

# Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos

En un mundo globalizado, como se ha descrito, las relaciones bilaterales entre Colombia -en medio de la crisis estructural que la caracteriza- y Estados Unidos, una potencia con renovada capacidad para ejercer una hegemonía continental, son cada vez más complejas y tienen una agenda más intrincada. En ella aparecen actualmente las drogas ilícitas como el principal asunto para los dos países. También existen otros temas primordiales en la perspectiva de mediano y largo plazos -los derechos humanos, el comercio y la inversión, la seguridad, la corrupción, el desarrollo sostenible y el medio ambiente- que no son tan conocidos ni debatidos por la opinión pública.

El activo expansionismo que a partir de la segunda mitad del siglo XIX caracterizó la política exterior de Estados Unidos no alcanzó a afectar el territorio de Colombia. No obstante, en esa época, invocando el Artículo 35 sobre libre comercio y navegación del Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, Estados Unidos realizó numerosos desembarcos de tropas en el istmo de Panamá. Más aún, en 1880 el presidente Rutherford B. Hayes había notificado al mundo que «los americanos tienen el derecho y el deber de ejercer control y autoridad sobre toda vía interoceánica en el continente».

La desmembración de Panamá de Colombia en 1903 planteó la primera fractura significativa en las relaciones binacionales. La separación se produjo por la política expansionista de Estados Unidos y de su presidente Teodoro Roosevelt y fue facilitada por la situación de guerra civil, la grave crisis interna que vivió Colombia y por la falta de visión internacional de los dirigentes de la época. Tras la separación de Panamá, Colombia se encerró en sí misma, se alejó todavía más del Caribe y acentuó su aislamiento internacional.

En 1914, cuando se discutía la aprobación del Tratado Urrutia-Thompson, que selló el episodio panameño con el pago de una indemnización a Colombia de 25 millones de dólares, Marco Fidel Suárez, como Ministro de Relaciones Exteriores, expuso su concepción del *Respice Polum* (mirar al polo); vale decir, de mirar a Estados Unidos porque «el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América».

Durante los años veinte el capital estadounidense aumentó progresivamente su presencia en Colombia. Las inversio-

nes de ese país, que en 1913 oscilaban entre dos y cuatro millones de dólares, ascendieron a 30 de millones en 1920, a 80 millones en 1926 y a 280 millones en 1929. La participación de las importaciones de Estados Unidos pasó del 27% en 1913 al 48% en 1926, mientras que la de las exportaciones colombianas a Estados Unidos subió del 44% al 86% en ese mismo período.

En esa década, Estados Unidos financió prácticamente todos los préstamos otorgados al Estado colombiano. Petróleo, minería, tabaco, banano, teléfonos, telégrafos y redes eléctricas fueron sectores donde se concentró esencialmente el capital estadounidense.

La masacre de los trabajadores bananeros de la *United Fruit Company* en 1928 dio lugar a brotes antiestadounidenses, pero, nuevamente, no se afectaron las relaciones entre los dos países. Este hecho tuvo más impacto en la pugna bipartidista que en las denuncias sobre la dominación de Estados Unidos a través de la frutera.

El reformismo de la década del treinta, impulsado por un partido liberal que asumió el poder tras medio siglo de hegemonía conservadora, tampoco motivó fricciones de fondo con Estados Unidos. El presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) consultó incluso el nombramiento de su Ministro de Industrias con la poderosa *United Fruit Company*, cuya influencia en el gobierno de Washington era notable. En 1937, el régimen de «la revolución en marcha» del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) sí tuvo dificultades con esta compañía, cuando ésta pretendió socavar la intención del gobierno colombiano de intervenir en el desarrollo de la industria bananera. La oposición de la *United* llegó al punto de que uno de sus gerentes fue encarcelado brevemente. Sin embargo,

como venía ocurriendo tradicionalmente, las relaciones binacionales no sufrieron merma alguna de fondo.

Antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, bajo el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, Estados Unidos reveló su estrategia de unificar a los ejércitos americanos frente a la amenaza nazi bajo la dirección política y militar de Washington. Pese a las buenas relaciones del gobierno colombiano con Estados Unidos y particularmente con Roosevelt, el presidente Eduardo Santos (1938-1942) se opuso al proyecto, advirtió el peligro que para nuestros países entrañaba tener ejércitos desproporcionadamente grandes y criticó el armamentismo que ya comenzaba a hacer carrera con el patrocinio de Estados Unidos.

Finalizada la Segunda Guerra, el país se alineó decididamente con los intereses estadounidenses de seguridad continental. Muestra significativa de la cercanía con Washington fue la participación de Colombia en la Guerra de Corea, en el marco de una diplomacia militar activa de carácter anticomunista.

Durante la segunda presidencia de Alberto Lleras (1958-1962), con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, el comienzo del bloqueo a Cuba, considerada como primera amenaza seria del comunismo en las Américas, y la activa adhesión del país a las iniciativas estadounidenses, Colombia comenzó a perfilarse como «país ejemplar».

La única fricción notable en este período fue el rechazo del presidente Carlos Lleras (1966-1970), a las exigencias del FMI en el sentido de devaluar drásticamente el peso. Mediante un decreto de estado de sitio, el gobierno colombiano estableció el control de cambios y reclamó su autonomía en el manejo de la política económica frente a

las presiones del Fondo Monetario Internacional. En alocución televisada en noviembre de 1966, Lleras manifestó que la orientación de la economía nacional la trazaba el gobierno colombiano «y no los organismos internacionales». El episodio, rápidamente superado con el FMI, tampoco afectó de modo serio las relaciones con Estados Unidos.

En la década de los setenta el tema de las drogas comenzó a adquirir relevancia en la agenda exterior estadounidense. El presidente Richard Nixon anunció desde Washington la primera «guerra contra las drogas» de Estados Unidos y durante la administración del presidente Misael Pastrana (1970-1974) surgieron los primeros indicios de la penetración del negocio ilegal de la droga en la sociedad y el Estado colombianos.

A comienzos de esa década, Washington y Bogotá tuvieron miradas coincidentes en el marco multilateral en materia de sustancias psicoactivas, sin perjuicio de ciertas diferencias. Un ejemplo de lo anterior fueron las aproximaciones durante los trabajos para la aprobación del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y el Protocolo Modificadorio de Ginebra de 1972. No obstante, mientras Colombia depositó un énfasis especial en los compromisos multilaterales -mediante la firma en 1973 del Acuerdo Suramericano sobre Estupefacientes y Sicotrópicos y mediante la incorporación en 1974 de la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961- Estados Unidos dejó en claro que ninguna estrategia multilateral sería sustituto de la política estadounidense frente a las drogas. Esto se confirmó en 1970 con el tratamiento represivo al opio en Turquía, con la aprobación de la Ley Comprensiva de Control y de Prevención del Abuso de Drogas de 1970 y con la configuración de lo que se conoció en 1973

como la primera "Estrategia federal para el abuso de las drogas y la prevención del tráfico de drogas".

También existieron diferencias en el terreno de las interpretaciones. Mientras en Estados Unidos el presidente Nixon declaró en 1971 que el problema de las drogas era «el enemigo público número uno» de su país, en Colombia la presidencia de Misael Pastrana no identificó ese asunto como crítico, aunque al vislumbrar sus peligros expidió hacia el final de su gestión el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Decreto 1188 de 1974). Mientras en Colombia se hablaba del auge de la marihuana, en Estados Unidos el foco de atención se desplazó hacia la cocaína. En efecto, a principios de la década la Agencia Central de Inteligencia (CIA) ya había informado a la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* -BNDD-, luego transformada en Agencia de Lucha contra las Drogas *Drug Enforcement Agency*, DEA), sobre el crecimiento del negocio de la cocaína, en un documento clasificado, titulado "Las redes del tráfico de cocaína en Colombia".

A lo largo de los setenta en ambos países predominó una relativa tolerancia frente a las drogas. Entre 1973 y 1979, once estados de Estados Unidos descriminalizaron la posesión de pequeñas dosis de marihuana. En Colombia, durante el mandato del presidente Alfonso López (1974-1978), se oficializó la denominada ventanilla siniestra del Banco de la República, que posibilitó el ingreso al país, entre otros, de dineros provenientes del negocio de las drogas.

En esas circunstancias, bajo la Administración López Michelsen se produjeron las primeras diferencias serias en las relaciones binacionales. Comenzaron a llegar los primeros enviados especiales de la prensa y televisión de Estados Unidos para investigar

el fenómeno de las drogas mientras que, por su parte, Colombia insistía que el problema del narcotráfico había que mirarlo desde la perspectiva del consumo y la demanda, antes que la de la producción y la oferta. Este distanciamiento de enfoque, sumado al hecho de que el gobierno de López renunció a la ayuda de la AID y restableció relaciones con Cuba, diluyó aún más la imagen de país vitrina de Colombia.

En contraposición a los sectores conservadores del Congreso estadounidense y junto con Costa Rica y Venezuela, Colombia durante el gobierno de López desplegó un significativo papel diplomático y de apoyo a la firma de los tratados del Canal de Panamá durante los gobiernos de Carter y Torrijos. López Michelsen le daba contenido a la doctrina del *Respice Similia* -mirar a los semejantes- que había anunciado cuando se desempeñó como Canciller del gobierno del presidente Lleras Restrepo.

Para finales de esa década, sin embargo, ya eran evidentes los cambios en la política antidrogas de Washington, que no fueron suficientemente asimilados en Colombia. Comenzó gradualmente a endurecerse la actitud oficial y ciudadana frente al consumo de narcóticos en Estados Unidos, al tiempo que en Colombia la penetración económica y política del narcotráfico no pareció despertar muchas reacciones oficiales ni sociales.

En Estados Unidos, la llegada de Jimmy Carter a la presidencia en 1977 marcó un viraje hacia los derechos humanos como nuevo componente de la agenda internacional de Washington, mientras que en Colombia, bajo la Administración del presidente Julio César Turbay (1978-1982), se intensificó la lucha contra las guerrillas mediante el Estatuto de Seguridad. También se suspendieron las relaciones con Cuba; lo cual fue bien visto por Estados Unidos.

Sin embargo, el crecimiento y la cobertura del narcotráfico colombianos fueron cobrando más peso en la actitud de Estados Unidos hacia el país y el propio Presidente fue objeto de mal disimulados cuestionamientos. En la Guerra de las Malvinas la posición de Colombia, identificada con la de Estados Unidos, en abierta discrepancia con la inmensa mayoría de los países latinoamericanos, armonizó las relaciones binacionales. Pero el tema de la droga se mantuvo vigente como fuente de fricciones.

El primer ataque abierto por parte de altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos a sectores políticos colombianos fue realizado por un consejero presidencial que filtró un memorando interno a los medios de comunicación en 1978. Resulta paradójico que su autor, Peter Bourne, debió renunciar por prescribir drogas ilegales y consumir cocaína.

La táctica de la denuncia resultó eficaz para Estados Unidos. Turbay debió reafirmar sus credenciales de luchador frontal contra las drogas ilícitas. Con grandes presiones desde Washington, Turbay inició la primera «guerra» colombiana contra las drogas. Sus medidas fueron incluso draconianas. Entre otras decisiones, autorizó en 1978 una medida sin precedentes: el derribo de los aviones que salían hacia Estados Unidos. Así mismo, militarizó, infructuosamente, el Departamento de la Guajira con más de 10.000 hombres para dismantelar el cultivo y tráfico de marihuana. Además, firmó con Washington los Tratados de Extradición (1979) y de Asistencia Legal Mutua (1980).

Durante la primera mitad de los ochenta, se amplió la brecha entre Washington y Bogotá en torno al problema de las drogas y su forma de enfrentamiento. Para las autoridades estadounidenses creció el descrédito de ciertas instituciones, como

el legislativo colombiano. La diplomacia bilateral sobre el asunto de las drogas se hizo más compleja y se volvió más crítico el papel del Congreso de Estados Unidos en esta materia. Fue un momento delicado en las relaciones entre los dos países pues Washington vio flaquear la determinación de Colombia de confrontar con vehemencia al narcotráfico, mientras que en Estados Unidos se fue incrementando dramáticamente la demanda de sustancias psicoactivas.

La Administración de Belisario Betancur intentó una política exterior más autónoma frente a Estados Unidos. El ingreso al Movimiento de Países No Alineados (NOAL); la activa participación en el Grupo de Contadora junto con México, Venezuela y Panamá en la crisis centroamericana; la concesión de la construcción de la represa de Urrá a los soviéticos y la renuncia unilateral a aplicar el tratado de extradición colombo-estadounidense, fueron aspectos sobresalientes de la búsqueda de una mayor independencia internacional por parte de Betancur.

Política que coincidió con la llegada al poder en Estados Unidos de Ronald Reagan, quien inauguró una era donde primó la militarización en el tratamiento de fenómenos como la crisis centroamericana y el problema de las drogas. El nuevo presidente republicano relanzó la «guerra contra las drogas» con fuerte énfasis en la represión contra la producción en los países andinos. Reagan, no obstante el hecho de que el gobierno del presidente Betancur decidió no aplicar la extradición, visitó Colombia en diciembre de 1982.

Estados Unidos endureció progresivamente sus críticas y presiones ante lo que percibía como avance notorio del narcotráfico sobre el acontecer político y económico colombianos. Su inquietud recibió dramática corroboración con el

asesinato en 1984 del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Este acontecimiento marcó el comienzo en Colombia de la segunda “guerra contra las drogas” y obligó al gobierno de Betancur a renunciar a sus reservas filosóficas frente a la extradición y a alinearse más decididamente con Estados Unidos en la lucha contra las organizaciones criminales. Con la Administración Reagan el problema de las drogas ilícitas adquirió rango de asunto prioritario de seguridad nacional; lo que abrió las puertas a acciones cada vez más punitivas en el exterior para neutralizarlo. Bajo Betancur se decretaron las primeras extradiciones de nacionales colombianos sindicados de narcotráfico para ser juzgados en cortes estadounidenses.

En los escenarios de la banca internacional, Colombia conservaba aún su imagen de buen deudor y consolidaba su estrategia de refinanciación de la deuda externa a diferencia de la reestructuración del endeudamiento seguida por el resto de países de la región. A la vez, comenzaba a cobrar fuerza en algunos círculos la hipótesis de que la estabilidad económica obedecía en parte a la irrigación de los narcodólares. Así mismo, la posición negativa de Estados Unidos frente a los acuerdos multilaterales de productos básicos, unida a otros factores comerciales y políticos, llevó al colapso del Pacto Internacional Cafetero en julio de 1989.

Durante el gobierno de Virgilio Barco se presentaron algunas tensiones con Estados Unidos. La negativa inicial a autorizar la instalación de radares en territorio colombiano; el rechazo a la pretensión del gobierno del presidente George Bush de imponer patrullajes navales antinarcóticos frente a las costas colombianas y posturas discrepantes de las de Estados Unidos en la ONU, fueron rasgos característicos de este deseo de afirmar una mayor autonomía.

En el terreno económico se dificultaron inicialmente las relaciones con el Banco Mundial porque éste exigía un tratamiento de choque para la ejecución de la reforma económica, contrario a la tradición de gradualismo en el manejo de la economía colombiana, lo cual condujo a la postergación del proceso de apertura.

El tema de las drogas ilícitas ya se había convertido en importante mecanismo de negociación en los escenarios mundiales, y Colombia, a la vez que reafirmaba su compromiso de luchar contra el crimen organizado, denunció los enormes costos de la misma para el país, e insistió en la necesidad de sacrificios similares por parte de las naciones consumidoras. Esta posición contribuyó a la multilateralización del fenómeno para lograr mayores márgenes de maniobra ante las presiones de Estados Unidos, que en 1986 instauró el mecanismo unilateral de certificación de los países productores/procesadores de drogas. Pero nuevamente el desbordamiento interno de la violencia protagonizada por el narcotráfico, expresada en una sistemática campaña de atentados contra jueces, periodistas, militares, policías y políticos, llevó a estrechar filas con Estados Unidos en el combate frontal contra un enemigo común.

La intensificación de la tercera "guerra contra las drogas" en Colombia; la creciente desestabilización creada por la ofensiva terrorista del llamado Cartel de Medellín; el asesinato de candidatos presidenciales, en particular el de Luis Carlos Galán, determinaron que el gobierno Barco restableciera por vía administrativa la extradición de nacionales a Estados Unidos y se fortaleciera la cooperación logística, jurídica y policial.

El empleo de la extradición como parte de una más vigorosa lucha antinarcóticos, implicó cercanía y confianza notables entre los poderes ejecutivos en Bogotá y Washington. Colombia, a pesar de una imagen mundial narcotizada, era vista como ejemplo del combate contra las drogas. Fue la época heroica del país en los titulares de la prensa extranjera. La cruzada contra las drogas parecía tener un sangriento y exclusivo teatro de operaciones.

Los evidentes rigores de esta lucha hicieron que en varios sectores en Estados Unidos se adquiriera mayor conciencia sobre los costos y sacrificios que asumía Colombia. Como consecuencia se incrementó el sistema de estímulos financieros para los países que combatían a estas organizaciones criminales.

En diciembre de 1989 se produjo la invasión de Estados Unidos a Panamá. Esta fue la primera intervención militar a gran escala con el argumento de combatir el narcotráfico y produjo la captura de un gobernante, el general Manuel Antonio Noriega, para ser juzgado y condenado en una corte estadounidense.

Dos meses más tarde, en febrero de 1990, el presidente Bush asistió en Cartagena a la primera cumbre presidencial americana que intentó trazar una estrategia continental conjunta frente al tráfico y consumo de drogas. Un componente de dicha estrategia fue el compromiso de ayuda económica sustancial a países productores como Colombia, Perú y Bolivia. Otros dos eventos de especial significación tuvieron lugar: la Asamblea Especial de la ONU sobre drogas que adoptó el Plan Integral de Acción (1989) y la Primera Conferencia Mundial sobre la Demanda de Cocaína convocada por la Primer Ministra de Gran Bretaña, Margaret Thatcher, en la cual el presidente Barco fue invitado de honor.

Hasta la fecha no se ha convocado una segunda reunión.

César Gaviria asumió la presidencia en 1990, tras la ola de atentados narcoterroristas que se había iniciado luego de la muerte de Galán y que se prolongó hasta la semana siguiente de las elecciones presidenciales. Como mandatario electo visitó Washington y durante buena parte de su cuatrienio logró comprensión y apoyo frente a la política de sometimiento a la justicia

El enorme sacrificio nacional -con todos sus inmensos costos- emprendido por el presidente Virgilio Barco en su combate contra las drogas explica el compás de espera que Estados Unidos le dio al gobierno del presidente Gaviria para probar la eficacia de la política de sometimiento y el sentido de la no extradición incorporada a la Constitución de 1991. De la inquietud, expectativa y duda de Estados Unidos frente a Colombia en materia de drogas entre 1990 y 1992, Washington pasó a la molestia y la suspicacia hacia Bogotá luego de la fuga de Pablo Escobar. Hacia 1993-94, Estados Unidos ya no confiaba en casi nadie en Colombia, salvo en la cabeza del ejecutivo y algunos miembros del gabinete y del aparato judicial.

A lo anterior se sumaba la preocupación notoria en Washington acerca de la proyección económica de los traficantes de drogas en Colombia. La criminalidad organizada aprovechó para su consolidación la apertura económica de los noventa.

A comienzos de la década se hizo más evidente el ascendente carácter punitivo del enfrentamiento contra los narcóticos en Estados Unidos. El presupuesto para prevenir el consumo fue reducido, mientras aumentaron los fondos del Pentágono para la guerra antidrogas. Se reunió en 1992 en

la ciudad de San Antonio (Texas), la segunda cumbre presidencial sobre narcóticos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela), en un ambiente en el que el aumento de la criminalidad urbana, le dio al tema de las drogas especial relevancia en la agenda preelectoral de Estados Unidos.

El gobierno Gaviria desarrolló una política de sometimiento a la justicia de los narcotraficantes, combinada con un incremento de la represión policiva y militar. Fue la estrategia del "garrote" -con extradición incorporada- y la "zanahoria" -con la favorabilidad judicial para los traficantes que se entregaran.

Esta política de sometimiento fue desfigurada por tres factores: la prohibición constitucional de la extradición y las modificaciones que el llamado Congresito introdujo a la política de sometimiento en 1991; la fuga de Pablo Escobar en 1992 y la aprobación del nuevo Código de Procedimiento Penal en 1993, luego de los cuales quedó mucha "zanahoria" y muy poco "garrote".

La decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de prohibir en 1991 la extradición de nacionales y la persistencia de la política de sometimiento que estableció un régimen de favorabilidad judicial para narcotraficantes, suscitó hondos resquemores en Washington, aunque temporalmente fueron aceptados a título experimental. Las señales positivas enviadas desde Estados Unidos en la lucha contra las drogas decayeron luego de la muerte de Pablo Escobar, tras la cual paradójicamente se agotó el argumento de la guerra frontal contra el narcotráfico como mecanismo de negociación con Estados Unidos.

Tras este golpe al Cartel de Medellín, Washington pidió una nueva campaña contra otras organizaciones criminales

vinculadas al tráfico de cocaína que se habían consolidado en Colombia, mientras se libraba la lucha contra la organización de Escobar. En el país, por el contrario, la eliminación de quien había personificado el problema del narcoterrorismo, se entendió como la extinción de una parte significativa del drama nacional y la necesidad de encontrar formas menos traumáticas y desestabilizadoras para neutralizar el asunto del narcotráfico.

A partir de esta situación se agudizó la tensión binacional ante las insistentes muestras de que el crimen organizado mantenía una honda penetración en la vida política colombiana. A lo anterior se sumaron dos factores que incidieron en el deterioro de las relaciones bilaterales: la propuesta del fiscal Gustavo de Greiff de legalizar las drogas y su disposición a negociar la entrega del Cartel de Cali, blanco prioritario de Washington en ese momento. En abril de 1994 fue suspendida por Estados Unidos la cooperación judicial; es decir, el envío de evidencias para fortalecer los casos contra los narcotraficantes colombianos, que era fundamental para el eficaz funcionamiento de la política de sometimiento a la justicia.

En Estados Unidos, el partido demócrata regresó al poder en 1993 con el presidente Clinton, quien planteó destinar más esfuerzos y recursos para controlar la demanda interna de drogas. Empero, se mantuvieron el protagonismo exterior de agencias como la DEA y la CIA en materia de drogas y el énfasis en la militarización del problema allende sus fronteras. Además, Washington comenzó a hacer hincapié en la política de la extradición. Como prueba de ello a principios de los noventa Estados Unidos ya tenía más de un centenar de tratados de extradición bilaterales firmados y se disponía a renegociar algunos de los mismos como

ha venido ocurriendo con Argentina, Bolivia y México, entre otros.

En un ambiente de recriminaciones y presiones estadounidenses y de fatiga de la opinión pública colombiana, el gobierno del presidente Gaviria inició en 1994 una ofensiva contra el Cartel de Cali. Al mismo tiempo voceros oficiales de Estados Unidos empezaron a circular versiones sobre la financiación turbia de la campaña presidencial de Ernesto Samper. Desde entonces se aceleró el resquebrajamiento de las relaciones binacionales, contexto en el cual Washington adoptó una actitud cada vez más drástica y de creciente condicionamiento de cualquier ayuda a cambio de resultados claros en la lucha contra el narcotráfico por parte de Colombia.

En estas condiciones, Ernesto Samper asumió la presidencia en agosto de 1994 y las revelaciones sobre el ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña electoral precipitaron una crisis sin precedentes en los vínculos entre los dos países. La relación Estado a Estado sufrió un notorio desbarajuste y Washington comenzó a practicar una estrategia selectiva, privilegiando contactos con determinadas agencias y funcionarios estatales colombianos en detrimento de otros.

Manifestaciones *sui generis* de este quiebre en las relaciones han sido el progresivo cuestionamiento del gobierno de Estados Unidos a la estructura y credibilidad de la democracia colombiana; la abierta descalificación de la investigación que la Cámara de Representantes adelantó sobre Ernesto Samper; la creciente personificación del problema en la figura del presidente Samper —único mandatario del continente democráticamente elegido y en ejercicio que ha sido despojado de la visa para ingresar a ese país— y la descertificación de Colombia en tres años consecutivos.

En octubre de 1995, el gobierno de Estados Unidos expidió la Orden Ejecutiva 12978

debido a que el Cartel de Cali se había constituido en una amenaza “desusada y extraordinaria” a la seguridad nacional, a la política exterior y a la estabilidad económica de Estados Unidos.

En febrero de 1996 el presidente Clinton anunció una nueva estrategia contra las drogas, con iniciativas cada vez más punitivas. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 1996, Clinton se refirió explícitamente a los golpes exitosos contra el Cartel de Cali, apropiándose de ellos como una victoria estadounidense. En la misma Asamblea, el presidente Samper propuso una estrategia multilateral e integral contra las drogas en el mundo, y condicionó la extradición, solicitada por Estados Unidos, a un acuerdo global.

La Administración Samper ha estado marcada por un protagonismo político y público sin precedentes por parte de la Embajada de Estados Unidos. No se tiene memoria en la historia de las relaciones bilaterales de un papel tan activo y polémico

por parte de una misión extranjera. Tampoco gobernante colombiano alguno había sido blanco de críticas tan persistentes de Washington. Cuestionamientos que coincidieron con una creciente crítica de Washington al sistema político colombiano y en particular a un Congreso que juzga altamente penetrado por el narcotráfico. Bajo el gobierno Samper los temas de corrupción política y derechos humanos se convirtieron en nuevos factores de tensión en la diplomacia colombo-estadounidense.

Ello se ha producido en el contexto de un notable fracaso de la política interna antidrogas de Estados Unidos, dado que el consumo de todo tipo de drogas ilegales sigue en constante aumento desde 1992.

Todo lo anteriormente descrito exige, entonces, la definición de una nueva mirada -un nuevo rumbo y orientación- a las relaciones internacionales del país en general y a los vínculos bilaterales con Estados Unidos en particular en este final de siglo.

