

# Entorno a la extradición

## Una opinión expresamente polémica

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Este texto resume mi opinión sobre cómo no se ha discutido seriamente el asunto de la extradición y cómo ello está vinculado a la estrechez de la democracia en Colombia. Creo que lo anterior ha sido muy costoso para el país y promete ser funesto si ahora, que parece reabrirse tenuemente el debate, se escoge -otra vez- no hablar ni controvertir al respecto. A su vez, de repetirse el tradicional mutismo sobre esta difícil y espinosa cuestión, es muy probable que en esta ocasión Colombia se vea sometida a la presión y agresión de una doble fuerza desgarradora: el país se podría convertir en un verdadero títere de Estados Unidos en política internacional o en un genuino rehén de la narcocriminalidad organizada en política interna.

El tema de la extradición hace parte del largo y enorme conjunto de problemas sin resolver que ha venido acumulando el país en las últimas cuatro décadas. Este tópico, como varios otros que se

expresan en la actual crisis de ingobernabilidad, ha quedado en manos de los actores con criterio y capacidad de acción estratégicos; actores que delimitan el espacio, la oportunidad, los medios y las alternativas para determinar los potenciales escenarios de largo plazo de Colombia. En ese sentido, el gobierno de Estados Unidos y el narcotráfico han sido los actores críticos que han ido estableciendo los contornos y alcances hipotéticos de dichos escenarios, ante una sociedad civil no armada enlutada, enmudecida y enmohecida<sup>(1)</sup>. Mientras Washington aplica su poderío imperial, el crimen organizado vinculado al negocio ilícito de las drogas utiliza su poder disgregativo<sup>(2)</sup>. Estados Unidos supo qué quería y el narcotráfico sabía qué no deseaba.

En un estupendo artículo publicado en mayo de 1994 por la revista *Political Theory*, reproducido en una compilación de veinte estimulantes ensayos, Albert Hirschman describe y explica el desarrollo de la noción de conflicto<sup>(3)</sup>. Su argumento central,

JUAN GABRIEL TOKATLIAN, sociólogo e internacionalista, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

<sup>(1)</sup> A ellos -a Estados Unidos y al narcotráfico- se ha sumado la guerrilla en cuanto a su creciente poderío para incidir en el devenir colombiano.

<sup>(2)</sup> El poder disgregativo -*disintegrative power*- es el que Carroll identifica como una forma de poder de los débiles; una forma escasamente estudiada por el acento colocado generalmente en el poder de los poderosos y en el poder entendido como dominación, conquista o control. Esa modalidad de poder es utilizada entre otros, según ella, por el crimen organizado. De acuerdo a Carroll, dicho poder se manifiesta a través de una capacidad relativamente difusa pero efectiva de erosionar y derrumbar las instituciones sociales, políticas y económicas establecidas, mediante un conjunto de acciones desafiantes y violentas que pone en evidencia las deficiencias e injusticias del estado de derecho. Véase, Berenice Carroll, "Peace Research: The Cult of Power", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 16, No. 4, 1972.

<sup>(3)</sup> Véase, "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Societies", en Albert O. Hirschman, *A Propensity to Self-Subversion*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

que recoge las muy diferentes contribuciones de Heráclito, Maquiavelo, Simmel, Coser, Dahrendorf, Gauchet, Dubiel, entre otros, es preciso y persuasivo: el reconocimiento del conflicto, su expresividad y la búsqueda de resolución del mismo son pilares esenciales para la existencia y el desarrollo de la democracia<sup>(4)</sup>. Así entonces, el conflicto no se entiende como corrosivo y amenazante, sino como conveniente y útil; es decir, el conflicto es, en realidad, un generador de integración y de cohesión ciudadana en un ámbito plural y diverso.

En efecto, la democracia es vital si existe el conflicto y es débil si se lo suprime. O dicho en otras palabras, el disenso es indispensable para garantizar una alternativa democrática para la convivencia social. El corolario de esta perspectiva es que el conflicto se concreta a través de la política. Evadir la política es evitar el conflicto; lo cual es extinguir la democracia. Por lo tanto, reivindicar el silencio es asegurar la violencia; lo cual conduce al autoritarismo<sup>(5)</sup>. Es indiscutible, a mi entender, la pertinencia de retomar la idea de conflicto en la versión pujante y transformadora que subraya Hirschman para tratar el tema de la extradición en el país.

Ahora bien, ello remite, necesariamente, a la pregunta sobre la democracia en Colombia. Una primera consideración podría llevar a afirmar su inexistencia, debido a la falta de un conjunto elemental de condiciones estructurales y funcionales para su implantación y funcionamiento. Otra segunda consideración podría conducir a señalar su existencia formal y procedimental. Me ubico en esta última perspectiva y, en ese sentido, sostengo que la ausencia de debate público y controversia real

alrededor de este delicado asunto de la extradición ha contribuido al debilitamiento significativo de la democracia colombiana. Y es tal la pobreza y fragilidad actual de la democracia en el país que cabe preguntarse sobre su práctica extinción en un futuro no muy lejano de continuar el hondo resquebrajamiento del estado de derecho en Colombia.

La estrategia de negar el conflicto ha conducido a multiplicar las formas de disputa no reguladas, extrainstitucionales y violentas. La consecuencia de acallar una controversia recia y seria en torno a la extradición y la de asegurar un desplazamiento (en el sentido psicoanalítico) de su discusión a recurrentes treguas ocasionales sin resolución final, ha alimentado la violencia. El silencio ficticio ocultó un disenso real y con ello se reprimieron temporalmente los desencuentros, los antagonismos y las contradicciones. Hoy Colombia inicia una vez más una muy callada, poco rigurosa y bastante rústica polémica alrededor de la extradición; con lo cual las opciones virulentas de tratamiento de este fenómeno prometen incrementarse nuevamente. En consecuencia, habría que prepararse para que la escasa democracia existente en el país quede a merced de una lucha de efectos devastadores entre el imperialismo moral de muchos estadounidenses y el narconacionalismo de varios colombianos.

#### LA EXTRADICION EN COLOMBIA: UN DEBATE ELUDIDO

El tratamiento dado por Colombia al tema de las drogas durante los últimos cuatro lustros ha puesto

<sup>(4)</sup> Sobresale una confusión en torno al término conflicto pues, en realidad, su definición en español es distinta a la de *conflict* en inglés. En español, el conflicto denota tanto el combate, la pelea y el enfrentamiento armado, como la cuestión o materia de discusión. De allí, que la mayoría de las personas identifican inmediatamente conflicto con violencia y sólo ocasionalmente enfatizan la dimensión de debate del término. En inglés, *conflict* y *violence* son dos palabras nítidamente distintas en su significación: *conflict* hace referencia, en esencia, a un contraste y prueba de voluntades encontradas y opuestas y *violence* se refiere al acto directo de extrema fuerza y fiereza. Mi uso, a lo largo de este texto, de la expresión conflicto se enmarca más en el sentido anglosajón del término.

<sup>(5)</sup> Pienso que para el caso colombiano, la preservación de espacios de silencio para no debilitar la democracia, para inhibir una memoria colectiva dolorosa o para evitar el regreso a un pasado violento no parece adecuado. La negación y supresión del debate en torno a la precariedad de la justicia en los sesenta -cuando se afirmaba el Frente Nacional-, en torno a los derechos humanos en los setenta -particularmente en la administración del presidente Julio César Turbay-, en torno al paramilitarismo en los ochenta -durante los gobiernos de los presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco- y en torno a la cuestión militar en los noventa -en especial mientras se configuraba la Constitución de 1991- han tenido consecuencias trágicas para el país. La acumulación y combinación de esos silencios no redujo la violencia y sólo agrietó aún más el elusivo estado de derecho en el país.

de manifiesto las enormes restricciones de carácter interno que han existido, y todavía existen, para conseguir una inserción externa favorable del país. Al menos tres factores colaboraron al respecto en cuanto al asunto de la extradición. Por un lado, el estilo y las costumbres del Frente Nacional ayudaron a eludir el debate en torno a aquella. La inclinación por ahogar polémicas para no reabrir heridas viejas ni generar nuevas, la disposición a dismantelar por la fuerza o a través de la cooptación todo intento serio y vigoroso de oposición, la preferencia por tapar los problemas evidentes y posponer las decisiones estratégicas, la propensión a premiar el atajo, el doblez y la irresponsabilidad, la tendencia a la despolitización del debate público, la práctica de manejo combinado clientelar (en lo social y político) y elitista (en lo técnico y económico) de la *res publica* sin rendición de cuentas alguna y con baja participación ciudadana, entre otras características fretenacionalistas, se hicieron patentes en el tratamiento del asunto de la extradición desde finales de los setenta.

Por otro lado, el tradicional parroquialismo frente a las cuestiones internacionales aportó a la falta de controversia alrededor del tratado colombo-estadounidense sobre extradición. La tardía inserción mundial del país, el poco interés ciudadano por los temas de política exterior, el relativo aislamiento colombiano en materia internacional y el bajo nivel informativo sobre el sistema global, concurrieron para desestimular la discusión sobre ese acuerdo, sus efectos y su manejo. Por último, el riesgo involucrado en el tratamiento de un asunto ligado a un fenómeno ilícito y clandestino como el negocio de las drogas cooperó para restringir el debate alrededor de la extradición. Sin duda, el peligro y la inseguridad en torno al tema fueron evidentes; particularmente como consecuencia de la violencia narcoterrorista indiscriminada impulsada por Carlos Lehder, Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Escobar, entre otros.

La mezcla de Frente Nacional en lo interno, de parroquialismo en lo externo y de narco-

violencia doméstica de base preferentemente antioqueña, coadyuvó a reforzar una subcultura del ocultamiento en cuanto al tópico de la extradición: negar su conflictividad fue la nota predominante por muchos años.

En ese sentido y durante las dos décadas recientes, resultó notorio el hecho de que los distintos gobiernos intentaron, a través de medidas jurídicas, frenar la expansión socio-política del narcotráfico, al tiempo que la base económico-financiera de los traficantes se mantuvo intacta. De modo errático y contradictorio se aplicaron iniciativas represivas que tuvieron un efecto circunstancial, ya que el poderío material del negocio ilícito de las drogas psicoactivas se preservó intacto. Se intentaba, de manera oscilante, deslegitimar su presencia y gravitación en la sociedad, aunque sin afectar sus fuentes ilegales y legales de acumulación; lo cual producía, *de facto*, una situación bastante esquizofrénica de rechazo y aceptación simultánea del narcotráfico. Esto último, entre otros factores, propició su gradual consolidación en la vida nacional porque la inconsistencia oficial y la ambigüedad ciudadana contribuyeron, sin proponérselo, a su acopio de poder económico e influencia política.

Así mismo, sobresalió la ausencia de una política estatal frente al narcotráfico en medio de un entorno nacional e internacional turbulento<sup>6</sup>. Desde finales de los setenta, el ejecutivo vio notablemente constreñida su capacidad para elaborar e implementar una estrategia antidrogas política y socialmente consistente y consensual. El Legislativo y el Judicial apoyaron ocasionalmente al Ejecutivo, le colocaron algunas restricciones, obstaculizaron de vez en cuando sus iniciativas, no colaboraron suficientemente o tuvieron interpretaciones divergentes respecto al asunto de las drogas ilícitas; todo lo cual incidió, en especial, para que la Presidencia -en un país presidencialista- no pudiera liderar y consolidar una política de Estado ante la problemática de los narcóticos en general y en cuanto a Estados

<sup>6</sup> Una política de Estado no resuelve *per se* una grave problemática nacional o internacional, ni la sola voluntad de impulsarla garantiza un manejo adecuado de un tema clave para un país. Sin embargo, una política de Estado alrededor de un asunto primordial puede facilitar el logro de un consenso básico para su aproximación, puede aportar a una capacidad más refinada para abordar la incertidumbre en su tratamiento y puede contribuir a desarrollar una visión de largo plazo sobre dicho asunto, etc.

Unidos en particular. Predominaron tácticas gubernamentales, discontinuas y confusas, que carecieron de respaldo político suficiente y de apoyo social necesario. Pero el vacío de una estrategia estatal no fue sólo la demostración de una falta de consistencia o concertación entre las ramas del poder, sino que también expresaba la inexistencia de un Estado sólido y fuerte en cuanto a la fortaleza de su legitimidad.

A su vez, el grado de expansión y complejidad alcanzado por la empresa ilegal de las drogas psicoactivas fue condicionando las políticas interna y externa frente a este fenómeno. Con el crecimiento del lucrativo emporio de los narcóticos, se incrementó el número de actores nacionales y transnacionales, estatales y no gubernamentales, ligados a este negocio ilícito. Paralelamente, se multiplicó su influencia sobre aspectos productivos, sociales, culturales, regionales, políticos y militares; todo lo cual contribuyó a entrelazar el asunto de las drogas psicoactivas con otros tópicos de la agenda doméstica e internacional. En consecuencia, al igual que otros casos nacionales en países centrales –aunque con las variaciones que hacen a un ejemplo en una nación periférica– los narcóticos se convirtieron en una cuestión «intermística<sup>(7)</sup>». Las drogas psicoactivas permearon de modo indeseable y crónico la política interna e internacional del país, desdibujando las fronteras entre uno y otro terreno y reduciendo los espacios de maniobra en ambos campos.

Paradójicamente, a pesar de la trascendencia lograda por el tópico de las drogas psicoactivas debido a su doble y simultáneo impacto interno-externo, esto no significó una modernización institucional capaz de dar un manejo congruente al tema. Es curioso que un fenómeno presun-

tamente tan esencial a los intereses nacionales se enfrentara por décadas con una estructura institucional pobre y carente de una perspectiva estratégica. Fuera de los organismos de represión del negocio ilegal de las drogas –cuya eficiencia ha sido de por sí dudosa por las limitaciones mismas de las instancias punitivas oficiales y por la enorme influencia corruptora del fenómeno de los narcóticos– ni la justicia, ni la Presidencia, ni la Cancillería, individualmente o en conjunto, estuvieron dotadas y preparadas para mejorar y elevar la capacidad de acción exterior en relación a las drogas psicoactivas. Sin duda el país confrontaba (y confronta) asuntos prioritarios como la pobreza, el desempleo, la injusticia, la inseguridad, entre otros. No obstante, el bajo desarrollo y el pobre desempeño institucional en cuanto al tema de los narcóticos es sorprendente dada la dimensión alcanzada por una narcocriminalidad organizada afirmativa y poderosa y en vista de la evidente «narcotización» de la política externa de Colombia, en especial frente a Estados Unidos.

De algún modo, la política internacional antidrogas del país reforzó la sensación de obsolescencia de la diplomacia tradicional colombiana. Esta diplomacia, caracterizada por una escasa modernización institucional, una notable precariedad administrativa, una palpable descoordinación organizativa, una evidente partidización burocrática, una baja profesionalización y una alta improvisación, enfrenta una situación crítica insostenible hacia el futuro<sup>(8)</sup>. En particular, el Ministerio de Relaciones Exteriores parece una cancillería del siglo XIX inadecuada para los desafíos del siglo XXI.

Las transformaciones internas de tipo técnico, administrativo y organizativo en el manejo de la política internacional han quedado relegadas por las exigencias de lo inmediato. Sin embargo, los

---

<sup>(7)</sup> De acuerdo con Manning, los asuntos «intermísticos» son aquellos temas «simultánea, profunda e inseparablemente tanto domésticos como internacionales». Bayless Manning, «The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs: Three Proposals», en *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 1, 1977, p. 309.

<sup>(8)</sup> Un efecto positivo de la actual crisis de ingobernabilidad es que la política exterior de Colombia se debate con más frecuencia e intensidad entre analistas, políticos, académicos y empresarios en foros, publicaciones y medios de comunicación. Más aún, al parecer se ha resquebrajado el histórico consenso al interior del establecimiento político, la dirigencia económica y el estamento intelectual sobre la orientación y las metas de las relaciones externas del país. El ocultamiento o el desplazamiento de las diferencias en torno a los intereses nacionales en el terreno internacional no ha podido preservarse. Sobresalen las fisuras y contradicciones. Por suerte parece existir el disenso. Esto permitirá, posiblemente, que se comiencen a proponer modelos alternativos de inserción del país en este final del siglo XX.



eventuales logros que alcance la política exterior del país en general, y en cuanto a las drogas en especial, no dependen exclusivamente del comportamiento de las contrapartes. En parte, los potenciales márgenes de negociación de la diplomacia colombiana serán conquistables si se posee una arquitectura institucional renovada y consistente. Además de mirar qué pasa en Washington, es fundamental observar qué sucede en Bogotá en términos de estrategia internacional. La dependencia es el resultado del comportamiento de dos agentes y no el producto de la conducta de una sola parte.

### EXTRADICION: UN ASUNTO POLITICO

Un ejemplo que sintetiza el costo de eludir el conflicto y el triunfo de la estrategia de negación ha sido el manejo del tema de la extradición; tema que entrelaza lo interno y lo externo de manera innegable. La extradición se ha planteado retóricamente en términos legales. No obstante, en los hechos, la inconsistencia jurídica y la debilidad diplomática del país han conducido a una negativa despolitización del tratamiento concreto de este asunto en desmedro de la conducta internacional colombiana. Esto significa que la firma, la invocación y el empleo de la extradición han tenido en últimas, tienen y tendrán muy poco que ver con el derecho. La extradición es un asunto político que exige controversia abierta. El pragmatismo colombiano en torno a este tema hizo trizas la posibilidad de sostener y reivindicar tesis basadas en principios. El unilateralismo de Estados Unidos ha generado en el pasado, y reforzará hacia el futuro, una aproximación desigual y complicada frente a este tópico.

El Tratado de Extradición del 14 de septiembre de 1979 entre Estados Unidos y Colombia fue firmado durante la administración del presidente Julio César Turbay Ayala, en medio de fuertes presiones diplomáticas de Washington sobre un régimen vulnerable en lo externo e ilegítimo en lo interno y cuando el país aún no era el epicentro de la producción, el procesamiento y el tráfico de múltiples drogas que terminaría siendo tres lustros después. Los Artículos 1 y 8 del Tratado, que contemplan la extradición de nacionales, fueron más el resultado político de una exigencia estadounidense y de la fragilidad colombiana, que el producto de una tesis jurídica histó-

ricamente sostenida por Colombia. Por ejemplo, para la época, el país había acordado quince tratados bilaterales de extradición: en diez (Argentina, Bélgica, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Francia, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá) se prohibía la extradición de nacionales; en cuatro (Brasil, Chile, Gran Bretaña y España) la extradición de ciudadanos del país era facultativa o no obligatoria; y sólo en uno (Estados Unidos) la extradición de colombianos era ambiguamente obligatoria.

En efecto, de acuerdo al Artículo 1 del Tratado sobre *Obligación de conceder la extradición*:

1. Las Partes contratantes acuerdan la entrega recíproca, conforme a las disposiciones estipuladas en el presente Tratado, de las personas que se hallen en el territorio de una de las Partes contratantes, que hayan sido procesadas por un delito, declaradas responsables de cometer un delito o que sean reclamadas por la otra Parte contratante para cumplir una sentencia que lleve consigo la privación de la libertad, dictada por las autoridades judiciales por un delito cometido dentro del territorio del Estado requirente. 2. Cuando el delito se haya cometido fuera del Estado requirente, el Estado requerido concederá la extradición, conforme a las disposiciones del presente Tratado, si: a) Sus leyes disponen la sanción de tal delito en circunstancias similares, o b) La persona reclamada es nacional del Estado requirente y dicho Estado tiene jurisdicción para juzgarla.

A su vez, de acuerdo al Artículo 8 del Tratado sobre *Extradición de nacionales*:

1. Ninguna de las Partes contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, pero el Poder Ejecutivo del Estado requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente. Sin embargo, se concederá la extradición de nacionales, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado, en los siguientes casos: a) Cuando el delito comprenda actos que se hayan realizado en el territorio de ambos Estados con la intención de que sea consumado en el Estado requirente; o b) Cuando la persona cuya extradición se solicita haya sido

condenada en el Estado requirente por el delito por el cual se solicita la extradición. 2. Si la extradición no se concede de conformidad con el párrafo 1 de este Artículo, el Estado requerido someterá el caso a sus autoridades judiciales competentes con el objeto de iniciar la investigación o para adelantar el respectivo proceso, siempre que el Estado requerido tenga jurisdicción sobre el delito.

Ahora bien, resulta crítico comprender el contexto en que se firma el Tratado de Extradición de 1979 entre Colombia y Estados Unidos. A comienzos de la década de los setenta, Washington y Bogotá tenían dos miradas no antagónicas pero sí divergentes frente a la cuestión de las sustancias psicoactivas. La relativa coincidencia entre ambos países se manifestaba en el marco multilateral: Estados Unidos y Colombia aportaron a la concreción del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y al Protocolo Modificatorio de Ginebra de 1972 de la Convención Unica sobre Estupefacientes de New York de 1961. No obstante, mientras Colombia depositaba un acento especial en los compromisos multinacionales –firmando en 1973 el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos e incorporando mediante la Ley 13 del 29 de noviembre de 1974 la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961– Estados Unidos dejaba en claro en el tratamiento represivo dado al tópico del opio en Turquía, en la aprobación de la Ley Comprensiva de Control y de Prevención del Abuso de Drogas de 1970 y en la configuración de la primera Estrategia Federal para el Abuso de las Drogas y la Prevención del Tráfico de Drogas de 1973 que ninguna estratagema multilateral sería un sustituto para una política estadounidense unilateral frente a las drogas, nacional e internacionalmente.

Para la época, las diferencias en el campo de la retórica y en el terreno de las interpretaciones entre Washington y Bogotá sobre las drogas eran elocuentes. Dos ejemplos pueden servir de ilustración. Mientras en Estados Unidos el presidente Richard Nixon declaraba en 1971 que el problema de las drogas era “*America’s Public Enemy Number One*”, en Colombia la presidencia de Misael

Pastrana no identificaba ese asunto como una dificultad de envergadura; aunque al vislumbrarse incipientes peligros por el desarrollo del negocio ilícito de los narcóticos, la administración conservadora expidió hacia el final de su gestión el Estatuto Nacional de Estupefacientes mediante el Decreto 1188 del 25 de junio de 1974.

Mientras en Colombia se hablaba privada y burlonamente en torno a lo que Alvaro Camacho ha denominado el auge de la “baretocracia” y los grupos emergentes en la Costa Atlántica, para Estados Unidos el foco de atención en Colombia dejaba de ser la marihuana y se trasladaba a la cocaína y a los traficantes de Antioquia y del Valle: en efecto, a principios de la década la CIA –liderada por Richard Helms entre 1968 y 1973– ya había informado al *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD), la agencia que luego en 1973 se transformó en el *Drug Enforcement Agency* (DEA), sobre el crecimiento amenazador del emporio de la cocaína mediante un documento titulado *Cocaine Trafficking Network in Colombia*<sup>(9)</sup>.

Llamativamente, a nadie pareció sorprenderle o interesarle en ese entonces el hecho de que el primer y más fuerte rechazo al tratado proviniera de Cali a menos de tres meses de la firma del acuerdo colombo-estadounidense. En efecto, la junta directiva del Colegio de Abogados Penalistas del Valle del Cauca señaló que el tratado era una ostensible violación de la Constitución... compromete y entrega, una vez más, la soberanía nacional...se torna peligrosamente olvidadizo del principio de legalidad y no establece mecanismos que aseguren la asistencia jurídica de la persona cuya extradición se solicita<sup>(10)</sup>.

Los medios de comunicación, los académicos, los políticos, los empresarios, los militares y los trabajadores se mantuvieron increíblemente callados. Aquí no se tomó nota del asunto porque no se asociaba en aquel momento en el imaginario nacional el vínculo Cali-narcotráfico, pero es difícil suponer que en Washington no se iniciara un seguimiento de este tipo de expresión proveniente del Valle.

Más adelante, mediante la Ley 27 del 3 de noviembre de 1980, después de una demostración

<sup>(9)</sup> Véanse, Alvaro Camacho Guizado, *Droga y sociedad en Colombia: El poder y el estigma*, CEREC/CIDSE, Universidad del Valle, Bogotá, 1988 y Jefferson Morley y Malcolm Byrne, “The Drug War and National Security: The Making of a Quagmire, 1969-1973”, en *Dissent*, invierno, 1989.

<sup>(10)</sup> Véase, *El Tiempo*, Diciembre 5 de 1979.

de peso y habilidad clientelista del presidente Turbay para lograr el respaldo del legislativo, se aprobó el Tratado de Extradición. El debate agudo y penetrante de dicho acuerdo en el Congreso fue inexistente. Fue extraordinario el esfuerzo de los partidos políticos por evitar una imperiosa discusión sobre la extradición. Por ejemplo, el ponente de la ley aprobatoria del mencionado tratado en la Cámara de Representantes, Carlos H. Morales, parecía opuesto al mismo aunque sugería no controvertir al respecto; con lo cual se buscaba aprobarlo rápidamente. Según Morales:

...el Congreso puede improbar un Tratado, cuando alguna de sus cláusulas sea contraria a los derechos esenciales consagrados a las personas en la legislación interna...Después de haber meditado con alto sentido de la responsabilidad que me corresponde como Legislador de Colombia, en los aspectos sobre los cuales el Tratado está en desacuerdo con mandatos de la Ley vigente, he llegado a la conclusión de que, por su propia índole, por sus antecedentes, y por los altos motivos de conveniencia que lo inspiran, no cumpliría con mi deber al entorpecer su aprobación<sup>(11)</sup>.

En vez de promover una sana e indispensable controversia política, se optaba por postergarla. El silencio coyuntural preanunciaba la violencia futura.

A pesar de que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 1 de septiembre de 1983 estableció que la Corte se abstenía de decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 27 de 1980 y que en

otra sentencia del 3 de noviembre del mismo año la Corte reiteraba su posición, el presidente Belisario Betancur se negó a extraditar ciudadanos colombianos durante 1982-83 por motivos de soberanía. En efecto, en contra de dos conceptos de la Corte Suprema en favor de la extradición de dos nacionales, el Presidente Betancur en las resoluciones 217 y 226 del 12 y 23 de noviembre de 1983, respectivamente, negó las extradiciones de Emiro de Jesús Mejía Romero y Lucas Gómez Van Grieken<sup>(12)</sup>. Ningún sector social o partidista exigió entonces un debate a fondo sobre esta decisión o sobre el tema mismo de la extradición, sobre su sentido, su validez, su pertinencia o su conveniencia. Ello afectó la credibilidad diplomática del país en cuanto a las relaciones colombo-estadounidenses, lo que tampoco generó interés, preocupación o curiosidad. En el fondo, un nuevo tipo de nacionalismo comenzaba a despuntar por cuenta de la extradición, desde la derecha hasta la izquierda, a nivel popular y de élite, en el Estado y en la sociedad, entre civiles y militares. El tema de las drogas, llamativamente, lograba lo que la pérdida de Panamá había dejado de significar: un sentimiento antiestadounidense extendido, un tanto amorfo, no muy explícito pero presente.

Cabe destacar, sin embargo, el hecho de que en la práctica la extradición no se aplicara no significó una reducción de la corrupción y la intimidación internas. En especial, a nivel de los traficantes antioqueños la no extradición no fue un disuasivo para reducir su comportamiento crecientemente feroz para ganar espacios del

<sup>(11)</sup> Véase la ponencia de Carlos H. Morales en Luis Carlos Pérez, Armando Holguín Sarria y Alvaro Holguín Sarria, *Documentos de la Extradición*, Facultad de Derecho, Universidad Santiago de Cali, Cali, 1988, Tomo I, p. 351.

<sup>(12)</sup> En 1983, luego de las sentencias de la Corte y antes de las resoluciones del Ejecutivo, una comisión de legisladores liberales denominada "moralizadora" y compuesta por Ernesto Samper Pizano, Abelardo Forero Benavides, Jaime Castro Castro, José Manuel Arias Carrizosa y Carlos Mauro Hoyos señaló:

El grado de descomposición moral que vive el país es alarmante...La descomposición que presenta la vida política nacional es apenas reflejo parcial de la que ha invadido al resto de la sociedad, en la que se superponen delincuencias de distinto origen...Definidas y superadas por la propia Corte Suprema de Justicia las dudas de constitucionalidad que algunos tenían sobre el Tratado de Extradición, el liberalismo invita al Gobierno Nacional a que le de estricto y severo cumplimiento, pues su aplicación no puede quedar sujeta, en ningún caso, a interpretaciones, contemplaciones o esguinces que hagan nugatorios sus efectos...Los iniciados y anunciados debates sobre los llamados dineros calientes en la vida política nacional deben continuarse y adelantarse sin reserva alguna...Finalmente, el liberalismo reitera su invitación a los partidos y agrupaciones que participaron en el debate presidencial del año pasado (1982) a publicar la cuenta exacta de sus gastos electorales, con indicación detallada de los nombres de sus contribuyentes y de las cuantías que cada uno de ellos aportó, así como de los gastos efectuados con señalamiento de montos y causa de los mismos.

Véase, Fabio Rincón, *La extradición*, Pensar Editores, Bogotá, 1984, pp. 85-87.

mercado de drogas y para asegurar la inmovilización de la justicia nacional.

Posteriormente, después del asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara, en abril de 1984 y a partir de 1985, el mismo mandatario conservador extraditó colombianos a Estados Unidos, invocando para hacerlo argumentos como la razón de Estado y necesidades de política pública nacional e internacional. Colombia restablecía su apego al *pacta sunt servanda*. En esa oportunidad, al igual que dos años antes, no se produjo una polémica amplia y esclarecedora sobre el asunto de la extradición. En el corto plazo emergió un tibio respaldo de algunos segmentos de opinión a este instrumento. Sin embargo, muy pronto el tema se sepultó en términos de una evaluación ponderada y de un disenso franco que permitieran proponer y alcanzar una política de Estado, con un relativamente amplio apoyo ciudadano, en favor de una estrategia precisa frente al narcotráfico que incluyera o excluyera de manera definitiva la extradición de nacionales.

En este punto corresponde un balance preliminar del primer lustro de existencia de la extradición. Entre 1979 y 1983, antes de la eclosión de narcoterrorismo, muy pocos se manifestaron sobre la necesidad o improcedencia de firmar el tratado colombo-estadounidense, sobre su ratificación, sobre su aplicabilidad, sobre su uso y su posterior utilización. Lo que no se debatió sobre la extradición en ese lapso dice más de la limitada democracia colombiana que del temor generalizado por la narcoviolenencia; violencia que se expandió sangrienta y masivamente más adelante y que fue la estrategia que privilegió un segmento del narcotráfico, los vinculados a Medellín, pero no la totalidad de la narcocriminalidad colombiana.

El 7 de agosto asume la presidencia Virgilio Barco Vargas, quien había firmado el Tratado de 1979 mientras se desempeñaba como Embajador de Colombia en Washington. Acertada o equivocadamente, sus obsesiones eran la lucha contra el narcotráfico y la defensa de la extradición de nacionales a Estados Unidos. No obstante su abrumador triunfo electoral (4.214.510 votos frente a 2.588.050) sobre el candidato conservador,

Alvaro Gómez, esto no implicó un respaldo real para adoptar una actitud de confrontación contra los traficantes de drogas. El partido liberal era poco entusiasta con una estrategia semejante y el partido conservador no reclamaba una política específica y vigorosa en ese frente. La izquierda legal, a pesar de ser la víctima principal de un narcoparamilitarismo ascendente, tampoco exigía un enfrentamiento integral contra la narcocriminalidad organizada.

Cabe recordar que dado que se había instituido el esquema gobierno-oposición, el conservatismo optó por lo que llamó la "oposición reflexiva". En esa dirección, el Directorio Nacional Conservador conformó, mediante la resolución 023 del 12 de septiembre de 1986, lo que se denominó un "gabinete en la sombra"; de los 17 Comités de Estudio y Programa (CEPS) que se crearon, ninguno se ocupaba específicamente del tema de las drogas<sup>(13)</sup>.

La perplejidad, el rechazo, la duda, el desencanto, la inconformidad o el temor -o una mezcla de todos esos sentimientos y percepciones- frente a la extradición era tal que el 12 de diciembre de 1986, la Corte Suprema modificó su postura y falló sobre la inexequibilidad de la Ley 27 de 1980 con la tesis de que esa ley, que incorporaba al derecho interno el Tratado de 1979, no fue constitucionalmente sancionada por el Presidente Turbay, sino por el Ministro Delegatario Germán Zea Hernández. Por ello, la Corte subrayaba expresamente en su fallo que era "necesario que el proyecto pase al presidente para que se cumplan los trámites que aún faltan para que sea Ley de la República".

Dos días después, el 14 de diciembre, el propio Presidente Virgilio Barco sancionó la Ley 68 de 1986, enmendando el déficit de constitucionalidad señalado y solicitado por la Corte Suprema en su sentencia del 12 de diciembre. En medio de la espera de un nuevo fallo jurídico de la Corte, el presidente Barco extraditó a Carlos Lehder a Estados Unidos el 4 de febrero de 1987; lo cual recibió el claro respaldo de Washington pero escaso apoyo interno. Los civiles no se pronunciaban, las fuerzas armadas enmudecían y algunos militares retirados se oponían a la extradición. Tal fue el caso del general Landazábal,

<sup>(13)</sup> Véase el texto elaborado por el partido conservador, *Reflexiones a la sombra*, Editorial Prensa Moderna, Cali, 1986.

quien en un texto sobre los problemas del país y sus soluciones, señalaba ocho respuestas al narcotráfico; y una de ellas era “abolir la extradición de los nacionales para este delito<sup>(14)</sup>”. Meses después, el 25 de junio de 1987 la Corte Suprema juzgó inexecutable la Ley 68 de 1986. Una vez más no se inició un debate serio sobre la extradición; a favor o en contra. Lo que siguió fue la tradicional falta de controversia pública sobre este tópico.

Dos ejemplos ilustrativos en esa dirección. Uno, la Asociación de Politólogos Javerianos fue reuniendo entre 1988 y 1989 material sobre los que entonces se detectaban como “presidenciables”: Luis Carlos Galán Sarmiento, Gabriel Melo Guevara, Ernesto Samper Pizano y Rodrigo Lloreda Caicedo. El texto que finalmente se editó recogía las hojas de vida y las opiniones sobre temas de interés público de los cuatro precandidatos. Ninguno hablaba ni polemizaba sobre la extradición<sup>(15)</sup>.

Otro, en ese mismo período, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes realizó varios foros sectoriales sobre la democracia en Colombia con la participación de gremios, educadores, la iglesia, los sindicatos, los medios de comunicación y los partidos políticos. El resultado de esos encuentros quedó consignado en un libro que presenta una relatoría de los diferentes cónclaves. En las 153 páginas del texto no se habla nunca de la extradición. Al parecer para nadie éste era un tema vinculado a la evolución reciente y a las perspectivas próximas de la democracia en el país<sup>(16)</sup>.

Sin embargo, después del asesinato de Luis Carlos Galán en agosto de 1989, el gobierno liberal reinstaló la extradición, aplicándosela a 15 colombianos, mediante un acto administrativo, en el contexto del entonces estado de sitio; justificando

esa decisión en el marco de la defensa de la seguridad nacional ante el comportamiento destabilizador del narcotráfico. Las voces en defensa de ese procedimiento fueron languideciendo con el correr de los días y semanas.

Como bien lo sintetiza desde la academia Iván Orozco, aquella fue “la guerra del presidente” contra el narcotráfico; una confrontación que puede calificarse de errada o apropiada, pero que en esencia fue solitaria<sup>(17)</sup>. No parece afortunada, por el contrario, la explicación sobre la lucha antinarcóticos de Barco que da otra académica, Diana Duque; para quien el presidente desató “una feroz persecución contra los traficantes de cocaína democráticos” para congraciarse con Estados Unidos. Eso, según ella, confirmaba el falso moralismo estadounidense “y de sus secuaces en todo el mundo, como el presidente Barco de Colombia”. Además, en opinión de Duque, el mandatario liberal concentró la confrontación contra el cartel de Medellín porque éste, “a través de sus grupos armados, ha enfrentado la guerra irregular subversiva que el gobierno Barco no ha querido enfrentar”. En ese contexto, la extradición contribuyó “al fortalecimiento de la subversión totalitaria, que con gran fruición ve cómo el Estado al cual combate se encarga de perseguir y reprimir a uno de sus más encarnizados enemigos como es el cartel de Medellín”. Al parecer, Barco no entendió lo que Duque sostiene como argumento clave de su estudio: “Frente a la guerra irregular subversiva que vive Colombia, los traficantes de cocaína pertenecientes al cartel de Medellín son una fuerza ilegal pero legítima que hace parte de las fuerzas que defienden la democracia colombiana”<sup>(18)</sup>.

El presidente César Gaviria, por su parte, inició su mandato anunciando la política de sometimiento y simultáneamente enviando colombianos a

<sup>(14)</sup> General Fernando Landazábal Reyes, *El desafío*, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1988, p. 58.

<sup>(15)</sup> Véase, *Presidenciables 1990*, Editorial Gente Nueva, 1990. Los cuatro candidatos que finalmente compitieron por la presidencia fueron Alvaro Gómez, Rodrigo Lloreda, Antonio Navarro y César Gaviria. Los tres primeros se opusieron a la extradición y el cuarto la apoyaba pero no consideraba que debía ser el exclusivo y excluyente instrumento para luchar contra el narcotráfico. Véase, *El Tiempo*, Bogotá, Mayo 23 de 1990.

<sup>(16)</sup> Véase, *Colombia piensa la democracia*, Ediciones Uniandes/Departamento de Ciencia Política/CEREC, Bogotá, 1989.

<sup>(17)</sup> Véase, en particular el capítulo XI del texto de Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas: Guerra y derecho en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional/Editorial Temis, Bogotá, 1992.

<sup>(18)</sup> Diana Duque Gómez, *Colombia (1982-1990): Una guerra irregular entre dos ideologías*, Intermedio Editores, Bogotá, 1991, pp. 196-219.



Estados Unidos. En efecto, el 5 de septiembre de 1990 presentó el Decreto 2047 –el primero de ocho decretos– con el cual inauguró la estrategia de entrega de los narcotraficantes y al mismo tiempo aprobó la extradición por vía administrativa de tres nacionales. Como en momentos anteriores, esta nueva estrategia contra el narcotráfico que combinaba “zanahoria” y “garrote” tampoco fue muy discutida. El alivio temporal generado por la reducción de los niveles de violencia derivada del negocio de las drogas estimuló la implícita aceptación social de esta postura oficial. El dolor y la fatiga de los ciudadanos, producidos por el narcoterrorismo, abrieron el espacio para considerar una nueva iniciativa de enfrentamiento contra los narcotraficantes. Prevaleció un consenso importante, aunque artificial, de respaldo a la política del presidente Gaviria. De hecho, se pospuso otra vez el debate sobre la extradición: una controversia intensa y honda a favor y en contra; es decir, hacer explícito el disenso.

Como se sabe, el Artículo 35 de la Constitución de 1991 prohibió la extradición de colombianos. Lo interesante es que el marco de la Asamblea Constituyente tampoco dio lugar a una necesaria e incisiva discusión política sobre el tema. Se eludió nuevamente el conflicto. De las 1374 votaciones entre el primero y el segundo debate de artículos completos y parciales, 1258 fueron ordinarias, 83 nominales y 33 secretas. Obviamente, el voto sobre el artículo 35 fue secreto<sup>(19)</sup>. Los constituyentes reflejaban, de algún modo, la mezcla de cansancio, desdén y amedrentamiento que vivía la sociedad colombiana, como un todo, frente al asunto de la extradición.

Incluso después de promulgada la nueva Constitución, la ausencia de referencias al tema fue sorprendente. Veamos algunos ejemplos interesantes. En un texto editado por el Departamento de Ciencia

Política de la Universidad de los Andes sobre la Constitución de 1991, en el marco del 25 aniversario de esta unidad académica, ninguno de los autores menciona el tópico de la extradición<sup>(20)</sup>. La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional dedicó dos números de su revista *Política* a la Constitución (la No. 8 de 1991 bajo el título de “La Alquimia Constitucional” y la No. 9 de 1992 bajo el título de “Constitución y Poder”) sin que los diferentes ensayos se ocuparan de esa cuestión. El Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional no trató el tema de la extradición en su revista *Análisis Político* sino hasta 1996<sup>(21)</sup>. En la revista *Derecho Penal y Criminología* editada por la Universidad Externado no se ha trabajado ese tópico en el último lustro. La Sociedad Económica de Amigos del País compiló un volumen de análisis político de la nueva Constitución en el que nadie habla de la extradición<sup>(22)</sup>. Las organizaciones no gubernamentales Foro Nacional por Colombia y la Corporación S.O.S. Colombia/Viva la Ciudadanía editaron dos tomos sobre la Carta de 1991 en los que la extradición no se evalúa<sup>(23)</sup>. El ex presidente Misael Pastrana Borrero, quien fuera Constituyente durante varios meses hasta que renunció hacia el final de la Asamblea, dejó consignada su posición en un libro sin hacer referencia a aquel asunto<sup>(24)</sup>.

Adicionalmente, los temas del narcotráfico, de la extradición y de las narcotizadas relaciones entre Washington y Bogotá no fueron relevantes en la campaña presidencial de 1994: ni Ernesto Samper, ni Andrés Pastrana, ni Antonio Navarro –los más opcionados– se pronunciaron categóricamente al respecto<sup>(25)</sup>. Como en las últimas dos décadas, la izquierda legal careció de una posición políticamente consistente y éticamente fuerte frente al narcotráfico y a la extradición.

<sup>(19)</sup> Sobre la Asamblea Constituyente y el comportamiento de los constituyentes por tema y en términos de posiciones, coaliciones y votos véase, Manuel José Cepeda, *La constituyente por dentro: Mitos y realidades*, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Presidencia de la República, Bogotá, 1993.

<sup>(20)</sup> Véase, John Dugas (comp.), *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?*, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, 1993.

<sup>(21)</sup> En la sección debate y bajo el dicente título “iDe eso no se habla!”, Carlos Gaviria, Adolfo Salamanca y Carlos Alonso Lucio opinan sobre el tema de la extradición. Véase, *Análisis Político*, No. 28, Mayo 1996.

<sup>(22)</sup> Véase, Néstor Hernando Parra E. (ed.), *Los cambios constitucionales*, Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, 1992.

<sup>(23)</sup> Véase, *Constitución de 1991: Caja de herramientas*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1992.

<sup>(24)</sup> Misael Pastrana Borrero, *Desde la última fila*, Fundación Simón Bolívar, Bogotá, 1991.

<sup>(25)</sup> En torno a los candidatos y programas para la elección presidencial de 1994 véase, *Revista Foro*, No. 23, abril 1994.

El gobierno del presidente Ernesto Samper, por su lado, no había sido partidario de revocar el mencionado artículo sino de que la extradición –junto a la “asistencia judicial recíproca”, la “penalización y confiscación de bienes del narcotráfico” y el “desarrollo de cárceles de alta seguridad”– hiciera parte de una “estrategia” mundial de cooperación<sup>(26)</sup>. Un nuevo vaivén diplomático frente al tema que sólo reforzaba la certeza que existía en el exterior, en particular en Estados Unidos, acerca de que el país orientaba su comportamiento internacional antidrogas de modo *ad hoc*; lo cual facilitaba la percepción de que la presión sobre Bogotá rendía dividendos si se buscaba alterar la política colombiana sobre los narcóticos mediante la amenaza y el chantaje.

La historia de este tema ha demostrado su inevitable carácter problemático. Sin embargo, es extraordinario su escaso debate interno; lo que favorece la actitud de dureza de Washington hacia Bogotá en el campo bilateral y en el terreno multilateral. La firma de la extradición en 1979 fue sigilosa. Su ratificación en 1980 fue discreta. Su no aplicación entre 1982–1984 careció de controversia. Su empleo discontinuo entre 1985 y 1990 no generó una polémica seria sobre su sentido, valor y conveniencia. Su revocatoria mediante un artículo constitucional en 1991 se caracterizó por la falta de polémica franca y profunda. Hoy, seguimos sin discutir su pertinencia, eficacia o

virtud: en ello se mezcla la ausencia de un interés y debate institucional y la carencia de discusión y exigencia de la opinión pública<sup>(27)</sup>. Todo lo cual incide desfavorablemente sobre la diplomacia colombiana y reafirma una internacionalización negativa del país por vía del tema de las drogas.

Un segundo balance preliminar en torno a los años recientes sin extradición de nacionales es necesario. Entre 1991 y 1996, se observaron años con altos niveles de narcoterrorismo, como sucedió entre 1992 y 1993 desde la fuga de la cárcel de Pablo Escobar hasta su muerte, y cuatro años posteriores sin violencia narcoterrorista. Lo que no se discutió sobre la no extradición en ese período dice, nuevamente, más de la precaria democracia colombiana que del pánico extendido por la narcoviolencia; fenómeno que se diluyó con la suma de encarcelamiento, fallecimiento y extradición de la primera generación del narcotráfico antioqueño.

#### LA EXTRADICION EN 1996

La coacción de Estados Unidos llevó a reabrir el tratamiento del asunto de la extradición en la segunda legislatura de 1996. La bancada liberal confeccionó un tortuoso texto de Acto Legislativo en la materia que pretendía sustituir el artículo 35. La propuesta sobre la extradición aprobada en las Comisiones Primera del Senado y de la Cámara, que finalmente colapsó, estuvo plagada de paradojas.

<sup>(26)</sup> Véase, Ernesto Samper Pizano, “Hacia una agenda mundial contra las drogas” (New York, Discurso del presidente Ernesto Samper Pizano ante la 51a Asamblea General de Naciones Unidas, septiembre 23, 1996). En 1980, Ernesto Samper como presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, había sostenido:

El poder de la economía subterránea está llegando a ser tan grande que ya no basta con las fórmulas simplemente represivas; la dimensión del problema excede los instrumentos para regularlo. Se precisan nuevas alternativas. Estamos, al fin de cuentas, entre reconocer a las mafias y reencaminarlas o ser desconocidos por ellas y desencaminarnos todos. Así como sugerimos hace exactamente un año la legalización de la marihuana, como única forma para legitimar estos ingresos, así también nos parece hoy conveniente proponer la necesidad de dar a los capitales subterráneos válvulas institucionales de escape; el establecimiento de amnistías patrimoniales para estas inmensas fortunas, la posibilidad de invertir las en títulos de rentabilidad y no representativos de propiedad y la concesión de estímulos especiales para que se registren públicamente serían las tres fórmulas básicas para evitar que, por su mantenimiento en la clandestinidad, estos capitales y sus dueños acaben con nuestras instituciones y nosotros mismos o las compren y nos compren que, para el caso, es lo mismo.

Ernesto Samper Pizano, “Los subrepresentados”, en ANIF, *La abstención*, Fondo Editorial ANIF, Bogotá, 1980, p. 21. Para la campaña presidencial de 1990, Samper ya no utilizaba ese lenguaje para definir el fenómeno de las drogas y su salida, sino que sugería una estrategia global –particularmente económica y en la que nunca se mencionaba la extradición (ni para criticarla o apoyarla)– para enfrentar los costos generados por el narcotráfico en Colombia. Véase, Ernesto Samper, *¡Colombia sale adelante!*, E.C.M. Impresores, Bogotá, 1990. Para la campaña presidencial de 1994, sus expresiones en torno al narcotráfico –como las de sus oponentes– fueron bastante generales, muy esporádicas y algo superficiales.

<sup>(27)</sup> Un excelente trabajo sobre la evolución de las tesis jurídicas en torno a la extradición se encuentra en Néstor Raúl Correa Henao, “El estado del arte del debate sobre la extradición”, en *Quaestiones Iuridicae*, No. 10, junio 1996.

Primera: mientras el Ejecutivo no auspició ninguna iniciativa específica sobre el tema, el legislativo presentó una real estrategia sobre la extradición. En efecto, lo aprobado inicialmente no era un texto constitucional; era una política sobre la extradición. Señalaba qué debía hacer el Estado colombiano respecto a este asunto, definía cómo y cuándo procede, establecía los requisitos para su otorgamiento, etc. Así, al diseñar un completo, complejo y confuso régimen de extradición, el legislativo terminaba limitando la capacidad de acción futura de la presidencia.

Segunda: cuando el Gobierno promovía el respaldo del Congreso al paquete antinarcóticos que contemplaba, entre otras, la extinción del dominio –finalmente aprobada– y el incremento de penas –postergado para comienzos de 1997–, el legislativo terminó apoyando la eventual extradición. En cierto modo, el mensaje era el de que los congresistas preferían aceptar tácticamente la potencial extradición de nacionales en lugar de comprometerse con leyes controversiales que hipotéticamente serían más duras con todos los agentes directa e indirectamente involucrados con el negocio de las drogas. Así mismo, con el soporte temporal dado a la extradición, el Congreso podía pretender negociar una suerte de punto final para los congresistas afectados por el "proceso 8.000" a través de alguna figura introducida en el proyecto de ley sobre aumento de penas.

Tercera: un legislativo samperista terminó votando favorablemente una estratagema gavirista. De hecho, lo que sucedió fue que la política de sometimiento del presidente César Gaviria adquirió *status* constitucional a través de la propuesta inicialmente respaldada en las comisiones. Si los traficantes se entregaban voluntariamente no había extradición, y si no lo hacían, cada caso sería revisado para determinar su factibilidad. Se reafirmaba, como en los famosos ocho decretos de la administración Gaviria sobre el sometimiento de los narcotraficantes, la no retroactividad, al tiempo que la combinación de "zanahoria" y "garrote" que usó el anterior gobierno para tratar al narcotráfico, se afianzaba ahora como una política permanente de Estado.

Cuarta: a pesar de que el legislativo insistió en que el debate sobre la extradición se sustentaría en la defensa de principios, el Congreso operó

motivado por razones pragmáticas. En vez de resolver positiva o negativamente el tema de la extradición con base en criterios jurídicos sólidos, el Legislativo optó por una posición práctica de coyuntura. Se prefirió uno extenso e indeterminado. Ello abrió, de hecho, la posibilidad de una mayor injerencia de Estados Unidos en ese tema, dejando al país vulnerable a una política de fuerza por parte de Washington.

Quinta: sin asumir su responsabilidad ante el tema, el Legislativo le trasladaba el peso de la extradición a la justicia. Según lo votado, se otorgaría la extradición "previo concepto favorable de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia". Esta era una manera de condenar a la Corte Suprema a todo tipo de extorsiones; lo cual en el pasado hundió la aplicación de la extradición. Con ello, el Legislativo parecía querer cobrarle a la Sala Penal de la Corte sus decisiones en torno al "proceso 8.000".

Sexta: aunque Washington venía demandando una posición clara y contundente sobre la extradición, las Comisiones Primera del Senado y de la Cámara elaboraron un verdadero galimatías. Mientras en el país se producen más de 30.000 homicidios no culposos al año, el texto prácticamente le exigía a Estados Unidos probar que no viola los derechos humanos para solicitar una extradición. De acuerdo, a la obsesión calvinista de Estados Unidos, la extradición se debería resolver, categóricamente por el sí o por el no. La vocación ambigua del Legislativo colombiano lo llevó a sugerir una especie de sí, pero no necesariamente. Ello contribuyó a reforzar la percepción en Washington de que más que superar la impunidad ante el fenómeno de las drogas, el Legislativo colombiano buscaba preservarla.

El Acto Legislativo se hundió finalmente. No obstante, Washington no cedió en su demanda y presión. En ese sentido la administración Samper parece no tener mejor proyecto que introducir una propuesta para modificar el artículo 35 a partir de la primera legislatura de 1997. Por angustia más que por convicción, el Ejecutivo ahora sí parece persuadido de que la extradición en sí misma solucionará el fenómeno de las drogas. La exigencia de Washington parece irresistible.

Se aproxima entonces un nuevo planteamiento sobre la extradición. De tanto ocultar el conflicto, éste adquiere cada vez ribetes más

dramáticos. Si otra vez se pretende el silencio, si otra vez se evita la polémica, si otra vez se prefiere la negación, si otra vez se manifiesta el desplazamiento, Colombia quedará condenada al silencio de un nuevo capítulo de narco-violencia. Es fundamental evitar ese escenario. Para contribuir a ello, sería preferible plantear la polémica sobre la extradición desde una

perspectiva "desnarcotizada", "desamericanizada" y "desbilateralizada". Los referentes principales de esta controversia deben ser los colombianos y la comunidad internacional más que el narcotráfico y Estados Unidos prioritariamente. El objetivo esencial debe ser el rescate de la democracia; es decir reconocer la virtud de la política y aceptar la vitalidad del conflicto.



