

# El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la narcodemocracia al Plan Colombia\*

Mario Iván Urueña Sánchez (Colombia)\*\*

## Resumen

Este artículo se pregunta por los factores que llevaron a la reformulación del discurso geopolítico práctico del gobierno de Bill Clinton hacia Colombia durante la transición política de los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana. Se plantea como hipótesis que dichos factores fueron el cambio de modelo decisional de la Casa Blanca, la victoria republicana en las elecciones legislativas de 1994 y la voluntad política del presidente Pastrana. La innovación del enfoque propuesto radica en el uso de la teoría de la geopolítica crítica para evaluar los aspectos ideales, institucionales y materiales de la política exterior de Clinton, llegando a la conclusión que dicha reformulación fue más significativa en los dos primeros, mientras que en el último se dio más bien una continuidad operativa.

## Palabras clave

Política Internacional; Geopolítica del Discurso; Cooperación Internacional; Política Antidrogas; Estados Unidos; Colombia.

[ 67 ]

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2014

## Cómo citar este artículo

Urueña Sánchez, Mario Iván. (2015). El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton hacia Colombia: de la narcodemocracia al Plan Colombia. *Estudios Políticos*, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 67-87. DOI: 10.17533/udea.espo.n47a05

---

\* Este artículo hace parte del proyecto de estudios hemisféricos, adscrito al grupo de investigación Teoría del Derecho, la Justicia y la Política, de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia, sede Bogotá, D. C.

\*\* Politólogo. Magíster en Geopolítica y Seguridad Global. Candidato a Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador de la Facultad de Derecho, Universidad La Gran Colombia, sede Bogotá, D. C. Correo electrónico: pocio1@gmail.com

## **Practical Geopolitics of Clinton Administration: From Narco-Democracy to Plan Colombia**

### **Abstract**

This article addresses the question: Which were the factors that brought to the practical geopolitical discourse reformulation of the Clinton's government to Colombia during the Ernesto Samper-Andrés Pastrana political transition? The article proposes the hypothesis that the republican victory in the legislative mid-term elections of 1994, and the political will of the Colombian president Andrés Pastrana were the factors that influenced the change in the decisional model of the White House. The innovation of this approach lies in the use of the theory of critical geopolitics to evaluate the ideal, institutional and material aspects of Clinton's foreign policy. The conclusion is that this reformulation of the practical geopolitical discourse is more relevant for the ideal and institutional aspects, but for the material one there is rather an operational continuity.

### **Keywords**

International Policy; Geopolitical Discourse; International Cooperation; Drug Policy; United States; Colombia.

## Introducción

El plan Colombia se concibió como un programa integral de desarrollo que fue oficialmente concebido por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), en el marco de las luchas regionales antidrogas. Este plan comprendió los siguientes puntos: proceso de paz y conflicto, economía, estrategia antinarcóticos, Estado de derecho y promoción de la democracia, y desarrollo social (Cardona, 2004, pp. 53-54). Para cumplir con ellos, su presupuesto fue originalmente calculado en 7,5 mil millones de dólares por tres años, de los cuales 4,8 serían aportados por Colombia mientras que la comunidad internacional —Estados Unidos, Japón y la Unión Europea—, sería invitada a aportar los demás fondos (Acevedo, Brewley-Taylor y Youngers, 2008, p. 3), siendo Estados Unidos el único país que respondió efectivamente a la petición de Pastrana (Rojas, 2002, p. 15).

En 2000, el Congreso estadounidense aprobó una ayuda de 2,7 mil millones de dólares hasta el año 2005. Es curioso que este apoyo haya sido dado a un país al cual ese mismo Congreso le rechazó la *certificación* antidrogas unos años antes, cuando el presidente era Ernesto Samper (1994-1998). De ahí que surja la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que llevaron a la reformulación del discurso geopolítico práctico del gobierno de Bill Clinton (1993-2001) hacia Colombia durante la transición política de los gobiernos Samper-Pastrana?

La idea principal que apuntará a dar una respuesta a esta pregunta señala que el discurso geopolítico práctico hacia Colombia, representado por los líderes e intelectuales de Estado norteamericanos durante el gobierno Clinton, fue reformulado durante dicha transición en la política colombiana. Para Samper, el discurso geopolítico práctico estadounidense se manifestó de tres formas: un discurso que representó a Colombia como una *narcodemocracia*, un conjunto de prácticas diplomáticas y legales enfocadas en la no certificación de lucha contra las drogas y unas acciones de Estado que se caracterizaron por la continuidad de la política antidroga del presidente George H.W. Bush. Por su parte, para Pastrana este discurso se manifestó de las siguientes tres formas: un discurso que representaba a Colombia como una democracia en peligro, unas prácticas legales y diplomáticas que se cristalizaron con la aprobación del Plan Colombia y unas acciones de Estado, contenidas en dicho plan, que sirvieron para reafirmar la hegemonía estadounidense en Colombia.

Los tres factores preponderantes que explican esta reformulación son: el cambio general del modelo decisonal de Clinton, la victoria de los republicanos en las elecciones legislativas de medio término en 1994 y la voluntad política de Pastrana para regresar a Colombia al rol de aliado hemisférico de Estados Unidos.

Para corroborar esta relación causal, este texto se descompondrá en dos partes: el marco analítico de la investigación cuya teoría de referencia es la geopolítica crítica y la geopolítica práctica del discurso antidrogas de Clinton hacia Colombia entre 1994 y 2000.

## 1. Marco analítico: la geopolítica crítica

### 1.1 La noción de discurso geopolítico

En la década de 1980, un grupo de académicos británicos e irlandeses hicieron un esfuerzo por renovar las visiones “modernas” de la geopolítica desde un nuevo enfoque, más concordante con las teorías neogramscianas y posmodernas (Flint, 2006, p. 13). Así, buscaron conciliar las ideas postestructuralistas de Michel Foucault y Jaques Derrida con la teoría social de Robert Cox, lo cual les permitió hacerse a una perspectiva crítica diseñada para analizar las prácticas y discursos de los tomadores de decisión estatales (Dalby, 2008, pp. 43-65).

Como consecuencia de estas iniciativas, apareció por primera vez el concepto de *geopolítica crítica* en la tesis doctoral de Gearóid Ó Tuathail. Paralelamente, Simon Dalby publicó un libro en el que hacía un ejercicio de deconstrucción de los discursos oficiales de “la segunda guerra fría”, durante la presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos (Cairo citado en Agnew, 2005, p. XIII).

La tarea más importante del proyecto de la geopolítica crítica fue redefinir el concepto de geopolítica, para incluir tanto los aspectos discursivos de las prácticas políticas como las representaciones que han hecho los tomadores de decisiones políticas. Estas consideraciones llevaron a Ó Tuathail a precisar este concepto:

[La geopolítica] debe ser reconceptualizada críticamente como una práctica discursiva por la cual los líderes e intelectuales de Estado “espacializan” la política internacional en forma tal que la representan como un “mundo” caracterizado por tipos particulares de lugares,

personas y dramas [...] el estudio de la geopolítica es el estudio de la espacialización de la política internacional hecha por los poderes del centro y los Estados hegemónicos (Ó Tuathail y Agnew, 2008, p. 221).

Dada la importancia del concepto de discurso en la definición de geopolítica, según los autores críticos, es necesario brindarle una acepción que sea coherente con la teoría escogida. Los discursos geopolíticos:

[Se] refieren aquí a cómo la economía política internacional ha sido “escrita y leída” por las prácticas de las políticas económicas y exteriores durante los diferentes periodos de un orden geopolítico. Por escrita se entiende el modo en que las representaciones geográficas fueron incorporadas en las prácticas de las elites políticas. Por leída se entiende el modo en que estas representaciones fueron comunicadas (Agnew y Corbridge, 1995, p. 47).

Además, los geopolíticos críticos decidieron ir más allá de las definiciones *modernas* de discurso, ya que para ellos comprende un conjunto más complejo de elementos, es decir, que *el discurso*:

[...] no es simplemente declaraciones escritas o alocuciones verbales sino que son las reglas por las cuales esas declaraciones escritas o esas alocuciones verbales tienen sentido. El discurso lo habilita a uno para escribir, hablar, escuchar y actuar con total significado. Ellos son un conjunto de capacidades, una combinación de reglas por las cuales los lectores oyentes y los voceros/audiencia son capaces de tomar lo que oyen y leer y construirlo como un todo organizado y comprensible (Ó Tuathail y Agnew, 2008, pp. 222-223).

[ 71 ]

El discurso geopolítico toma en cuenta una relación entre los emisores y los receptores, cuyo resultado es la construcción conjunta de un universo de sentido desde la puesta en práctica de las representaciones geográficas de las elites políticas. Posteriormente, estas representaciones tendrán un significado diferente por parte de la audiencia.

## 1.2 El discurso geopolítico práctico

En oposición a la visión de Henry Kissinger, que considera a la geopolítica como un resultado exclusivo del desempeño de los “expertos” dentro de los círculos del poder del Estado, los geopolíticos críticos piensan que ella es producida, más que todo, desde varios focos de poder al interior de una sociedad Estado céntrica (Ó Tuathail y Agnew, 2008, p. 222). Por ende, los geopolíticos críticos han dividido al discurso geopolítico en tres tipos: 1)

la *geopolítica formal*, que abarca las teorías avanzadas de la geopolítica y las perspectivas creadas por los líderes e intelectuales de Estado; 2) la *geopolítica práctica*, que hace mención a las narraciones utilizadas por los tomadores de decisión política y los políticos en la práctica real de la política exterior, las formas públicas de estos guiones —en los discursos y las alocuciones públicas— son la materia prima de la geopolítica práctica; y 3) la *geopolítica popular*, que está interesada en las narraciones del mundo político que son expresadas en la cultura popular del Estado, sobre todo desde el filtro del cine, las novelas y las caricaturas (Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 2006, p. 9).

No obstante, los geopolíticos críticos no atribuyen el mismo valor a los tres discursos. Aunque la geopolítica formal y la geopolítica popular son importantes para “espacializar” y representar los lugares y los dramas, solamente el discurso práctico es preponderante para que los tomadores de decisión política escojan sus opciones. Dicho de otra manera:

La mayor parte del razonamiento geopolítico en la política mundial es de tipo práctico y no formal. El razonamiento geopolítico práctico está racionalizado por medio de supuestos consensuados y normales acerca de los lugares y sus identidades particulares. Este es el razonamiento de los practicantes del liderazgo estatal, de los hombres de Estado, de los políticos y de los comandantes militares (Ó Tuathail y Agnew, 2008, p. 222).

[ 72 ]

Para Jason Dittmer (2010) la relevancia del discurso geopolítico práctico es evidente, dado que:

Este es el discurso usado por los políticos y los tomadores de decisión política [...]. La geopolítica práctica parece ser la más importante forma del discurso geopolítico; es ciertamente la punta de lanza de la geopolítica, donde las palabras de los políticos pueden desatar muerte y destrucción hacia los objetos de su discurso (p. 14).

Por estos argumentos, el tipo de discurso seleccionado para este análisis es el de la geopolítica práctica, por cuanto desempeña un rol central en la política antidrogas del gobierno Clinton y para la aprobación del Plan Colombia; además, la geopolítica práctica es la única entre los tres tipos de discurso en el que se encuentra una cantidad aceptable de *guiones* recreados por los hombres de Estado estadounidenses.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En lo que respecta al discurso geopolítico formal, no existe una doctrina política o una directriz estatal notable que le dé forma a la relación bilateral más allá del imaginario geopolítico del *backyard* —patio trasero—. En cuanto al discurso popular, el tema de Colombia o de las drogas no tuvo mayor

### 1.3 Los hombres de Estado: el Presidente y los líderes e intelectuales de Estado

Como fue mencionado arriba, las elites políticas nacionales hacen las veces de emisores del discurso geopolítico. En el caso del régimen político estadounidense, donde la denominación “elite política” incluye un grupo vasto de personas, el Presidente se mantiene como el actor más importante del sistema. Esto es posible porque él es quien encarna al Estado, no solamente frente a sus conciudadanos, sino de cara a la comunidad internacional. Ó Tuathail y Agnew (2008) afirman lo siguiente:

Primero, debemos tener en cuenta el rol clave que juega [sic] el presidente en la creación de sentido acerca de la política internacional al interior de los Estados Unidos (e intencionalmente desde que este país se convirtió en potencia mundial). En términos etnográficos, el presidente de los Estados Unidos es el jefe amañado de la vida política americana, una combinación entre cuentero y chamán (p. 223).

La función que ha cumplido el Presidente de Estados Unidos a lo largo de la historia del país ha logrado erigir a la figura presidencial como un icono político y cultural. Así, cada persona responsable de la Casa Blanca participó en la construcción de una especie de representación “mitológica” del jefe de Estado. Es por eso que el discurso geopolítico que proviene de este líder adquiere un valor simbólico superior al del resto de las celebridades políticas americanas. Para David Grondin (2012):

A causa del poderío simbólico que la presidencia posee ante los ojos de la población estadounidense, la retórica presidencial se rebela aún más importante, ya que es ella quien tiene, por la práctica diplomática de la política exterior, permitido orientar a los Estados Unidos hacia un camino u otro y de dar un significado particular a esas elecciones en función del legado cultural haciendo un llamado a los símbolos retóricos poderosos como los mitos (p. 129).

A pesar de los atributos simbólicos del Presidente, quienes redactan sus discursos son burócratas subordinados a él. Ellos brindan significado a sus alocuciones tomando en cuenta imágenes, metáforas y “guiones” inspirados en las experiencias históricas y geográficas del Estado, con el fin de producir el impacto deseado (Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 2006, p. 7). Estos colaboradores hacen parte de un grupo de individuos denominados líderes

---

impacto mediático en la prensa estadounidense y su representación en películas o en series televisivas se limitó a un par de ejemplares y a otros tantos cameos.

e intelectuales de Estado.<sup>2</sup> Allí mismo, se encuentran algunas personas de la sociedad civil cuyas ideas tienen la capacidad de influenciar las acciones estatales.

En la opinión de Ó Tuathail y Agnew (2008): “La noción de ‘líderes e intelectuales de Estado’ hace referencia a una comunidad de burócratas estatales, líderes expertos en política exterior y consejeros a través del mundo quienes comentan, influncian y conducen las actividades del gobierno” (p. 224). Estos individuos “escriben” sus guiones desde su razonamiento geopolítico para después transmitir a la gran audiencia una versión más “ligera”, para que se pueda comprender mejor el sentido del mensaje enviado. Es así como su discurso geopolítico: “funciona gracias a la supresión activa de la compleja realidad geográfica de los lugares en favor de abstracciones geopolíticas manejables” (p. 224).

En síntesis, la geopolítica crítica cuenta con una ventaja considerable con relación a las demás teorías de las Relaciones Internacionales: ofrece flexibilidad para indagar simultáneamente por los aspectos ideales, institucionales y materiales de la política exterior de un país hegemónico con relación a uno del sur. Caso que será analizado detenidamente a continuación.

[ 74 ]

## **2. La geopolítica práctica del discurso antidrogas de Clinton hacia Colombia**

La elección de Bill Clinton en 1992 trajo consigo un dilema crucial para las nuevas elites políticas estadounidenses, en cuanto a la forma de representar el enfoque con el que debería abordarse el tráfico y el consumo de estupefacientes. De un lado, tenían que escoger entre la continuación de la *Guerra contra las drogas* instaurada y consolidada por sus antecesores republicanos (Nixon, Reagan y Bush), o retomar el enfoque alternativo por el cual se había inclinado el último presidente demócrata hasta ese entonces, Jimmy Carter.

### **2.1 El inicio: el caos creativo y la ambigüedad**

Para abordar el problema de las drogas ilegales en la Administración Clinton, es imperioso señalar que, desde antes de su elección, el sistema

---

<sup>2</sup> El concepto es una traducción del autor del término *intellectuals of statecraft* (Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 2006).



internacional había experimentado cambios drásticos causados por el fin de la Guerra fría. El vacío geopolítico que dejó la Unión Soviética exigía al nuevo Presidente adoptar medidas audaces que garantizaran el prestigio de Estados Unidos alrededor del mundo. No obstante, los primeros años de Clinton no parecían cumplir con este cometido. Para John Agnew y Stuart Corbridge (1995): “el desbarajuste de las políticas estadounidenses hacia Somalia, Bosnia y Haití al inicio de los 90 [sic] es un síntoma tanto de las divisiones en la política doméstica como de la dificultad de planear un mundo post-Guerra fría [sic]” (p. 128).

Todos estos sucesos mundiales, sin la presencia soviética para controlar a sus antiguos “países clientes” sumado a la inexperiencia del nuevo presidente, provocaron un comienzo dubitativo del gobierno Clinton. Empero, para Charles Philippe David (2005) hubo un giro radical del presidente demócrata desde 1995: “la toma de decisión antes de 1995 (Clinton I) se caracterizó por la demora y el desorden, mientras que el proceso decisional después de 1995 (Clinton II) refleja más bien seguridad y coherencia” (p. 531). Este autor explica las generalidades de cada una de las etapas, haciendo énfasis en el modelo de toma de decisión. Para la primera etapa:

Clinton era tan inestable que la expresión “caos creativo” se convirtió en el *leitmotiv* de su presidencia. Su estilo decisional se fundó en la desorganización y la indisciplina: todo el mundo se expresaba, un poco de la misma forma en que lo hacían las asambleas de consejeros que rodeaban a Roosevelt, pero sin que el jefe de la Casa Blanca arbitrara los debates (p. 534).

[ 75 ]

La razón principal que condujo a esta transformación tuvo que ver con cambios en los altos mandos del estado mayor de Clinton. Ya desde junio de 1994 el reemplazo de Mack McLarty por Leon Panetta como jefe de la oficina de la Casa Blanca contribuyó a imponer una disciplina de trabajo más eficiente (David, 2005, p. 553). En diciembre de 1996, otra ronda de cambios permitió continuar por la senda del afianzamiento: Madeleine Albright asume como secretaria de Estado, el senador William Cohen como secretario de defensa y Samuel Berger como consejero de Seguridad Nacional. Estos nombramientos lograron el éxito ya que: “los nuevos actores del sistema colegial coadyuvaron no solamente a que Clinton fuera Clinton, sino que también ayudaron para que Clinton se convirtiera en Clinton” (p. 539).

La sustitución de altos funcionarios hacia la mitad del primer mandato mejoró significativamente el modelo de toma de decisión en política exterior y colaboró para asegurar la coherencia de la política antidroga del

presidente Clinton. Allí, Albright y Berger desempeñaron un rol decisivo. Además, el reemplazo de Lee Brown por el general retirado Barry McCaffrey en la dirección de la *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP) en marzo de 1996 (Rave, 2009, p. 66), produjo resultados satisfactorios para la Administración.

En el tema de las drogas, aunque Clinton I no tuvo la intención de desprenderse completamente del enfoque represivo de los antecesores republicanos; privilegió más la perspectiva de Jimmy Carter del consumo de drogas como un problema de salud pública (Gagnon, 2004, p. 65). Por ende, ese primer momento de Clinton estuvo marcado por la ambigüedad.

De otra parte, después de 1995 hubo otro factor interno que forzó una toma de postura más decidida del discurso geopolítico práctico de Clinton. Para Jorge Andrés Rave (2009, p. 75) y Frédéric Gagnon (2004, p. 65) la victoria electoral republicana en las elecciones legislativas de medio término de 1994 fue ese factor. Con el control de las dos Cámaras, los congresistas de este partido desplegaron una estrategia de presión sostenida contra el Presidente desde enero de 1995 y, como parte de esa estrategia, el asunto de las drogas ilegales se perfiló como uno de los debates más importantes. En noviembre de 1996, los republicanos, bajo el mando del candidato presidencial Bob Dole, ratificaron públicamente la “inacción” de los demócratas en materia de control de estupefacientes (Gagnon, 2004, p. 65).

Estos dos factores internos conllevaron a que tanto el Ejecutivo como el Legislativo estadounidenses se comprometieran más decididamente en una política de corte represiva contra el tráfico de narcóticos. Sin embargo, el proceso de “espacialización” del tema de las drogas durante los años de Clinton estaría supeditado a otra variable de tipo externo: la transición política colombiana entre los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana.

## 2.2 Los años de Samper (1994-1998)

El cambio general del modelo decisional de Clinton a partir de 1995, coincidió con las transformación de la representación que de Colombia tenían los tomadores de decisión estadounidenses. Para ellos, el aumento de información disponible sobre este país, obtenido gracias a la mayor cooperación antidrogas firmada desde los periodos de Reagan y Bush, les permitió tener una perspectiva más precisa del funcionamiento del Estado sudamericano. En ese punto, las elecciones presidenciales de 1994 marcaron una ruptura significativa en las relaciones bilaterales.

Después de una votación cerrada en la primera vuelta, el candidato liberal Ernesto Samper derrotó a su adversario conservador, Andrés Pastrana, en la segunda vuelta el 19 de junio de ese año; simultáneamente, un grupo de funcionarios de inteligencia de la embajada estadounidense en Bogotá interceptaron unas llamadas telefónicas que confirmaron la infiltración de fondos del *Cartel de Cali* en la campaña liberal. Desde ese momento, los defectos de la democracia colombiana, considerados hasta ese momento como “solamente” imperfecciones, se transformaron en la prueba principal de que Colombia ya no era la misma (Guaqueta, 2001, p. 55).

De acuerdo al marco analítico, es necesario explorar los efectos de la modificación de la representación de los tomadores de decisión americanos hacia la Colombia de Samper, teniendo en cuenta las manifestaciones del discurso geopolítico práctico, es decir, de los discursos políticos, las prácticas diplomáticas y legales, y las acciones de Estado.

### **2.2.1 El discurso político: la narco-democracia**

El 30 de septiembre de 1994, Joseph Toft, jefe de la DEA en Colombia, sugirió que el país se convirtió en una *narcodemocracia*, puesto que:

No hay duda de que la campaña de Ernesto Samper recibió dinero del narcotráfico. Y mi opinión está basada en lo que sé, en información de inteligencia. No estoy seguro sin embargo si él estaba al tanto de eso. Pero me sorprendería si no lo hubiese estado (citado en Rave, 2009, p. 85).

A partir de ese instante, la representación de Colombia frente a las elites políticas estadounidenses fue perturbada. La visión de un país capturado por los narcotraficantes, del cual sería mejor desconfiar, tomó el lugar de aquella de aliado tradicional y democracia ejemplar de la región (Guaqueta, 2001, pp. 57-58).

En este caso, Toft marcó la pauta de la representación de *narcodemocracia* que de Colombia tendrían los líderes e intelectuales de Estado estadounidenses. Tal representación se opuso a los valores democráticos occidentales que fueron la bandera de Clinton al inicio de su mandato. Según Alexandra Guaqueta (2009, p. 56), una de las diferencias conceptuales más importantes entre Bush y Clinton fue el futuro del rol estadounidense en el mundo en la pos-Guerra fría. Para este último, la defensa de la democracia ocuparía el sitio del anticomunismo como prioridad de los Estados Unidos. Así, Colombia se transformó en una “amenaza” para el nuevo orden mundial.

[ 77 ]

Otro líder e intelectual de Estado que coincidió con el discurso de la *narcodemocracia* fue el “zar antidrogas” Barry McCaffrey. Para él, la degradación de la democracia colombiana derivó en una situación de violencia generalizada en el país. Las analogías con otros contextos violentos como el golfo Pérsico, estuvieron presentes en sus alocuciones. En una declaración de 1996, afirmó que: “es más peligroso ser un juez o un fiscal o un policía en Colombia que ser un soldado de infantería en la Guerra del Golfo” (Rave, 2009, p. 80). Toft y McCaffrey fueron entonces dos hombres de Estado que defendieron enfáticamente la idea de la *narcodemocracia* colombiana, como la antítesis de lo que debería ser la democracia occidental: representativa y pacífica (Guaqueta, 2001, pp. 56-58).

### **2.2.2 Las prácticas diplomáticas y legales: la no certificación**

A pesar de la presión republicana en el congreso y el cambio general en el modelo decisional, el discurso geopolítico práctico del gobierno estadounidense hacia Colombia en el periodo de Samper fue gestionado mayoritariamente por burócratas especializados, tanto en política antidroga —DEA, ONDCP— como en América Latina —Departamento de Estado—. Para Rusell Crandall (2002), esta forma de delegar en funcionarios de mediano rango el tema de Colombia respondió a que:

El gobierno estadounidense no consideró a Colombia como una caso “crítico” de política exterior, como lo fueron Kosovo e Irak; Colombia no recibió una atención de alto nivel de los altos mandos de la política exterior como el Secretario de Estado o el Consejero Nacional de la Seguridad [...] a cambio, la política de Estados Unidos hacia Colombia fue tremendamente conducida por oficiales de rango medio-alto (p. 4).

Del lado de la diplomacia, otros líderes e intelectuales de Estado desempeñaron un papel decisivo en la representación de Colombia como una “amenaza”: el embajador en Bogotá Myles Frechette, el director del International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) Robert Gelbard, y el segundo al mando de la oficina de asuntos interamericanos del Departamento de Estado, Michael Skol (Guaqueta, 2001, p. 47).

Como producto de la labor de estos “virreyes” estadounidenses (Cardona, 2004, p. 61), fueron dos las prácticas diplomáticas y legales más notorias: la revocación de la visa americana del presidente Samper el 11 de julio de 1996 y la no certificación al país en la lucha contra las drogas por dos años consecutivos. La segunda práctica fue, definitivamente, el golpe más contundente a la confianza binacional. Ya en 1995 el Congreso

estadounidense había otorgado una “certificación condicional” a Colombia, pero en los dos años siguientes la decisión fue la de negar la certificación. Esta decisión se traduce en un recorte a los fondos de cooperación antidrogas que los Estados Unidos brindan a sus aliados (Gagnon, 2004, p. 65).

### **2.2.3 Las acciones de Estado: continuidad**

Contrario a las representaciones estatales hechas por el discurso político y las prácticas diplomáticas y legales, las acciones del Estado norteamericano demostraron que la cooperación hacia Colombia se mantuvo intacta entre 1995 y 1997, respecto a los niveles técnicos y operativos. Según Guaqueta (2001, p. 39), las campañas de erradicación de cultivos ilícitos de hecho se intensificaron en el periodo de Samper, llegando a un desempeño excepcional. Gagnon (2004) confirma tal escenario resaltando que, de 1994 a 1996, las operaciones *estado estacionario* —uso de radares y satélites—, *trébol verde* —interdicción al espacio aéreo de cargamentos de droga entre Perú y Colombia— y *golpe láser* —asistencia americana permanente en materia de detección, vigilancia y apoyo militar a Colombia, Perú y Bolivia—, se desplegaron sin las perturbaciones propias de la relación diplomática colombo-americana.

[ 79 ]

Crandall (2002) resume claramente el comportamiento del discurso geopolítico práctico estadounidense durante el periodo Samper de la siguiente forma:

Tenemos una paradoja interesante en la que, aunque las relaciones entre Colombia y Estados Unidos durante la administración Samper llegaron a su punto más bajo de la historia, los Estados Unidos fueron capaces de llevar la política exterior hacia Colombia —lo que fue casi indistinguible de la política antidrogas hacia Colombia— de una manera bastante exitosa en términos de proseguir la guerra contra las drogas. La solución a este rompecabezas es que Samper, carente de credibilidad en el tema de drogas debido a los presuntos vínculos con el Cartel de Cali, no tuvo mayor opción que cooperar con los esfuerzos antinarcóticos estadounidenses, sin importar lo mucho que él personalmente pudiera detestarlos (p. 4).

## **2.3 Los años de Pastrana (1998-2002)**

Pese a que es innegable la importancia causal de los factores internos estadounidenses —cambio general del modelo decisonal y victoria republicana— en pos de consolidar una política antidroga coherente del

gobierno Clinton, estos fueron condiciones necesarias pero no suficientes para analizar el alcance de su discurso geopolítico práctico. La condición suficiente radicó en un evento externo: la elección de Andrés Pastrana como presidente de Colombia en 1998.

Desde el comienzo mismo de su mandato, Pastrana intentó reconstruir con mucho empeño la representación de Colombia como un aliado estadounidense en la guerra contra las drogas. Los ocho viajes a Estados Unidos, incluyendo una visita oficial, comprueban el esfuerzo del presidente colombiano por restablecer las relaciones diplomáticas del periodo pre-Samper (Cardona, 2004, p. 63). No obstante, todos los esfuerzos de Pastrana convergen en una gran iniciativa con el nombre de Plan Colombia. Esta determinó el provenir de las relaciones bilaterales y el perfeccionamiento del discurso práctico de la política antidrogas estadounidense.

De su parte, Clinton recibió de buen agrado el mensaje de reconciliación del presidente colombiano por lo que la Casa Blanca sustituyó la representación de Colombia como una *amenaza a la democracia* para restaurar la de *aliado hemisférico* (Cardona, 2004, p. 63). El discurso geopolítico práctico aquí denominado “democracia en peligro” reemplazó entonces al de “narcodemocracia”.

[ 80 ]

Un segundo efecto sobrevino de esta transición política: el compromiso directo del presidente Clinton y de los altos funcionarios del gobierno en cuanto a la coordinación de una estrategia integral antidrogas con las autoridades colombianas. Según Diego Cardona (2002):

Las grandes decisiones dejaron de ser tomadas por los sub-secretarios especializados del Departamento de Estado en el tema de drogas o de América Latina (cuarto nivel). Desde ese momento (1999), ellas comprometieron más al segundo nivel (diputados) y al tercero (los tres sub-secretarios generales). Además, algunos temas llegaron no solamente al secretario de Estado sino también al presidente y a otros secretarios y miembros del NSC (p. 63).

Las tres manifestaciones del discurso geopolítico práctico demostrarán esta nueva realidad.

### ***2.3.1 El discurso político: una democracia en peligro***

Barry McCaffrey vuelve a ser un líder e intelectual de Estado de referencia obligada para ilustrar la representación de las elites políticas

estadounidenses hacia Colombia. En julio de 1999, durante una visita oficial, el zar antidrogas declaró a Colombia como: “un país en seria y creciente emergencia”, y criticó a Estados Unidos por: “no haberle puesto suficiente y adecuada atención” (Rojas, 2002, p. 104).

La representación de la colombiana como una “democracia en peligro” implicó una exhortación de McCaffrey a un compromiso más decidido de Estados Unidos a cooperar con su aliado hemisférico en la guerra contra las drogas. Él confirmó esta proclama cuando afirmó que:

No hay duda que la democracia colombiana está en riesgo. Esto es apoyar a un *aliado* que está a tres horas de vuelo desde Miami. Allí hay un millón de refugiados internos. Medio millón abandonó el país. En nuestra opinión, ellos merecen nuestra colaboración como parte de una operación hemisférica (McCaffrey citado en PBS Frontline, 2000).

Además de utilizar la palabra “aliado”, el discurso de McCaffrey pone de presente la cercanía geográfica de Colombia y Estados Unidos como argumento persuasor de su requerimiento. Se ve entonces una situación en que la democracia de un aliado y vecino se encuentra en peligro. Así, el razonamiento geopolítico práctico del “zar antidrogas” se inclina por un rol más activo del gobierno estadounidense en esta materia.

[ 81 ]

En este discurso de la “democracia en peligro” converge el propio Presidente de los Estados Unidos. En el consejo de las Américas de 2000, Clinton confirmó la nueva representación de Colombia de la siguiente manera:

Hoy hacemos un llamado para apoyar la *democracia* que está *bajo ataque* en Colombia. El tráfico de drogas, el conflicto civil, el estancamiento económico se combinan donde quiera que existan, y explosivamente en Colombia, para alimentar la violencia, rezagar a las empresas honestas para beneficiar a la corrupción, y socavan la confianza pública en la *democracia*. Los traficantes colombianos amenazan directamente la seguridad americana. Pero, antes que nada, ellos amenazan el futuro de Colombia (Clinton citado en Rave, 2009, p. 94).

El sentido del discurso y el perfil de su emisario ilustran, en primer lugar, el cambio de rumbo del discurso político estadounidense antidroga; y en segundo lugar, el creciente interés de las elites políticas de los Estados Unidos con respecto al papel que allí desempeñó Colombia.

### **2.3.2 Las prácticas diplomáticas y legales: el Plan Colombia**

Otra de las causas que ha llevado a la instauración de una estrategia contra la producción y el tráfico de estupefacientes en Colombia fue la representación que hicieron los líderes e intelectuales de Estado del fenómeno de las “narcoguerrillas”. La forma en que estos grupos se financiaban mediante los dividendos del tráfico de drogas se volvió una seria preocupación, en primer lugar, para las agencias de inteligencia estadounidenses.

La CIA fue la primera institución en advertir acerca de esta situación. Según Nazid Richani (2003):

En 1999, la CIA entregó un reporte en el que aseguraba que existía un esfuerzo nuevo y ambicioso de envío de coca y que ocurría en el departamento controlado por las FARC del Putumayo, cuyas plantaciones de coca habían crecido considerablemente. De acuerdo al reporte, estos nuevos campos de coca le significarían a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) un aumento en sus ingresos de entre 100 y 500 millones de dólares para el año 2000 (p. 85).

[ 82 ] Este balance de la CIA condujo a que el Departamento de Estado reaccionara para evitar una amenaza mayor a la estabilidad regional. Sin embargo, una intervención contra una guerrilla de izquierda en el mundo pos-Guerra fría podría ser tomada como un argumento obsoleto, razón por la cual era necesaria la adopción de un enfoque más contemporáneo, gestionado por la diplomacia estadounidense. La guerra contra las drogas fue entonces el argumento escogido por los tomadores de decisión norteamericanos. Como escribió Ana Carrigan (2004): “muchos observadores vieron al Plan Colombia como un vehículo del Departamento de Estado americano para permitir a los Estados Unidos entrar a una guerra contra las FARC bajo la etiqueta de ‘antinarcóticos’” (s. p.).

Como resultado de lo anterior, Madeleine Albright desarrolló una rutina de trabajo continua con el principal emprendedor del Plan Colombia, Barry McCaffrey. En 1999, el general retirado realizó un informe en el que proponía un paquete de ayudas adicional para el gobierno colombiano por mil millones de dólares para repeler a las FARC de las regiones productoras de coca para después adelantar programas antidrogas. Simultáneamente, el plan abordaba otros temas como el restablecimiento del imperio de la ley, el fortalecimiento del sistema de justicia, los derechos humanos y la restauración del crecimiento económico (Coomer, 2011, p. 30).



Aunque el jefe de la ONDCP y el Departamento de Estado fueron los emprendedores del Plan Colombia, otras agencias especializadas se involucraron después en la iniciativa. Para Mark Coomer (2011):

Había un grupo de planificadores de diferentes agencias altamente preparados que habían trabajado juntos por años, liderados por un núcleo de coroneles retirados y activos que servían en el Departamento de Estado bajo las órdenes de Rand Beers [quien en ese momento servía como Secretario Asistente del International Narcotics and Law Enforcement Affairs]. Este grupo de planificadores manejaba tres procesos separados, pero altamente relacionados: construir alianzas bilaterales, conseguir fondos y planificar campañas (p. 31).

En lo que compete a otros miembros del Consejo Nacional de Seguridad (NSC) Samuel Berger delegó al sub secretario de Estado para los asuntos políticos, Thomas Pickering, para que trabajara conjuntamente con el gobierno colombiano para elaborar un programa integral contra las narcoguerrillas. Este último visitó Bogotá en agosto de 1999 para evaluar la estrategia de paz del gobierno Pastrana a propósito de la negociación con las FARC y también para fijar un modelo de cooperación militar pertinente.

Madeleine Albright y sus funcionarios del Departamento de Estado elaboraron junto a sus colegas colombianos, dirigidos por Jaime Ruíz — entonces Director del Departamento Nacional de Planeación—, el documento que presentaría Clinton ante el Congreso estadounidense. Desafortunadamente para Clinton y Pastrana, la primera iniciativa legislativa fue rechazada por la Cámara de Representantes en enero de 2000. Días después, el Presidente estadounidense volvió a presentar el documento al Congreso, pero esta vez como un: “asunto de emergencia y de interés nacional fundamental” (Rojas, 2002, p. 105). El 20 de julio de 2000, el Congreso estadounidense aprobó finalmente el Plan Colombia —Ley H.R. 4425— (Gagnon, 2004, p. 63).

[ 83 ]

Si bien es cierto que los presidentes de Estados Unidos y Colombia, ciertos miembros del NSC y algunos congresistas desempeñaron un papel importante para cristalizar esta ley, fueron los emprendedores de la burocracia de la ONDCP y del Departamento de Estado los líderes e intelectuales de Estado más determinantes para lograr el objetivo del presidente Clinton. Otra vez Coomer (2011) señala que: “el Plan Colombia no habría pasado ni hubiera sido implementado exitosamente sin el equipo de Barry McCaffrey y Tom Pickering actuando como sus padrinos y Rand Beers haciendo el bloqueo y el tacleo diario en Washington” (2011, p. 33).

### **2.3.3 Las acciones de Estado: la reafirmación de la hegemonía estadounidense**

Después de haber observado los aspectos ideales e institucionales que subyacen a la concepción y aprobación del Plan Colombia, puede asegurarse que las capacidades materiales comprometidas en su ejecución permiten afirmar la consolidación de la hegemonía estadounidense hacia uno de sus países clientes. Lo anterior puede corroborarse mediante los siguientes datos: la cantidad de fondos girados por Washington entre 2000 y 2005 fue de 2,7 mil millones de dólares, de los que las fuerzas armadas fueron las principales beneficiarias, convirtiendo a Colombia en el tercer receptor de la ayuda militar norteamericana, después de Israel y Egipto (Grupo de trabajo de Estados Unidos, 2003, p. 1); el Plan contempló la donación inicial de 18 helicópteros Blackhawk y de 42 Huey —posteriormente esta cifra llegaría a las 72 aeronaves—; un servicio de soporte de la Fuerza aérea colombiana, equipamiento y entrenamiento a la Brigada antinarcóticos del ejército, otras unidades móviles dedicadas a las operaciones contra las drogas y contrainsurgentes, y apoyo a programas de interdicción contra el tráfico marítimo y fluvial de estupefacientes (United States Government Accountability Office, 2008, pp. 11-12); el aumento a 300 del número máximo de militares estadounidenses diseminados por el territorio colombiano (Rojas, 2002, p. 105); y el uso de contratistas privados —mercenarios— para colaborar con las fuerzas armadas colombianas en asuntos técnicos y operacionales del plan, siendo Dyncorp la empresa que desempeñó el papel más relevante (*Semana*, 2001).

[ 84 ]

## **Conclusión**

Acorde con el análisis hecho en este artículo, el discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton hacia Colombia fue reformulado en dos ocasiones. En un primer instante, tal discurso saltó de la ambigüedad a la continuidad operativa y a la coherencia desde 1995. Las dos causas principales para llegar a esta primera reformulación fueron el cambio general de modelo decisional y victoria republicana en las elecciones legislativas de medio término. En segundo lugar, el discurso geopolítico práctico fue reformulado en 1998 ya que allí se sustituyó la representación de Colombia como una *narcodemocracia* para representarla como una *democracia en peligro* cuya materialización fue el Plan Colombia. La razón principal fue la voluntad de realineación hegemónica del presidente colombiano Andrés Pastrana.

De otra parte, puede observarse que el discurso geopolítico práctico de Clinton sufrió mayores modificaciones en dos de sus tres parámetros de observación —discursos políticos y prácticas diplomáticas y legales—, mientras que en términos de acciones de Estado lo que aconteció fue más una profundización que un cambio. Por ende, se puede aseverar que la hegemonía estadounidense durante la transición política de Samper a Pastrana evolucionó más en los ámbitos de las ideas y las instituciones que en el de las capacidades materiales.

En lo que tiene que ver con los sucesos posteriores al Plan Colombia, dos tipos de reflexiones *post facto* pueden ser extraídas. En primer lugar, el Plan Colombia como hoja de ruta de la política antidroga fue exitoso de dos modos: a) permitió regresar al histórico consenso bipartidista de *law enforcement* en la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, que solo había sido roto en los años de Carter, tanto así que los gobiernos de George W. Bush —republicano— y Barack Obama —demócrata— optaron por la continuación del plan, incluso después de su vencimiento en 2005; b) el espíritu del Plan Colombia inspiró la elaboración de la *Iniciativa Mérida*, un programa similar para combatir a los carteles mexicanos.

En segundo lugar, los resultados operativos del Plan Colombia después de su puesta en marcha fueron decepcionantes, sobre todo teniendo en cuenta la inversión, el despliegue militar y las repercusiones sociales y ambientales que trajo el plan para este país. La reducción al consumo, a la extensión de cultivos de coca y amapola, al tráfico aéreo, fluvial y marítimo, fue prácticamente insignificante ¿Cuál es la eficacia entonces del enfoque represivo para abordar el problema de las drogas?

[ 85 ]

## Referencias bibliográficas

1. Acevedo, Beatriz; Bewley-Taylor, Dave y Youngers, Coletta. (2008). Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assessment. *Briefing Paper Sixteen. The Beckley Foundation Drug Policy Programme*, pp. 1-13.
2. Agnew, John. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama.
3. Agnew, John y Corbridge, Stuart. (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres y Nueva York: Routledge.
4. Cardona, Diego. (2004). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), pp. 53-74.

5. Carrigan, Ana. (2004). *Clinton's 'Plan Colombia': Disturbing Questions Concerning The Real US Agenda, Common Dreams: Building Progressive Community*. Recuperado de <http://www.commondreams.org/views/082300-106.htm>

6. Coomer, Mark. (2011). *Drug Traffickers, Insurgents and Safe Havens: Lessons Learned from Plan Colombia, The Hybrid Threat: Crime, Terrorism and Insurgency in Mexico*. Washington D. C.: George Washington University, Homeland Security, Policy Institute and the Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College.

7. Crandall, Russell. (2002). *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.

8. Dalby, Simon. (2008). Critical Geopolitics: Discourse, Difference and Dissent. En: John Agnew y Mamadouh, Virginie. (eds). *Politics: Critical Essays in Human Geography* (pp. 43-65). Hampshire: Ashgate.

9. David, Charles Philippe. (2005). *Au sein de la Maison Blanche : La formulation de la politique étrangère des États-Unis*. Saint-Nicolas: Université Laval.

10. Dittmer, Jason. (2010). *Popular Culture, Geopolitics, and Identity*. Lanham: Rowman & Littlefield.

11. Flint, Colin. (2006). *Introduction to Geopolitics*. Londres y New York: Routledge.

12. Gagnon, Frédéric. (2004). La politique antidrogues des États-Unis dans la région andine (1989-2001): Une explication réaliste néoclassique. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Quebec, Montreal.

13. Grondin, David. (2012). Théories critiques de la politique étrangère américaine: Le poids du discours et du langage. En: David, Charles Philippe. *Théories de la Politique Étrangère Américaine : Auteurs, Concepts, et Approches* (pp. 111-165). Montreal: Université de Montréal.

14. Grupo de trabajo de Estados Unidos. (2003). *Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza*. Bogotá, D. C.: Fescol, Cepei, CEI, CEPI, Ceeseden, Iepri, Fundación Hanns Seidel, Facultad de Ciencia Política Universidad Javeriana, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

15. Guaqueta, Alexandra. (2001). Las Relaciones USA-Colombia: una nueva lectura. *Análisis Político*, 43, pp. 34-60.

16. Ó Tuathail, Gearóid y Agnew, John. (2008). Geopolitics and Discourse : Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. En: Agnew, John y Mamadouh, Virginie (eds). *Politics: Critical Essays in Human Geography* (pp. 219-233). Hampshire: Ashgate.

17. Ó Tuathail, Gearóid; Dalby, Simon y Routledge, Paul (eds). (2006). *The Geopolitics Reader*. Londres: Routledge.

18. *PBS Frontline*. (2000). Interview General Barry McCaffrey. Recuperado de <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/mccaffrey.html#ixzz1p8Xx7egq>

19. Rave, Jorge Andrés. (2009). La politique antinarcotique des États-Unis envers la Colombie durant l'administration Clinton (1993-2001): sécurisation du narcotráfico ou sécurisation de la crise colombienne? (Tesis inédita de maestría). Universidad de Quebec, Montreal.

20. Richani, Nazih. (2003). Third Parties, War Systems' Inertia and Conflict Termination: The Doomed Peace Process in Colombia, 1998-2002. *The Journal of Conflict Studies*, 25 (2), pp. 75-103. Recuperado de <http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/view/488/822>

21. Rojas Rivera, Diana Marcela. (2002). La política internacional del gobierno de Pastrana en tres actos. *Análisis Político*, 46, pp. 101-116.

22. *Semana*. (2001, junio 18). Pickering se destapa. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/pickering-destapa/46351-3>

23. *Semana*. (2001, agosto 13). Mercenarios. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/mercenarios/46935-3>

24. United States Government Accountability Office. (2008). *Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations. Washington: U. S. Senate. Recuperado de <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>