de poder. Para el neorrealista riguroso la descertificación era una sanción obvia, el reflejo de la hegemonía estadounidense.

No obstante, existen algunos inconvenientes con este enfoque. Uno de ellos es culpar a la hegemonía, o más específicamente a la gran asimetría de poder, de ser responsable por los "narco-conflictos", no sólo entre Colombia y EEUU, sino entre EEUU y el resto de los países de América Latina. Es cierto que un sistema hegemónico presenta un contexto bastante particular y que ciertos actos son impensables; por ejemplo, sería absurdo que Colombia retara a EEUU a una guerra convencional, mientras que es natural que EEUU sí posea un margen de maniobra privilegiado. Sin embargo, ni la asimetría de poder, ni la anarquía, pilar ontológico por excelencia del neorrealismo, son causas directas de conflictos. Por ejemplo, es útil recordar que Colombia y EEUU sostuvieron relaciones políticas esencialmente armoniosas por más de setenta años bajo supuestas condiciones de asimetría de poder y anarquía, y que, incluso, fueron aliados cuando las drogas ya eran parte de la agenda bilateral. Más aún, en 1990,

¹³ Una buena comparación de los dos enfoques está en John J. Mearsheimer, "The False Promise of Institutions", en *International Security*, Vol. 19, 1994, pp. 5-49, y en Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", en *International Organization*, Vol. 42, pp. 485-507. Para un excelente ejemplo de cómo se aplican ambas perspectivas al análisis de las relaciones EEUU-América Latina véase Andrew Hurrell, "The United States and Latin America: Neo-realism Re-examined", en Woods Ngairé, *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 155-178.

¹⁴ Cifras obtenidas del CIA *The World Factbook*. www.odci.gov/cia/

treinta años después de la Convención Única de Drogas Narcóticas de 1961 y más de veinte años después de que hubieran llegado agentes de la DEA (*Drug Enforcement Agency*) a Colombia, esta última era considerada como país ejemplar de la lucha antinarcóticos, y las relaciones con EEUU eran excelentes. De manera que el hecho de que EEUU sea *hegemon* regional no explica por qué se llegó a tan agudo conflicto en los años 1995-1997.

El otro problema que surge con respecto al enfoque neorrealista, es que dicho paradigma tendería a considerar exclusivamente situaciones conflictivas; el neorrealista es un pesimista con respecto a las posibilidades de cooperación¹⁵. Los argumentos de Bagley y Tokatlian son bastante ilustrativos. Ellos afirman que lo que EEUU llama "régimen prohibicionista" no constituye, en realidad, régimen de cooperación alguno, pues no cumple con los requisitos fundamentales: el régimen es ilegítimo dado el grado de unilateralidad a favor de EEUU; no es creíble porque se concentra en estrategias que apuntan especialmente a la oferta de drogas; y, por último, aquello que sucede entre EEUU y Colombia no es de carácter simétrico pues, de acuerdo con los autores, América Latina y el Caribe corren con mayores costos en la aplicación de políticas que EEUU¹⁶. El neorrealista incluso cuestionaría a Nadelmann por afirmar que existe un régimen del prohibicionismo de las drogas, así sea incipiente. Pero uno de los dilemas del neorrealista cuando se enfrenta al caso de Colombia y EEUU es que, en medio de las tensiones, ha existido gran cantidad de acciones conjuntas en la lucha antinarcóticos, como el exitoso operativo que se lanzó para atrapar a Pablo Escobar en 1993 después de que hubie-

ra escapado de la cárcel, como los ejercicios y operativos que reúnen a la Policía Antinarcóticos colombiana y la DEA, los entrenamientos conjuntos y el intercambio de información entre la Comisión especial de fiscales que impulsó el proceso 8000 y el Departamento de Justicia de EEUU, entre otros. Lo cierto es que de 1995 a 1997 hubo mucha cooperación, al menos a nivel operativo y técnico, lo cual no se puede ignorar. Es más, las campañas de erradicación se intensificaron en estos años y Colombia tuvo un desempeño formidable, a pesar de ser objeto de las enérgicas discusiones políticas en torno de la medición de hectáreas efectivamente erradicadas.

Otros de los conceptos problemáticos en los análisis del conflicto Colombia-EEUU son los "intereses opuestos" y los "costos". Tanto los neorrealistas como los neoliberales institucionalistas parten de la siguiente premisa: los Estados y los demás actores internacionales son racionales toda vez que logran maximizar sus ganancias. Dicho de otra forma, de un menú de opciones dado, los actores logran escoger la ruta menos costosa después de haber examinado cada opción. Ésta es la base "racionalista" tanto del neorrealismo como del neoliberalismo institucionalista¹⁷. Para los neorrealistas este proceso es casi automático; los líderes de los países pueden fácilmente discernir cuál es el interés nacional ya que es el mismo sistema internacional el que determina los lineamientos a seguir. El sistema opera de tal manera, que una suerte de mano invisible hace que todos los estados actúen para garantizar su supervivencia. Para los neoliberales institucionalistas, el proceso es algo más intrincado; toman en cuenta a actores domésticos (partidos políticos, gremios, ministerios) e instituciones

¹⁵ Miersheimer, "The False Promise...".

¹⁶ Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, "Droga y dogma: la diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 19, enero-junio, 1991, p. 247.

¹⁷ La decisión racional y la teoría de utilidad esperada (*expected-utility theory*) han dominado los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales. La decisión racional supone que los actores siempre tratarán de maximizar las utilidades esperadas en una transacción. Véase Jack Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations", en *International Studies Quarterly*, Vol. 41, 1997, pp. 87-112.

internacionales [Naciones Unidas, CICAD (-Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas)]. No obstante, el interés nacional (o institucional, de acuerdo con el caso) se da después de una sumatoria y una suerte de "promedio" de las variables necesarias. Así lo expone Tatiana Matthiesen, quien aborda el tema del comportamiento estatal y el interés nacional, los cuales surgen a raíz de la interacción entre los planos doméstico e internacional (la doble negociación propuesta por Robert Putnam). De esta manera, el presidente, el ministro o cualquiera que esté en la mesa de negociación con el embajador estadounidense, el zar antidrogas o el representante de la oficina antinarcóticos (*Bureau for International Narcotics and Law Enforcement*, INL) tiene que calcular tanto el impacto interno como el externo que puede acarrear la decisión que está tomando. Matthiesen arguye que éste fue el *modus operandi* de los funcionarios colombianos del gobierno Gaviria cuando respondieron a las políticas de EEUU¹⁸. Sin embargo, surgen dos problemas con el concepto del interés nacional, con las preferencias estatales y las relaciones Colombia-EEUU en materia de drogas. El primero es que se asume que todos los colombianos tienen perfecta claridad acerca de las preferencias de Colombia en materia de drogas y, adicionalmente, también se asume que dichos intereses son opuestos. Pues bien, ni los intereses son tan claros ni todas las posiciones de Colombia y EEUU se contraponen. El Estado colombiano, a diferencia de Bolivia, por ejemplo, nunca ha propuesto la legalización. Es cierto que no se pueden desechar aquellas voces débiles, escasas y poco estructuradas a favor de la legalización, pero es legítimo afirmar que, en general, la sociedad colombiana ha con-

denado el consumo de drogas con la misma fuerza con la que los estadounidenses han rechazado el consumo de cocaína y heroína; de ahí que ningún gobierno colombiano hubiera propuesto formalmente la legalización. Es más: de hacerse una comparación entre los lineamientos generales antidrogas de Colombia y los de EEUU, saltarían a la vista las coincidencias antes que las divergencias. Los anteriores son apenas algunos ejemplos, y no se pretende en este texto afirmar que los dos países coinciden en todos los aspectos de la política antidrogas¹⁹. Así mismo, se presentan casos en las posiciones de un país y otro que son menos claros de discernir; uno de ellos es el tema de la militarización de la lucha antidrogas y la postura que EEUU y Colombia han adoptado en los últimos diez años. De esta manera se tiene que a finales de los años ochenta, el presidente Barco no se opuso a que personal militar colombiano participara en operaciones antinarcóticos o en la protección de jueces y figuras prominentes amenazadas por narcotraficantes; la administración Barco formó los cuerpos elite. Por otro lado, el ministro de Defensa del presidente Gaviria, Rafael Pardo, quiso dividir las funciones entre policías y militares de una manera más clara, dejándoles a los primeros los asuntos antinarcóticos y la guerrilla a los segundos. En el caso de EEUU, y contrario a lo que comúnmente se cree, los dos secretarios de Defensa de Reagan -Caspar Weinberger y Frank Carlucci- se opusieron a que les fueran asignadas tareas antinarcóticos a los militares de su país, en lugar de apoyar ciegamente una intervención militar antinarcóticos²⁰.

El concepto de los "costos" es quizás más ambiguo e intangible que aquel del "interés nacional opuesto", y por ello no

⁽¹⁸⁾ Véanse Tatiana Matthiesen, "¿Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-EEUU?", en *Colombia Internacional*, No. 45 enero-abril, 1999, pp. 39-53, y Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol 42, 1988, pp. 427-460.

⁽¹⁹⁾ Es importante reconocer y entender las reservas de Colombia con respecto a la extradición o al uso del herbicida tebuithirón.

⁽²⁰⁾ Bruce Bagley, *Myths of Militarization: the Role of the Military in the War on Drugs in the Americas*. Miami: North-South Center, University of Miami, 1991, p. 2.

resulta sorprendente que ningún especialista hubiera descrito explícitamente cuáles son dichos costos. ¿Qué cosas cuestan? ¿A quiénes les cuestan? ¿Cómo se miden los costos? ¿Cómo se suman y cómo se acumulan? Sí, se afirma que la implantación de la extradición tuvo el "costo" del narcoterrorismo, pero ¿cuál fue el costo de la falta de inversión en el sistema judicial colombiano y cuál sería el costo de no implantar la extradición? Para los racionalistas hablar de costos es cuestión de jerga común, pero en realidad es muy difícil que dos individuos se comporten de acuerdo con una misma escala de costos, ya que existe una infinidad de variables externas y endógenas (factores culturales, psicológicos, morales) que hacen que una acción sea costosa o no.

Adicional a las carencias mencionadas hasta el momento, los paradigmas tradicionales de las RI poseen, en sí mismos, severos problemas de fondo. En los últimos veinte años, esta disciplina ha estado dominada por la academia anglo-sajona y por las dos macro tendencias abordadas en los párrafos anteriores: el neorrealismo y el neoliberalismo institucional²¹. A nivel teórico los grandes debates giran en torno al tema de la cooperación; la importancia de las ganancias relativas o absolutas, el efecto que las instituciones tienen en el comportamiento de los países; el tipo de interacción entre variables sistémicas, estatales y societales; aquel ingrediente mágico que permita una aglomeración de estados-nación; el papel de los países hegemones; la interacción entre el mercado y la política internacional, entre otros. A nivel empírico, estas teorías se han dedicado a estudiar el patrón de alianzas entre los estados más poderosos, las guerras mundiales iniciadas en Europa, el papel hegemónico ejercido por

el Reino Unido y EEUU, y la evolución de Naciones Unidas y la Unión Europea. Sería ingenuo negar que, históricamente, estas teorías se han enfocado en los países más poderosos. Por ejemplo, ninguno de los escritos acerca de la teoría de la estabilidad hegemónica se hizo pensando en la hegemonía de EEUU sobre América Latina. La teoría de la estabilidad hegemónica difiere en tono y sustancia de la forma como los latinos conocen y se refieren a la "hegemonía". La famosa teoría de la dependencia sí trató de analizar este fenómeno tan pertinente a la periferia, pero infortunadamente la dependencia fue rápidamente descalificada dentro de la comunidad de internacionalistas. En realidad, la sustancia del debate de la hegemonía en las RI se volcó sobre el papel de Gran Bretaña en el sistema de naciones hasta la Primera Guerra Mundial, la forma como EEUU se demoró en asumir las funciones de hegemón económico (con respecto a Europa y "el resto") en los años treinta y cuarenta y, los prospectos de paz y prosperidad económica generales en caso de tener o no un líder mundial²².

Como consecuencia de esta concentración geográfica y temática, muchos supuestos desarrollados dentro de los grandes paradigmas de las relaciones internacionales no se aplican a Colombia y a los fenómenos que los colombianos quieren analizar. Por ejemplo, uno de los pilares que sostienen al neorrealismo y al neoliberalismo institucionalista es el supuesto de la anarquía. Según este supuesto, el sistema internacional no posee rangos ni autoridad superior que determinen o dicten un "orden" *a priori*. Para el estudio de las relaciones Colombia-EEUU, la famosa característica de anarquía propuesta por Waltz nos dice poco acerca de la dinámica entre estos dos países, porque las relaciones bilate-

(21) Ole Wæver, "The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations", en *International Organization*, Vol. 52, No. 4, otoño 1998, pp. 687-727.

(22) Véanse Charles Kindleberger, *A World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1987, y Andrew Wyatt-Walter, "The United States and Western Europe: The Theory of Hegemonic Stability", en Woods Ngairé, *Explaining International Relations*, pp. 126-154.

rales se han desarrollado en un subsistema "jerárquico" y no anárquico, el cual lleva funcionando casi un siglo. En este caso, teorías de rango medio, o teorías acerca del funcionamiento interno de las esferas de influencia resultarían mucho más útiles²³. Como consecuencia de estos problemas teóricos y metodológicos al aplicar las principales teorías de las RI al caso de Colombia, se ha recurrido al método del popurrí teórico (pura distorsión), al uso de conceptos específicos en lugar de macroteorías (como por ejemplo, el tan trajinado concepto de la "autonomía"), o al tradicional "análisis de política exterior"²⁴.

Aquí no se pretende infundir total pesimismo con respecto al uso de los principales paradigmas de las RI para analizar problemas y situaciones colombianas, pues de los más recientes debates en este campo han surgido nuevas metodologías y teorías, aún en proceso de ajuste y formación, que se adaptan más fácilmente a los fenómenos colombianos y que postulan preguntas que son supremamente relevantes al proceso que ha vivido Colombia en su experiencia con EEUU y al proceso de construcción que le espera en el futuro. Pero antes de introducir las premisas básicas del constructivismo, una de las corrientes recientes, y su aplicación al entendimiento de las relaciones Colombia-EEUU, se repasarán en el tema específico de este artículo, el tipo de preguntas que se han formulado con respecto a la crisis de 1995-1997 y los vacíos que persisten.

Una mirada a los principales argumentos en los análisis de las relaciones Colombia-EEUU y el problema del narcotráfico

Los párrafos anteriores ilustraron el tipo exacto de preguntas que usualmente se formulan en el marco de los enfoques tradicionales de la disciplina. Así planteados, estos interrogantes tienden a dejar por fuera muchos de los debates y argumentos que se han tejido alrededor del narcotráfico y las relaciones Colombia-EEUU, y que gozan de agudeza analítica, pero que no definen el problema de estudio en términos de la viabilidad de cooperación, que es lo que los grandes paradigmas de las RI se dedican a hacer. A continuación se verán los argumentos más sobresalientes sobre el conflicto político Colombia-EEUU.

El primero es el de la "securitización" de las drogas. Éste sostiene que EEUU elevó el tema de las drogas de un problema clínico, policial y social, a uno de seguridad nacional e internacional, y que por esto el tratamiento del tema se tornó complejo y hostil. Unos dicen que éste fue un acto caprichoso y otros sugieren que fue apenas una reacción al crecimiento de las mafias que aumentaron su poder económico y político hasta el extremo de querer comprar submarinos y penetrar las burocracias estatales, legislativas y judiciales en varios países. Así, los actores involucrados en la industria de las drogas ilegales (Bolivia, Colombia, Bolivia, México y Perú, los carteles de Cali y Medellín en Colombia, de Sinaloa en México y de Santa Ana en Bolivia, sólo para mencionar algunos) se convirtieron en enemigos de EEUU, toda vez que

²³ Aunque este tema merece un análisis más extenso, una primera lectura de los textos de política internacional en Colombia sugiere que a la interdependencia del Keohane de ese entonces se le dio una entusiasta bienvenida, pues comparado con el neorealismo, la interdependencia le daba suficiente espacio teórico a los pequeños países para que figuraran en el análisis de política internacional. Nótese los hechos políticos significativos que alertaron a los centros de poder sobre la existencia de países periféricos que podían afectar su bienestar. Éstos fueron la descolonización africana y el ingreso de estos nuevos países a las Naciones Unidas, el crecimiento del Movimiento de los No Alineados, la creación del Grupo de los 7 y el *shock* petrolero de 1973 en que unos pocos países tercermundistas "ahorcaron" a EEUU y a Europa.

²⁴ Los problemas y las deficiencias en el análisis de América Latina y las relaciones EEUU-América Latina utilizando los paradigmas de las RI merecieron un agudo comentario por Martha Cottam, quien termina optando por la línea cognitiva. Véase Martha Cottam, *Images & Intervention. US Policies in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994, p. 4.

minaban su seguridad nacional. De la "securitización" se culpa especialmente al presidente Ronald Reagan cuando declaró la guerra a las drogas en su discurso de octubre de 1982, siendo que varios antecesores habían hecho los mismo; claro está, la época de Reagan fue especial por las consecuencias en materia de desarrollo legislativo, desarrollo burocrático y diseño de política. Fue en su administración que se firmó la directiva para crear una estrategia "nacional" en contra de las drogas, y fue ésta la que sirvió de piso para el lanzamiento del zar antidrogas y de la Estrategia Andina de George Bush, la cual vino acompañada de la extensión del papel de los militares en la "guerra" antinarcóticos²⁵. También se argumenta que una vez terminada la guerra fría, el tema de las drogas remplazó al comunismo. Siguiendo esta corriente, Martha Cottam toma la línea psicológica y habla de la necesaria "imagen de enemigo" a la que todo Estado recurre²⁶. Y muchos funcionarios estadounidenses que estuvieron en el Departamento de Estado en los años ochenta y comienzos de los noventa sostienen que una vez el comunismo abandonó la agenda política, llevándose con él al tema de Centroamérica, los *US officials* tuvieron tiempo y cabeza para dirigir su atención a las drogas ilegales y a otras partes de América Latina, en lugar de ocuparse siempre de Nicaragua, El Salvador, Cuba y el supuesto boicot soviético²⁷.

Muchos de estos argumentos, que se pueden agrupar bajo el manto de la "securitización" son bastante acertados y, con seguridad, hubo una combinación de factores políticos, psicológicos y burocráticos que hicieron que el tema de las drogas se convirtiera en uno de "seguridad nacional". Así mismo, es bastante acertado

afirmar que una vez se le rotula a un tema con el nombre de "seguridad nacional", éste adquiere otra dimensión política, y tanto funcionarios como la opinión pública empiezan a reaccionar con antagonismo si sienten que su seguridad nacional está siendo amenazada. El argumento de la seguridad está en línea con dos tendencias analíticas, una la realista o neorealista, y otra, la constructivista: depende de cómo se le formule. Un académico con tendencia a percibir el mundo como un espacio de competencia continua, donde cada cual busca su interés y su seguridad, tomaría por dado el hecho de que para EEUU las drogas son una amenaza a la seguridad nacional. Su análisis partiría de ese hecho y se dedicaría a observar la dinámica que surge entre los países de ahí en adelante. Otra alternativa dentro de la misma línea sería justificar que en realidad el tamaño de las mafias y la continua violación de fronteras por el tráfico ilegal representan una amenaza a la seguridad y soberanía nacionales, y que por esto el tema merece ser tratado como una cuestión de seguridad nacional. En contraste, un constructivista –o un estudio inscrito dentro de la psicología política, como el maravilloso trabajo de Deborah Larson para el caso de la guerra fría en *Origins of Containment*– se preguntaría cómo llegaron los estadounidenses a percibir las drogas en términos de amenaza a su seguridad nacional, siendo que resulta bastante obvio que un misil intercontinental disparado desde China o Irak es más peligroso que Lehder o Escobar para EEUU²⁸. Los de esta segunda línea se referirían a las realidades construidas a través de la interacción, y tomarían en cuenta el papel que desempeñan las ideas y las percepciones²⁹; es decir, darían un paso atrás

(25) Véase Tokatlian. *Drogas, dilemas y dogmas*, capítulos 1 y 2; Donald Mabry, "The Role of the Military", en Raphael Perl, *Drugs and Foreign Policy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1994; Manwaring Max. G., "National Security Implications of Drugtrafficking for the US and Colombia", en *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 5, No. 3, invierno, 1994.

(26) Martha Cottam, *op. cit.*

(27) Entrevistas realizadas en Washington, agosto de 1999.

(28) Deborah Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

(29) Véase Jutta Weldes, "Constructing National Interests", en *European Journal of International Relations*, septiembre, 1996, pp. 275-318. El constructivismo es una tendencia más bien reciente, pero la consideración de factores que podemos llamar "subjetivos" en la política internacional no lo es. Ejemplos ilustrativos sobre cómo influyen la

con respecto al neorrealismo para así poder descifrar fenómenos que no se pueden tomar como hechos automáticos.

El argumento de la seguridad ciertamente explica por qué el tema de las drogas se tornó una pesadilla diplomática en el hemisferio. Persiste tan sólo un interrogante por resolver en el caso de las relaciones Colombia-EEUU, y es el siguiente: para EEUU, las drogas se convirtieron en materia de seguridad aproximadamente a partir de 1986, año en que también se crea la certificación; y para Colombia, a partir de 1988-1989, cuando la acumulación de magnicidios, como el de Guillermo Cano y Luis Carlos Galán, estremece a la opinión pública, y cuando Virgilio Barco pronuncia sus emotivos discursos en Naciones Unidas solicitando que el narcotráfico sea declarado un crimen de lesa humanidad. Si las drogas ya eran un problema de seguridad nacional para todos y si el progreso en Colombia en el combate antidrogas en términos de encarcelamientos, enjuiciamientos y erradicación era mediocre, ¿por qué no hubo una descertificación entre 1986 y 1994? ¿Por qué no hubo una *operation just cause*, o dicho más claramente, una invasión al estilo Panamá para tomarse a los narcotraficantes? Es cierto que hubo un corto pseudo-embargo (una suerte de operación tortuga con las flores colombianas que entraban a EEUU y con las visas otorgadas a turistas colom-

bianos) en 1988 cuando el narcotraficante Ochoa salió de la cárcel con base en un tecnicismo legal, pero el embargo no duró más de un mes. Fue un caso típico de resolución diplomática rápida y exitosa, tal como se había hecho tradicionalmente cuando surgía alguna desavenencia entre los dos países (lo único atípico fue que parte del dilema del miniembargo se manejó a través de la OEA en lugar de bilateralmente)⁵⁰.

Otros análisis de las relaciones Colombia-EEUU en este periodo se refieren exclusivamente al tema de la descertificación. Andrés Cavelier argumenta que el presidente demócrata William J. Clinton se vió presionado por los republicanos, y especialmente por aquellos de ultraderecha. Así, Clinton no tuvo otra opción, dada la mayoría republicana en el Congreso, que acceder a las peticiones de linchamiento de Helms y sus asesores, Dan Fisk y Elizabeth Demos⁵¹. Juan Tokatlian menciona no sólo a Helms sino a Robert Dole como artífices de la política de EEUU hacia Colombia⁵². Y Christopher Mitchell dice que el Senado estaba dividido con respecto a la descertificación, pero que en la Cámara había unanimidad en contra de Colombia⁵³. Ciertamente la dinámica entre el Ejecutivo y Legislativo estadounidenses, que Robert Pastor ha llamado *interbureaucratic politics*, es una constante batalla de "tira y afloje" en la que las

ideología, la cultura, las ideas y las percepciones en la política internacional y en el proceso de toma de decisiones aparecen en Stephen Walker, "The Interference between Beliefs and Behaviour: Henry Kissinger's, Operational Code and the Vietnam War", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21, 1977, pp 129-168; Charles Powell, et al., "Opening the Black Box: Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making", en Charles Hermann, et al. (editores.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.

⁽⁵⁰⁾ El caso se resolvió en parte en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a través de diplomacia directa con consultas entre el funcionario de la embajada estadounidense, Philip McLean, el embajador estadounidense, Anthony Gillespie y Virgilio Barco. Véanse Alvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 244-252, y entrevista a Philip McLean, Washington, agosto de 1999.

⁽⁵¹⁾ Cavelier menciona tres factores para la descertificación de 1997: las críticas republicanas, el director de antinarcóticos del Departamento de Estado, Robert Gelbrad, y el *timing* del proceso 8000. El periodista Cavelier no entra en detalles acerca de los funcionarios involucrados en la orquestación de las "críticas"; los nombres de Fisk y Demos los he añadido tras información obtenida en entrevistas en Washington, agosto de 1999. Véase Andrés Cavelier, "El proceso de certificación en la lucha antidrogas: ¿Por qué Estados Unidos descertificó a Colombia en febrero de 1997?", en Restrepo, *Estados Unidos. Potencia y prepotencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI-DNP, 1998, pp. 74-77.

⁽⁵²⁾ Juan Gabriel Tokatlian, "Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿El deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?", en Francisco Leal Buitrago, et al., *Tras las huellas de la crisis política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Fescol-IEPRI, 1996, p. 191.

⁽⁵³⁾ Mitchell, "¿Una espiral descendente?", p. 24.

preocupaciones de partido y las demostraciones de poder entre un cuerpo y el otro tienden a primar por encima de la esencia de los temas³⁴. Es por esto que el tema de las drogas y Colombia no son significativos en sí mismos, sino en la medida en que se conviertan en una debilidad explotable de un presidente del partido opositor, al que por oficio el Congreso debe cuestionar y hostigar, porque al fin y al cabo, esa es la función del Congreso. Así mismo, han habido en la historia de la política estadounidense muchos otros caballitos de batalla adoptados por demócratas y republicanos sólo para competir por votos o hacer quedar mal al otro; desde la época de Bolívar y Monroe sucedía esto. La primera reunión Panamericana convocada por el Libertador dio incluso para un duelo entre el senador pro-esclavista de Virginia, John Randolph y el secretario de Estado, Henry Clay³⁵. Pero las relaciones Ejecutivo-Congreso son apenas parte de la historia de la crisis. Aún hace falta descubrir qué factor empujó a Colombia a caer en medio de la arena de batalla del Ejecutivo y del Congreso estadounidenses después de haber sido

una de las naciones más exitosas en la lucha antinarcóticos.

El tema de la descertificación es apropiado para reflexionar brevemente acerca del "análisis de política exterior", o más conocido en la literatura académica por su nombre en inglés, *foreign policy analysis*. El FPA es una herramienta diferente del neorrealismo o del neoliberalismo institucional³⁶. No es un paradigma que propone una cosmovisión particular; se trata más bien de una metodología analítica alternativa para explicar por qué el país Y decidió actuar en la forma X en lugar de la forma Z en un tiempo T. Claro está, alrededor del FPA se han elaborado bastantes teorías e hipótesis sobre los factores que más influyen en la formulación de políticas. Se debate si la estructura del sistema internacional, los condicionantes políticos internos o la ideología, entre otros, son las variables que con mayor eficacia explican la formulación de políticas. Algunos textos clásicos son los de Graham Allison y Ole Holsti³⁷. Hasta el momento, los textos colombianos que han analizado la descertificación se han inclinado por la variable burocrática doméstica³⁸. No obstante, los ejercicios

³⁴ Pastor Robert, *Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy*. Berkeley: University of California Press, 1980.

³⁵ Robert Drexler, *Colombia and the United States. Narcotraffic and a Failed Foreign Policy*. North Carolina: McFarland & Co. Inc., 1998, p. 25.

³⁶ No se pretende sugerir que el "análisis de política exterior" no es una tarea propia de los internacionalistas; sin embargo, este tipo de análisis es un ejercicio distinto del propuesto por las perspectivas tradicionales, entre ellas el neorrealismo y el neoliberalismo institucional. Por ejemplo, Kenneth Waltz dice: "Cualquier teoría cubre algunos asuntos y deja otros por fuera; la teoría del balance de poder [neorrealismo] es una teoría sobre los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los estados. Esta teoría se basa sobre ciertas suposiciones acerca de los intereses y motivaciones de los estados. ...pero por sí sola esta teoría no puede explicar las reacciones de los estados". Para explicar con exactitud las diferencias en las respuestas de cada país al entorno internacional se necesita otro tipo de teoría. "Una teoría de política exterior no podría predecir el contenido exacto de una política, pero sí podría darnos pistas acerca de las diferentes políticas de los diferentes estados con base en sus características nacionales". Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Inc., 1979, pp. 122-123. Traducción libre. Luciano Tomassini también advierte al lector latinoamericano acerca de esta diferencia: "Pero tal vez la ilusión más peligrosa haya sido la de confundir el estudio de las relaciones internacionales con el de la política exterior de cada país". Luciano Tomassini (editor), *Las relaciones internacionales de la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 15. Para un repaso de todas las herramientas analíticas disponibles a los internacionalistas véase Ngaire Woods "The Uses of Theory in the Study of International Relations", en Woods, *Explaining International Relations*. pp. 9-31.

³⁷ Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, segunda edición, 1999 y Allison. "The 'Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs", en *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 3, 1970, pp. 123-157. Para una discusión acerca de las diferentes escuelas del FPA véase Steve Smith, "Foreign Policy Analysis: British and American Orientations and Methodologies", en *Political Studies*, diciembre, 1983, pp. 556-565.

³⁸ El uso del FPA para asuntos relacionados con Colombia no se ha limitado al tema de la descertificación. Hay varios análisis de la política exterior colombiana, los publicados en *Colombia Internacional*, y los textos clásicos de Gerhard Drekonja *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Cerec, 1983 y Pardo y Tokatlian, *Política exterior colombiana*. El interés colombiano por aprender acerca de la formulación de políticas exteriores de EEUU es bastante tardío considerando la importancia de EEUU y la cantidad de años que lleva en curso la relación

realizados hasta el momento no han explotado al máximo las virtudes del FPA y todavía quedan bastantes interrogantes acerca de la formulación de políticas estadounidenses con respecto a Colombia, pero especialmente de la respuesta colombiana. Por ejemplo, sería interesante determinar si todas las decisiones con respecto a Colombia, bien sean políticas o económicas, siguen el mismo patrón, o si la dinámica Ejecutivo-Congreso está relacionada más bien con el tema de la certificación, y por tanto es aplicable a todos los países dentro y fuera del hemisferio. Así mismo, se podría buscar un patrón a lo largo de la historia para determinar si éste es un fenómeno coyuntural o si es una dinámica que se desarrolla sólo cuando las dos ramas de poder están controladas por partidos diferentes.

Por otro lado, las explicaciones que se centran en las figuras de Ernesto Samper, Myles Frechette y Robert Gelbard son importantes, pero parciales en el entendimiento de la crisis. El análisis de las personalidades y de los individuos no es errado; es más, hace parte de la línea que trata los mapas cognitivos de los tomadores de decisión (un área en la que se traslapan el FPA y la psicología política). También existen dos razones por las cuales el estudio del impacto de individuos es importante para entender la política de EEUU hacia los países de América Latina y viceversa: a) especialistas en relaciones América Latina-EEUU han observado que históricamente ha habido una tendencia en Washington a dejar las decisiones sobre América Latina en manos de los rangos medios y bajos, que los embajadores proconsules han sido numerosos, que los EEUU tienden a aferrarse a las personalidades en los países donde actúan, y que, como consecuencia, los individuos, no las estructuras, terminan por ser cruciales ante

la falta de políticas (*policies*) sistemáticas, y b) es usual en el caso de América Latina que las relaciones internacionales estén en cabeza de pocos, que sea un monopolio del presidente, del ministro de Relaciones Exteriores y de algún consejero de confianza; de ahí el peso que puedan tener los individuos en la formulación de la política exterior.

De nuevo, así como sucede con las otras explicaciones que se han explorado en los párrafos anteriores, el enfoque que se centra en los individuos presenta inconvenientes analíticos. Por ejemplo, muchos mitos se tejieron alrededor de una alianza conspirativa entre el embajador Frechette, Robert Gelbard y Michael Skol (el segundo en la oficina de asuntos interamericanos del Departamento de Estado) para inducir la caída, digna o no, de Samper. Pero el área de las personalidades es peligrosa, pues exige un conocimiento muy detallado de los individuos. Hoy en día ya se tiene conocimiento más preciso acerca de los eventos de 1995-1997: Frechette y Gelbard eran más rivales que amigos y Skol aparentemente se opuso a las tácticas de Gelbard, quien, a su vez, estaba interesado en realzar su prestigio en el círculo diplomático. Sólo basta con recordar que del INL Gelbard fue nombrado en Bosnia, un ascenso dentro de la escala de la diplomacia en Washington³⁹. En resumen, centrar los análisis exclusivamente en personalidades es académicamente complejo, y conduce a una serie de vacíos en términos del entendimiento del contexto tanto temporal como espacial. Queda, además, otra duda empírica. Algunas explicaciones de la crisis se han centrado por entero en la figura de Samper; así, la crisis se originó porque el presidente gestionó o permitió (cualquiera de estas dos variantes) la financiación de su campaña presidencial por parte del

bilateral; los recientes textos producidos por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales buscan descubrir cómo se comporta EEUU en los temas relevantes para Colombia. Véanse Restrepo, *Estados Unidos. Potencia y prepotencia*, y Tokatlian, *Colombia y los Estados Unidos. Problemas y perspectivas*.

³⁹ Entrevistas a Michael Skol, Washington, agosto de 1999.

narcotráfico; es decir, de no haber existido Samper y su error, no habría originado la crisis de las relaciones. De aceptar este argumento, todavía quedarían algunas preguntas: ¿Qué sucede entonces con la "securitización" de las drogas, con las riñas entre Clinton y los republicanos o con la aparente re-hegemonización regional? ¿Son tan sólo situaciones que funcionan como un contexto permisivo, facilitador, es decir, que predisponen hacia un resultado pero que no causan necesariamente conflictos internacionales? Permanece aún una pregunta adicional que no se puede descartar y que la opinión pública colombiana se formuló calladamente durante el auge de la crisis en medio de brotes anti-estadounidenses: ¿Y por qué a Samper y no a los presidentes anteriores? Esta es una pregunta tabú pues supone que la filtración de dinero del narcotráfico en campañas políticas y los nexos entre políticos y narcotraficantes no sólo precedieron a Samper sino que eran una práctica frecuente –y hasta cierto punto extendida–, y además, que toda una sociedad fue testigo silencioso y alcahuete de dicho proceso. Por supuesto, ningún representante del gobierno académico colombiano se habría atrevido a formular esta pregunta porque habría implícitamente corroborado las acusaciones estadounidenses en el sentido de que a Colombia "se la tomaron" los narcotraficantes. No obstante, la pregunta es apenas lógica si consideramos que, contrario a la experiencia exitosa de Turquía (donde el narcotráfico disminuyó), en Colombia la industria de drogas ilícitas creció continuamente desde los años sesenta, los carteles aumentaron en tamaño y en número, los cultivos se incrementaron en los últimos quince años,

la violencia generada directa o indirectamente por el narcotráfico se incrementó desde finales de los años ochenta, y las amenazas recibidas por jueces, magistrados, policías y congresistas, entre otros, se multiplicaron a partir de finales de los ochenta. Y no se puede olvidar que rumores de infiltraciones existen de manera menos pública desde los setenta, y de manera más pública desde los noventa. Así como EEUU reaccionó en contra de Samper, ha podido reaccionar en contra de otras administraciones u otras circunstancias. ¿Por qué EEUU no descertificó a Colombia cuando se abolió la extradición durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 o cuando se escapó Escobar de la cárcel en junio de 1992?⁴⁰.

Como se ha visto a lo largo de esta reflexión, el análisis de una situación de política internacional no es sencillo, no sólo por la complejidad intrínseca del objeto de estudio, sino por la variedad de enfoques desde los que pueden abordarse los temas. A continuación se sugiere el uso de herramientas provistas por la escuela constructivista para el análisis de las relaciones Colombia-EEUU.

UNA LECTURA CONSTRUCTIVISTA

Una breve introducción al constructivismo

Sin ahondar en los detalles históricos y filosóficos del desarrollo de las RI, podemos afirmar que han sobresalido tres grandes debates: uno entre realistas e idealistas (años veinte - treinta), otro entre *behaviouristas* y tradicionalistas (años sesenta) y un tercero conocido como el debate entre paradigmas (neorrealistas y realistas –interdependentistas y neoliberales institucionalistas– dependencistas, marxistas y otras líneas de economía

⁴⁰ Esta pregunta merece algunos comentarios. Primero, funcionarios estadounidenses sí estaban al tanto de los esfuerzos de los narcotraficantes por influenciar el proceso legislativo en la constituyente con el fin de crear leyes que facilitaran el negocio de las drogas, entre ellas la extradición. Segundo, se podría argumentar que EEUU fue paciente con Colombia entendiéndolo que exigencias como la de la extradición habrían detonado el narcoterrorismo (las bombas y los magnicidios). Juan Tokatlian ha sugerido un *quid pro quo tácito* con respecto a la posición de Colombia en la Guerra del Golfo y la adopción de medidas neoliberales. Véase *Drogas, dilemas y dogmas*, capítulo 7 (ninguna fuente colombiana o estadounidense ha apoyado la hipótesis del arreglo tácito).

global), o “el tercer gran debate”, como también se le conoce en la literatura de las relaciones internacionales. Más recientemente, desde la segunda mitad de la década de los ochenta y los noventa ha habido otro debate y es aquí donde surge el constructivismo⁴¹. A grandes rasgos, el debate se ha dado a lo largo del eje racionalista-reflectivista. En un extremo están los racionales “aburridos” (como los llama Ole Weaver) y en el otro, los posmodernistas deconstructivistas, con los que resulta imposible trabajar pues cuestionan la posibilidad de adquirir conocimiento; a éstos también se les llama *anti-foundationalists*. En medio de estos dos polos, y a raíz del debate entre racionalistas y reflectivistas, ha surgido el constructivismo. A lo largo de los años noventa, especialmente después de la publicación del famoso artículo constructivista de Alexander Wendt en 1992⁴², los grandes del neorrealismo (Miersheimer, Grieco) y de la antigua interdependencia (Keohane) se han embarcado en un interesante y dinámico diálogo académico con los nuevos constructivistas (Onuf⁴³, Kratochwil⁴⁴, Katzenstein⁴⁵).

Antes de continuar, se advierte que el constructivismo no es una panacea, que no es una escuela homogénea y que aún le falta nutrirse de estudios empíricos para avanzar y afianzar tanto conceptos como pasos metodológicos. El constructivismo cuestiona varios supuestos de los paradigmas tradicionales de las RI y gira el microscopio un par de grados para poder examinar otros objetos; en suma, los constructivistas se formulan preguntas distintas. Primero, los constructivistas se fijan más en los procesos de interacción y de aprendi-

zaje entre actores internacionales, en lugar de centrar su atención en las estructuras de distribución de poder. Es decir, un constructivista observaría cómo a lo largo de los años EEUU y Colombia crean y moldean una relación bilateral en lugar de concentrarse inmediatamente en el hecho de que EEUU es más poderoso, y Colombia un país pequeño. Este proceso de interacción genera convenciones de comportamiento o instituciones, entendiéndose por esto la existencia de prácticas que se han convertido en rutinas más o menos estables y que están reguladas por normas o reglas de juego que a su vez van surgiendo de la continua interacción. Segundo, los constructivistas observarían no sólo los cambios de comportamientos de los países u otros actores (es decir, un cambio de política) sino que retrocederían unos pasos en el camino analítico para descubrir cómo es que las identidades mismas de los actores son las que determinan los intereses y el comportamiento. Las identidades son el objeto de estudio principal y, a diferencia de los neorrealistas, aquí no se hacen suposiciones acerca de los intereses de los estados, sino que se estudia la manera como los intereses surgen y cambian, moldeados por los procesos de interacción. Se es lo que se es (se tiene una identidad X) por la forma en que se interactúa con los demás y por la forma de concebirse a sí mismo dentro de la interacción. Así, Wendt cuestiona el supuesto de la anarquía y todos sus corolarios. Afirma que la anarquía no tiene, necesariamente, por qué producir estados-nación celosos de su supervivencia que buscan maximizar toda acción y que sospechan de

⁴¹ Una reciente y crítica genealogía de las relaciones internacionales se encuentra en Ole Weaver, “Figures of International Thought: Introducing Persons instead of Paradigms”, en Iver B. Neumann and Ole Weaver (editores), *The Future of International Relations. Masters in the Making*. London: Routledge, 1997, pp. 1-37.

⁴² Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, 46, 2, primavera de 1992.

⁴³ Nicholas Onuf, *A World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

⁴⁴ F. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

⁴⁵ Peter J. Katzenstein, (editor). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

las acciones de los otros (el dilema de la seguridad y el panorama neorrealista). Por ejemplo, tanto Suiza como Irak se hallan en el supuesto sistema anárquico, pero EEUU sólo percibe con recelo a Irak y no a Suiza. La anarquía es lo que los estados han hecho de ella. Wendt dice que el neorrealismo de Waltz no está equipado para observar y explicar por qué los estados A y B se perciben como amigos o como enemigos, o por qué la soberanía de unos países se respeta y otras no, o por qué algunas potencias han sido revisionistas y otras no. Si la política internacional se trata de poderes, capacidades e intereses, ¿qué previene a EEUU de conquistar a las Bahamas o a Nigeria? ¿Por qué EEUU aparentemente no tiene interés en hacerlo?

El constructivismo finalmente ha abierto nuevas perspectivas de análisis y ofrece ciertas ventajas para el estudio de las relaciones Colombia-EEUU. Una de ellas es que finalmente se tiene una macro-tendencia que sirve para analizar a todos los estados-nación y varios temas, no sólo las potencias y la cuestión de la guerra y la paz. Es cierto que, hasta el momento, el mayor evento de política internacional que ha empujado este debate es la implosión de la Unión Soviética y el final de la guerra fría, un fenómeno que ninguno de los paradigmas tradicionales fue capaz de predecir o explicar, y por esto parte de los esfuerzos teóricos de Wendt y otros estuvieron alimentados por la necesidad de entender y explicar tan trascendental episodio en la historia mundial. No obstante, a medida que pasa el tiempo, emergen las bondades del constructivismo para explicar otros fenómenos y contestar preguntas que antes no tenían respuesta. Los siguientes párrafos intentarán hacer una lectura constructivista de las relaciones Colombia-EEUU.

La crisis de las relaciones Colombia-EEUU en 1995-1997

Una larga y excepcional historia de alianza

A diferencia de la experiencia regional, las relaciones entre Colombia y EEUU sobresalieron en el siglo XX por su esta-

bilidad y armonía, al menos hasta 1995, aunque el siglo empezó con un hito negativo: la intervención de EEUU en las relaciones entre el gobierno central y la provincia de Panamá. Algunas consecuencias de este episodio fueron la creación de un nuevo Estado, el establecimiento de un enclave colonial en el canal de Panamá, una paranoia (justificada o no) con respecto a la autonomía política y una profunda herida en la memoria colectiva de los colombianos, que siempre resucitan al episodio de Panamá en los momentos álgidos del sentimiento antiestadounidense. Panamá y las intervenciones militares de EEUU en el Caribe en la época de la "diplomacia de las cañoneras" y luego en 1965 en República Dominicana, en 1983 en Granada y en 1989 en Panamá (de nuevo) cimentaron y garantizaron la imagen del *hegemon* abusivo y caprichoso en la percepción de los colombianos.

No obstante, una vez resueltos los problemas de Panamá, surgió una nueva relación de amistad entre dos naciones que se identificaron a sí mismas con los valores Occidentales de la democracia y el liberalismo económico. Esta amistad fue reforzada por las continuas alianzas en las batallas más significativas –al menos para EEUU–, del siglo XX. Mientras otros países en América Latina fueron problemáticos para EEUU, Colombia gozó, por lo general, de una excelente reputación. Nunca fue percibida como una amenaza en los años veinte y treinta comparada con el nacionalismo mexicano (especialmente por las consecuencias de la nacionalización del petróleo) o con el rechazo visceral argentino a todo lo que tuviera que ver con EEUU y su influencia regional. Colombia aceptó con brazos abiertos la política del Buen Vecino, y en las guerras mundiales fue aliada, especialmente durante la Segunda Guerra, cuando declaró, muy temprano, estado de beligerancia en contra de Alemania y Japón, y ofreció su territorio para que EEUU estableciera bases (oferta que no fue aceptada). Durante la guerra fría, Colombia también se armó contra el comunismo y

recibió entrenamiento y helicópteros para combatir al comunismo que amenazaba desde adentro a través de las guerrillas (FARC, ELN y EPL al principio, luego M-19 en los años setenta). En los años sesenta Colombia se convirtió en el caso estrella de la Alianza para el Progreso que lanzó J. F. Kennedy formalmente en 1961. Colombia mantuvo su democracia mientras los países del cono Sur y Centroamérica caían uno a uno bajo dictaduras militares. Colombia siempre fue aliada en la campaña pro-democratizadora estadounidense; su declaración durante la invasión a Panamá en 1989 condenó la intervención, pero admitió que la culpa era finalmente de Noriega por haberse alejado de la democracia. A mediados de los ochenta, y en los noventa, nuestro país también se convirtió en aliado económico cuando se embarcó por completo en la línea de la economía de mercado. Y finalmente, Colombia ha sido aliada en la lucha antidrogas, participó así mismo en las convenciones mundiales de 1961, 1972 y 1988, firmó convenios en 1979 y 1980 para la asistencia legal mutua y la extradición, y a partir de 1989 se convirtió en la vitrina de la Estrategia Andina. Virgilio Barco y George Bush institucionalizaron la guerra contra las drogas que había empezado en los años setenta. La Estrategia Andina no fue una imposición: los funcionarios colombianos contribuyeron a tejerla e implantarla, y recuérdese que la primera reunión fue en Cartagena en 1990, que Barco fue especialmente activo en la diplomacia presidencial que volcó los ojos sobre Colombia y sobre el principio de corresponsabilidad, y que funcionarios del gobierno Barco crearon el Programa Especial de Cooperación, el que trajo de nuevo a Colombia la agencia de

cooperación estadounidense AID.

Las últimas líneas dibujan la cara aliada de Colombia; pero no se sugiere que en todos los aspectos, políticos y económicos, Colombia y EEUU siempre hayan estado sincronizados. La identidad latinoamericana del país también lo ha llevado a desarrollar y conservar posturas que cuestionan las acciones de los EEUU; tal es el caso de su tradicional apego al principio del no-intervencionismo. Colombia aprovechó las arenas multilaterales, como la OEA y sus conferencias antecesoras y las Naciones Unidas, para expresar sus reservas con respecto a la actitud de EEUU frente a América Latina. En los años sesenta, especialmente bajo la administración de Lleras Restrepo, Colombia fue percibido como líder regional. No obstante, en el largo plazo, el regionalismo colombiano no suscitó antagonismos irreconciliables con los EEUU. Es más, la participación activa del país realzó su imagen de nación occidental y confiable pues jugó siempre bajo las normas aceptadas por las potencias occidentales del sistema internacional, en lugar de transformarse en un elemento "antisistémico" como Cuba. En suma, Colombia siempre fue percibida como un Estado cooperativo⁴⁶.

II. La cooperación antidrogas: el proceso de institucionalización de la guerra antidrogas⁴⁷

La posición de Colombia frente al narcotráfico y a las medidas nacionales e internacionales para combatirlo no ha sido homogénea. Primero, no parece haber unanimidad en la sociedad con respecto a la definición de los problemas relacionados con las drogas ilícitas. Segundo, la percepción negativa de la indus-

⁴⁶ Las fuentes consultadas para la sección histórica fueron: Stephen Randall, *Colombia and the United States. Hegemony and Interdependence*. Georgia: University of Georgia Press, 1992, y Robert Drexler, *Colombia and the United States. Narcotics Traffic and a Failed Foreign Policy*. North Carolina: McFarland & Co., 1998. Véanse también Smith, *Talons of the Eagle*, Lars Schoultz, *Beneath the United States. A History of U.S. Policy toward Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998, y los volúmenes correspondientes al continente americano en la colección oficial estadounidense *Foreign Relations of the United States*.

⁴⁷ Algunos argumentos de esta sección fueron desarrollados en Alexandra Guáqueta, *Explaining the Deterioration of the United States-Colombian Relationship in 1995-1997. Conflict and Cooperation in the War against Illegal Drugs*, tesis de M.Ph., sin publicar. Universidad de Oxford, abril de 1998.

tria de las drogas ilícitas ha estado fragmentada; ciertamente se ha condenado el uso, pero sobresale la tolerancia tácita o explícita con respecto al tráfico. Tercero, la percepción estatal y societal ha cambiado con el correr del tiempo y son varias las razones que explican este cambio; entre ellas están el tamaño del negocio mismo, el surgimiento de la narcoviolenencia, las campañas de propaganda antidroga y el reciente crecimiento de una suerte de ética anticorrupción. A pesar de estas fracturas internas, el Estado colombiano condenó el narcotráfico y desde 1989 se embarcó en un proceso de institucionalización de la guerra contra las drogas que incrementó y tecnificó la cooperación antidrogas. Los analistas preocupados con el tema del conflicto sólo vieron discrepancias entre EEUU y Colombia en los años noventa, cuando en realidad nunca antes había estado Colombia (y otros vecinos de América Latina) tan en línea con el prohibicionismo antidrogas, ni había actuado tan de cerca con agentes y funcionarios estadounidenses.

En EEUU hubo diferentes eventos y procesos burocráticos que hicieron que el prohibicionismo antidrogas adquiriera un nuevo ímpetu entre 1989 y 1990. Los escándalos de las guerras mafiosas en la Florida y del *crack* a mediados de los años ochenta llevaron al Congreso a preocuparse por el asunto de las drogas; era una demanda del Constituyente primario, de los ciudadanos. Así empezó a crearse una serie de leyes para dinamizar la lucha antidrogas dentro y fuera de los EEUU. La percepción de que Reagan había traicionado las necesidades en el frente de las drogas por su obsesión con Centroamérica también llevó al Congreso a ejercer su papel de control (el *check and balance*) al Ejecutivo, y de ahí, por ejemplo, nació la certificación, un mecanismo con función doble: dinamizar la guerra contra las drogas mediante el reclutamiento regional y cerciorarse de que

el Ejecutivo estuviera cumpliendo con sus tareas. Así fue también como George Bush heredó un mandato para "hacer más", crear el *National Drug Control Strategy* y la oficina del zar antidrogas (*Office of National Drug Control Policy*). Todo esto coincidió con el crecimiento de la industria de las drogas ilícitas a nivel mundial, en América Latina y en Colombia, lo que confirmaba la necesidad de incrementar y mejorar las formas de lucha; coincidió con la respuesta normativa de la comunidad internacional hacia las drogas a través de la Convención de Viena, de la cual se derivaron leyes a nivel nacional en los diferentes países signatarios⁴⁸ y, finalmente, coincidió con un cambio en la percepción colombiana frente al narcotráfico. Después de varios años de matanzas, bombas y magnicidios, los colombianos, o al menos el presidente Barco, estaban decididos a declararle la guerra a los narcotraficantes. Así nacen la Estrategia Andina y posteriormente la ATPA (*Andean Trade Preference Act*) en noviembre de 1991, fecha en que es aprobada por el Congreso estadounidense.

Después de 1990, Colombia y EEUU cooperaron *más*, no menos en la lucha antinarcóticos. Y a lo largo de los años noventa y hasta 1994 todo marchó siguiendo una pauta más bien rutinaria. Sí, hubo desaveniencias y momentos difíciles —como en toda relación—, pero estos obstáculos se superaron hábilmente. Así se manejó el problema de la extradición, el de los radares que proporcionaban información para el derribamiento de aviones, la fuga de Escobar y el acta de 1992 que permitía arrestos estadounidenses extraterritoriales. Incluso se hallaron mecanismos *ad hoc*, bastantes imperfectos, para continuar con la asistencia legal mutua que se había interrumpido en 1993.

Hubo tres aspectos técnicos y burocráticos fundamentales de la etapa de la institucionalización de la guerra contra las drogas que son esenciales para en-

⁽⁴⁸⁾ Véanse comentarios de Rodrigo Uprimny, "Jueces, narcos y políticos: la judicialización de la crisis política", en Francisco Leal Buitrago, *Tras las huellas*, p. 112.

tender cómo las prácticas previas de cooperación van cambiando y cómo, a pesar de más (no menos) cooperación, empieza a distorsionarse el patrón tradicional de las relaciones bilaterales. El primero fue la expansión de la burocracia antidrogas en EEUU y en Colombia. La ONDCP, la oficina hoy dirigida por Barry McCafrey, se creó y para 1993 tenía más de ochenta personas. Las oficinas antidrogas se volvieron importantes y adquirieron más responsabilidades; así el *Bureau for International Narcotic Matters* se amplió y modernizó para dar paso al *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement* en 1994. Incluso los embajadores estadounidenses adquirieron funciones adicionales, adoptaron tareas en la coordinación de la implantación de las políticas, antidrogas en los diferentes países⁴⁹. De esta manera se abrió el espacio administrativo y político para que los embajadores de los países andinos se tornaran figuras con mayor poder político⁵⁰. En Colombia también se creció la maquinaria antinarcóticos. Se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes, y trajo consigo a personajes, algunos activos y carismáticos como Gabriel de Vega. El Bloque de Búsqueda se modernizó, la Fiscalía—creada en 1991—adquirió un papel importante en la lucha antidrogas, el entrenamiento de la policía antinarcóticos se incrementó y se institucionalizó la sustitución de cultivos, primero a través de programas de UNDCP (*United Nations International Narcotic Control Program*) y luego con el PLANTE (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo).

El segundo aspecto se refiere al control y a la supervisión administrativa y

política de las acciones antinarcóticos. A medida que fue creciendo el número de personas involucradas y las operaciones, aumentó el monitoreo, y a medida que fue creciendo y perfeccionándose el monitoreo surgieron preguntas acerca de la adecuada medición de las políticas y las estrategias. Dos años después del lanzamiento de la Estrategia Andina y de la Estrategia Nacional Antidrogas en EEUU, el público y los expertos comenzaron a impacientarse con los resultados. Y era apenas natural, pues la estrategia era ambiciosa y “comprehensiva”, y se comprometía a brindar resultados rápidos. A nivel burocrático y político surgió, desde 1991 hasta 1995, un gran debate sobre cómo medir los resultados antinarcóticos. Un reporte de 1991 del *General Accounting Office*⁵¹ afirmó: “No hay criterios adecuados para evaluar la efectividad. Por esto es difícil evaluar la manera como la asistencia de EEUU ha contribuido a mejorar la efectividad de Colombia en sus programas militares y policivos y si la asistencia ha llevado a una reducción de la producción y de los embarques de cocaína colombianos”⁵². Posteriormente, la decisión sobre la cooperación siguió siendo más política que técnica, y los funcionarios recurrían en gran medida a su percepción sobre el progreso en lugar de ceñirse a las innumerables estadísticas. Claro está que la “tecnificación” del monitoreo condujo a ciertos aprietos, pues las mediciones se incrementaron y, con ellas, la información “científica” aplicada a la estimación de la cooperación, llevando a grandes contradicciones. En tercera instancia, las nuevas estrategias antidrogas redoblaron el énfasis externo

⁴⁹ U.S. General Accounting Office Report. *Drug War. Observations on Counternarcotics Aid to Colombia*. Washington D.C.: GAO, 1991, p. 15.

⁵⁰ No se debe confundir la actitud proconsular con la expansión del poder político, aunque ciertamente la combinación de estos dos elementos ha traído grandes consecuencias diplomáticas. Recordemos el caso de Robert Gelbard cuando fue embajador de Bolivia entre 1988 y 1992. Véase Eduardo Gamarra, “US-Bolivian Counternarcotic Efforts During the Paz Zamora Administration: 1989-1992”, en Bruce Bagley y William O. Walker III, *Drug trafficking in the Americas*, pp. 221-228.

⁵¹ De gran credibilidad en el medio estadounidense, el GAO es la oficina fiscalizadora del Congreso por medio de la cual se vigila la implantación de políticas por parte del Ejecutivo. Desde los años setenta produce reportes disponibles al público, y la política antidrogas ha sido motivo para numerosos y detallados informes especialmente en los años noventa.

⁵² U.S. GAO, *Drug War. Observations*, p. 5.

de las políticas estadounidenses, trayendo más expertos y más atención política sobre Colombia.

Al final, se presentaron varias consecuencias a raíz de las iniciativas que empujaron a "hacer más" con respecto a la industria de las drogas ilícitas. Colombia internalizó las medidas e hizo parte de la institucionalización de las drogas; así garantizó tanto el patrón histórico de alianza como el patrón regional de penetración del *hegemón* en el sistema interno del país cliente. Hubo una fragmentación de ambos estados en su relación bilateral, que para 1994 incluía una compleja red intergubernamental a nivel burocrático y político. Esto hizo que el manejo de las relaciones se fuera volviendo cada vez más complejo. Las expectativas sobre la lucha antidrogas se crecieron y, por ende, las desilusiones. El mayor dilema empezó cuando los funcionarios observaron que sus programas y políticas eran cumplidos a cabalidad sin que esto condujera a la disminución de las drogas ilícitas en EEUU, a la disminución del tráfico de drogas desde Colombia o en general en el mundo. Sí, se "hacía más", pero el negocio parecía más robusto que nunca. ¿Y quién era responsable? El prohibicionismo en su esencia nunca fue cuestionado. Ya era muy tarde; había una maquinaria antidrogas enorme y funcionarios entrenados e indoctrinados. Nótese que en 1993 Clinton quiso reducir la ONDCP y concentrarse en medidas domésticas, pero le fue imposible luchar contra el atrincheramiento del ala radical en contra de las drogas asentado en la burocracia del Ejecutivo y en el Congreso⁵⁵. Las respuestas para explicar el "extraño" fenómeno se volcaron sobre la *voluntad* de los países de América Latina en la cooperación antidrogas. Es fácil entender cómo llegaron los funcionarios estadounidenses a este raciocinio. Bastó sólo con recu-

rrir a las percepciones históricas acerca de los latinoamericanos para culparlos de ineficientes y corruptos⁵⁴. No obstante, Colombia seguía siendo aliada en 1994⁵⁵. El reporte de la estrategia antidrogas de 1994 decía: "Colombia ha manifestado una fuerte voluntad política, a pesar del alto precio que paga en términos de violencia... Colombia ha hecho buen uso del apoyo antinarcóticos estadounidense... Colombia ha reformado su sistema judicial y su capacidad de interdicción. Con la ayuda de las agencias investigativas de los EEUU y de sus fiscales, Colombia ha mejorado notablemente..."⁵⁶.

III. Colombia: de aliado a amenaza

A mediados de 1994, Colombia era el candidato número dos, después de Chile, para ingresar al NAFTA (*North American Free Trade Agreement*). Unos meses después, en marzo de 1995, el estatus de aliado de Colombia fue cuestionado con la primera certificación condicional otorgada al país. Los medios de comunicación ya se referían a una crisis de confianza mutua y a la "cubanización" de Colombia. Así pues empezó la primera etapa del conflicto. Lo crucial de esta etapa fue el cambio de imagen de Colombia; Colombia pasó de ser el aliado tradicional, la democracia ejemplar de la región, a ser un país tomado por narcotraficantes en el que no se podía confiar. El efecto de este cambio de imagen fue el cambio de expectativas en Washington y el cambio de la forma como se manejó el disenso. A diferencia de los enfoques tradicionales sobre cooperación, se argumenta en este artículo que la percepción sobre la cooperación de Colombia estaba íntimamente relacionada con su imagen, con su identidad. Antes, Colombia era amiga, y por supuesto, los amigos siempre

⁵⁵ Peter Lupsha, "La guerra contra las drogas", en Francisco Thoumi y Alexandra Guáqueta (editores). *El rompimiento de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1997, p. 54.

⁵⁴ Una excelente historia sobre cómo los estadounidenses se formaron opiniones negativas de los latinoamericanos a través del tiempo se encuentra en Schoultz, *Beneath the United States*.

⁵⁵ "NDCS 1994: Reclaiming our Communities from Drug and Violence", en CRS *International Narcotics*, p. 457.

⁵⁶ *Ibid.*

cooperan, y cuando los amigos se equivocan, no hay grandes tormentas, pues una amistad sólida no se cuestiona por disensos de rutina. Pero esta vez fue distinto; Colombia había cambiado.

¿Pero qué tan radical fue el cambio?, se preguntarán algunos. ¿Qué tan diferente era Colombia en marzo de 1995 de lo que había sido en 1993 o en agosto de 1994 o incluso en diciembre de 1994? El negocio de las drogas persistía, el cartel de Medellín se había exterminado, las investigaciones para atrapar al cartel del Cali ya habían avanzado pero aún no había resultados, los cultivos ilícitos habían aumentado, la erradicación aérea y masiva se había instaurado, la violencia seguía en el mismo nivel, el contacto de los narcotraficantes con políticos se hizo más visible por el escándalo de los narcocasetes y la guerrilla seguía causando desórdenes en las áreas rurales (siempre tan lejanas del centro) como lo había hecho desde los años sesenta. Adicionalmente, para 1995 el prohibicionismo había avanzado bastante en su proceso de institucionalización. Es cierto, sin embargo, que la implantación de muchas de las medidas, por ejemplo, el sometimiento a la justicia, era todavía deficiente⁵⁷.

Varios factores contribuyeron a que la percepción sobre Colombia y su cooperación cambiara. Uno de ellos fue el incremento de información disponible a los funcionarios estadounidenses (debido a la mayor interacción ocasionada por la implantación del mayor número de medidas de cooperación antidrogas) sobre cómo funcionaba Colombia y el hecho de que la información disponible tuviera un significado para los funcionarios. En 1995 las imperfecciones de la demo-

cracia colombiana que antes habían sido "tan sólo" imperfecciones se convirtieron en prueba fehaciente de que Colombia no era la misma. Una revisión a los reportes de derechos humanos (que son bastante completos en el tema de la política colombiana en general) sobre Colombia desde los años setenta hasta la fecha, muestra que los tomadores de decisiones de EEUU tenían a su disposición una gran cantidad de información sobre la violación de derechos humanos, la guerrilla, la democracia restringida, la influencia del narcotráfico y la corrupción; no obstante, esta información nunca cuestionó los parámetros básicos con los que se medía y juzgaba a Colombia. Desde los años setenta hasta los noventa Colombia seguía siendo "la democracia más estable y vieja del continente"⁵⁸. Pero el cambio a nivel ideológico sucedió entre 1993-1995⁵⁹.

Otro de los factores que contribuyó a este fenómeno fue la manera de entender el fenómeno del narcotráfico. Es útil recordar el argumento de la "securitización". Pues bien, a medida que los años noventa avanzaron, las drogas no sólo se convirtieron en una cuestión de seguridad, sino también en una amenaza a la democracia, especialmente por su capacidad corruptora. Pero, ¿por qué es este cambio conceptual tan importante? Las administraciones Bush y Clinton se enfrentaron con arduos debates políticos e intelectuales acerca de la nueva misión de EEUU en el mundo, ya que aparentemente el combate al comunismo no era necesario. La respuesta a esta búsqueda fue la democracia. Claramente no fue una respuesta nueva, pero quizá la más obvia teniendo en cuenta la historia política de EEUU⁶⁰. Lo cierto es que

⁽⁵⁷⁾ Véase Edgar Alfredo Garzón Saboyá, "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y lavado de dinero", en Francisco Thoumi *et. al.*, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: Ariel-PNUD-Dirección Nacional de Estupeficientes, 1997.

⁽⁵⁸⁾ Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Country Reports on Human Rights Practices*. Años 1978-1995.

⁽⁵⁹⁾ En 1997, por ejemplo, fue la primera vez que EEUU se preocupó por la guerrilla colombiana, no sólo por sus nexos con el narcotráfico, sino también por su poder de desestabilizar al país. Washington, y en cierto modo Bogotá, "descubrieron" finalmente la guerrilla sólo hasta ese entonces. Antes había sido tan sólo un "ruido" lejano.

en los años noventa la retórica acerca de la democracia invadió el círculo político-ideológico en forma de avalancha, y ésta se convirtió en la posición más preciada de EEUU y de Occidente. El discurso sobre la democracia permeó los intereses, la identidad, las políticas, las metas, las instituciones y las normas, y la seguridad de los EEUU se definió en términos de democracia⁶¹. Esta atmósfera fue la que coexistió en los primeros años de la década de los noventa cuando se ajustaban y perfeccionaban las nuevas técnicas antinarcóticos y las nuevas formas de medición acerca de la eficacia y la cooperación. Uno de los problemas con el concepto de la democracia es que siguió siendo amplio, un tanto abstracto, menos cristalino que el concepto del comunismo con la Unión Soviética a la cabeza. Esta vez, en los noventa, cualquier cosa podía tomarse como una amenaza a la democracia y a la seguridad de los EEUU, toda vez que la democracia era la esencia de la identidad estadounidense y de su política exterior de la posguerra fría. Así Colombia se convirtió en una amenaza.

Cuando Clinton lanzó la estrategia antinarcóticos de EEUU, después de la necesaria revisión que se da con los cambios de gobierno, afirmó lo siguiente:

[La nueva] Estrategia también implica un reto a que cambiemos la forma como observamos los programas internacionales del control antinarcóticos. *El narcotráfico internacional es una actividad que amenaza las instituciones democráticas*, alimenta el terrorismo y la violación de los derechos humanos, y contrarresta el desarrollo económico. ...El tráfico global de drogas afecta de forma importante la seguridad americana y su

bienestar. Carteles ricos, violentos y poderosos son una creciente y fundamental amenaza a las democracias frágiles y al crecimiento económico. ...*Los EEUU piensan que es más fácil trabajar con los Estados democráticos y adherentes al libre mercado y que éstos están más dispuestos a cooperar con la comunidad internacional en un esfuerzo común en contra de la industria de las drogas ilegales*⁶².

Por primera vez se consideró a Colombia como una amenaza a la democracia (en general) y una amenaza a los EEUU. El tema de la corrupción también se puso de moda en los años noventa. Y las lecturas sobre la forma como las drogas podían ser una amenaza introdujeron el ingrediente de la "corrupción". La *International Narcotic Act* de 1992 incluyó "medidas legales y policivas para prevenir y castigar la corrupción pública, especialmente por altos funcionarios gubernamentales"⁶³, como un criterio para dar certificación plena a otros países en la lucha contra las drogas. Y la estrategia antinarcóticos de la administración Clinton para el continente americano afirmó que los "capos" eran el primordial objetivo estratégico porque su "habilidad para corromper e intimidar constituye la amenaza más seria que el narcotráfico representa para la democracia, el Estado de Derecho [*rule of law*] y la estabilidad económica"⁶⁴.

El tema de la voluntad política de los otros países como una explicación al fracaso de las políticas (en lugar del cuestionamiento al prohibicionismo) también surgió en los análisis. La estrategia de 1994 dice: "Los Estados Unidos asistirán a aquellas naciones que tienen la voluntad política para combatir el tráfico ilegal de drogas. ...Mientras tanto, en aquellos países en los que la voluntad

⁶⁰ Para una historia de la tradición estadounidense en la promoción de la democracia, véase Tony Smith, *America's Mission: The United States and the World Wide Struggle for Democracy in the Twentieth Century* Princeton: Princeton University Press, 1994.

⁶¹ Véase Augusto Varas, "Post Cold War Security Interests and Perceptions of Threat in the Western Hemisphere", en Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (editores). *Security, Democracy and Development in US-Latin American Relations*. Miami: University of Miami, North-South Center Press, 1994, p. 18.

⁶² National Drug Control Strategy 1994, pp. 410-490, especialmente pp. 410, 451 y 452. El énfasis en itálicas no está en el original y fue añadido por el autor.

⁶³ U.S. Congress, *International Narcotics Control Act of 1992* H.R. 6187, 102 Congress, Sec. 490, Washington, enero 3, 1992.

⁶⁴ FY Country Programs. "A Counternarcotic Strategy for the Western Hemisphere", INL webpage, 1998.

política y el compromiso se mantengan débiles, continuaremos con iniciativas diplomáticas y otro tipo de iniciativas eficientes en su costo para fortalecer la voluntad de combatir la producción de narcóticos y el narcotráfico⁶⁵.

Así, la voluntad y la alianza de Colombia se cuestionaron, no apoyadas en las acciones antidrogas, sino con base en su nueva identidad de narco-Estado y su identidad de país latinoamericano tradicionalmente caótico.

Hubo un tercer factor adicional que contribuyó a cambiar las ideas que se tenían sobre Colombia en Washington; el "incidente Haití". Uno de los temas que heredó Clinton de Bush fue el de Haití, la política hacia la dictadura de Raúl Cedrés y los balseros que emigraban hacia EEUU. En 1994, Clinton inició un proceso diplomático para el cual buscó el apoyo de las Naciones Unidas y de los miembros de la OEA con el fin de "facilitar" el retorno de Jean Bertrand Aristide (el líder depuesto) a Haití; éste sería el retorno a la democracia. La posibilidad de que Colombia cooperara mediante algún gesto (por ejemplo, el envío de tropas policivas) se discutió en los círculos diplomáticos de Washington, y la sugerencia llegó a oídos de Samper. Al parecer, para diciembre de 1994 se había llegado a un trato mediante las consultas realizadas por el subsecretario de Estado para asuntos latinoamericanos, Alexander Watson, con el presidente Samper. Sin embargo, a la hora de cooperar, Colombia condenó la política hacia Haití y no participó⁶⁶. La noticia llegó a Clinton por medio de una nefasta conversación telefónica con el cuestionado presidente colombiano. Clinton percibió a Samper como un líder en quien no se podía confiar. Es, quizás, imposible especular acerca de la importancia del "incidente Haití" para las relaciones Colombia-EEUU. ¿Qué habría

pasado si Colombia hubiera participado en Haití? ¿Habría Clinton apaciguado a Gelbard en su persecución a Samper por tratarse de un aliado?. De lo único que se tiene certeza es que el incidente sirvió para corroborar dentro del círculo de Washington lo que algunos funcionarios pensaban hacía algún tiempo atrás acerca de Samper. Téngase en cuenta que en la famosa reunión de junio de 1994 donde se le advierte a Samper sobre los dineros calientes, Cresencio Arcos, el segundo en el INL después de Gelbard, afirmó: "Este hombre tiene la arrogancia de la corrupción. Me recuerda al presidente de Honduras cuando le pregunté alguna vez acerca del enorme anillo que llevaba su esposa y que todo el mundo sabía de dónde provenía"⁶⁷. Las cualidades (o defectos) que se percibieron sobre Samper se traslaparon con la identidad de la nación. Samper no era un líder confiable, luego Colombia no era amiga, ni aliada, ni tenía voluntad para combatir el narcotráfico.

Desde 1995 en adelante, a Colombia se la trató de forma diferente porque ya no era la Colombia de antes; había adquirido otra identidad a los ojos de los funcionarios estadounidenses. Este cambio estuvo más relacionado con la percepción sobre Colombia, que con una falta de cooperación. Uno de los problemas, claro está, fue la mezcla perversa entre la politización de la certificación (no se certificaba con base en los datos objetivos) y la tecnificación de la medición de cooperación (pero por otro lado, las reglas formales ataban a los funcionarios a llevar a cabo evaluaciones anuales que se especializaban y volvían más minuciosas cada año).

De ahí en adelante siguió la segunda y más aguda etapa del conflicto, las descertificaciones de 1996 y 1997, las peleas entre Gelbard y los colombianos, la intromisión de EEUU en el proceso 8000 a través de la

⁶⁵ Congressional Research Service, *International Narcotics Control and United States Foreign Policy: A Compilation of Laws, Treaties, Executive Documents, and Related Materials*. Washington: EEUU, GPO, diciembre, 1994, p. 454.

⁶⁶ Memorando sin fecha del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia elaborado por Francisco Coy y entrevista con Philip McLean, Washington, agosto de 1999.

⁶⁷ Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgardo Téllez, *El presidente que se iba a caer. Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*. Bogotá: Editorial Planeta, 1996, p. 47.

descertificación y los temores de invasión y de golpes de Estado. Los años 1996 y 1997 fueron especialmente frustrantes para los colombianos, ya que la cooperación antidrogas sobre el terreno no sólo continuó sino que se fortaleció al tiempo que había crisis y reiteradas acusaciones de falta de cooperación. Por ejemplo, en 1996 y 1997 la administración Samper fumigó un promedio de 32.447 hectáreas de coca por año equivalente a 44% del área cultivada, mientras que en 1991-1994 se fumigó tan sólo 4,5% del área (1.790 hectáreas promedio al año). En 1996 y 1997 se incautaron 401.917 kilos de hoja de coca por año, casi el doble del promedio para 1991-1994⁶⁸. La administración Samper también firmó el Convenio de Interdicción Marítima y suscribió nuevos acuerdos de cooperación internacional con el Reino Unido y España, e implantó nuevas leyes contra el lavado de dinero⁶⁹. Las percepciones sobre la cooperación antidrogas de Colombia se contaminaron en 1996 y 1997 por la imagen del país y por la obsesión de Gelbard con Samper. EEUU perdió de vista su meta; la política inicial era aumentar la cooperación antidrogas en lugar de promocionar la caída del presidente de un país (como en los "viejos" tiempos, y como solía hacerse en territorios que nunca habían sido Colombia).

Por su parte, el país fue incapaz de manejar la certificación condicional y mucho menos las descertificaciones de 1996 y 1997 debido a la crisis interna desatada, en parte, por el proceso 8000. La administración Samper estaba ocupada, en la guerra contra los "conspiradores" y contra cualquiera que se acercara a los estadounidenses. A la vez, la imagen del *hegemón* malévolo y, la imagen de Panamá, previnieron cualquier acercamiento. El embajador Myles Frechette vino a simbolizar al "vampiro", al típico procónsul.

Las relaciones bilaterales cambiaron desde la crisis. La relación entendida como una institución transformó sus prácticas y normas establecidas en el pasado. Esta vez, la alianza y todas sus ventajas no estaban garantizadas; esta vez, EEUU podía intervenir abiertamente en los asuntos internos de Colombia. No obstante, nunca invadió al estilo Panamá. El país dejó de ser la vitrina latinoamericana para convertirse en el típico cliente de las esferas de influencia. La gran ironía es que la crisis fue producto mismo del aceleramiento de la cooperación, de su institucionalización, que detonó una serie de transformaciones en la manera como históricamente venían relacionándose Colombia y EEUU.

A diferencia de un neorrealista, el constructivismo tiene una gran ventaja y es que nos muestra una realidad dinámica donde los cambios son posibles. Colombia no puede modificar la asimetría de poder entre ella y EEUU, pero sí puede cambiar las prácticas que constituyen su relación y, a través de ellas, su misma identidad. Finalmente, el constructivismo resulta un enfoque especialmente atractivo para Colombia porque formula preguntas acerca de su identidad, un debate que hasta ahora comienza a darse en círculos intelectuales⁷⁰. La identidad colombiana es producto de variables tanto internas como externas. Wendt afirma que la identidad puede alterarse por la interacción con otros por vía de la cooperación internacional, pero también a través de esfuerzos internos para transformar la identidad existente. Los párrafos anteriores fueron un relato sobre la construcción social e ideológica de Colombia como amenaza a través de la convergencia de múltiples procesos. Los párrafos del futuro narrarán cómo Colombia logró reconstruir su propia identidad.

⁶⁸) Cifras oficiales de la Policía Antinarcoóticos.

⁶⁹) Presidencia de la República, *Colombia. La lucha contra las drogas ilícitas. 1996 un año de grandes progresos*. Bogotá, 1996.

⁷⁰) Hernando Gómez Buendía (comp.). *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá: Tercer Mundo Editores-Colciencias, 1999.