



## El arte político de conciliar El Tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. 1986-1994

Tatiana Matthiesen y Natalia Delgado Varela

---



**Edición electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/29218>  
ISSN: 1900-5180

**Editor**

Universidad de los Andes

**Edición impresa**

Fecha de publicación: 1 septiembre 2000  
Paginación: 129-132  
ISSN: 0123-885X

**Referencia electrónica**

Tatiana Matthiesen y Natalia Delgado Varela, « El arte político de conciliar El Tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. 1986-1994 », *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 07 | 01/09/2000, Publicado el 14 diciembre 2018, consultado el 03 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revestudsoc/29218>

---



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

**El arte político de conciliar  
El Tema de las drogas en las  
relaciones entre Colombia y  
Estados Unidos. 1986-1994**

**Tatiana Matthiesen**  
**Bogotá, Fedesarrollo,**  
**Fescol y Cerec**  
**Ediciones, 2000, 393 págs.**

**Natalia Delgado Varela\***

¿Cómo logra César Gavina cambiar la política antidrogas de cooperación plena con Estados Unidos, hacia una política mucho menos acorde con los intereses de este país y sin embargo sigue recibiendo apoyo desde el norte? Encontrar esta respuesta a lo largo del libro, nos enfrenta a un escenario muy amplio y a un análisis profundo del problema de las drogas como uno de los más grandes para Colombia y Estados Unidos entre 1986 y 1994. Lo sorprendente en esta lucha es que Colombia, un país con poco poder económico y político frente a Estados Unidos, logró imponer una política antidroga creada desde adentro, sin ceder totalmente a las presiones externas. El arte político de conciliar intereses internos y externos, fue el camino que encontró el presidente Gaviria para lograr mitigar las presiones de los dos escenarios, sin olvidar su objetivo: acabar con los carteles de la droga.

Una visión clara y completa sobre el tema de las drogas y su influencia sobre la política exterior colombiana y estadounidense durante las administraciones Barco y Gaviria que correspondieron con la presidencia de Reagan, Bush y Clinton en Estados

Unidos, es lo que logra a cabalidad Tatiana Matthiesen. El aporte fundamental de este libro, a diferencia de otros estudios que se han hecho sobre el tema, es que involucra tanto la teoría de las relaciones internacionales como la política exterior y la dinámica interna de estos países. El resultado es un estudio de gran interés tanto para los académicos de las relaciones internacionales y de política exterior como para cualquier lector con ansias de conocer el telón de fondo sobre el fenómeno de las drogas.

Como lo señala Fernando Cepeda Ulloa en el prólogo del libro, el estudio de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos ha sido abordado pocas veces por latinoamericanos; con la excepción de Juan Gabriel Tokatlian. Tatiana Matthiesen es alemana y el libro es el resultado de su tesis de doctorado en la Universidad de New School for Social Research de Nueva York. Es muy interesante reconocer estos hechos desde una perspectiva ajena al conflicto que desencadenó la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Esta visión permite reconocer las dimensiones externas en torno a la lucha contra las drogas y así mismo valorar el coraje que se tuvo en Colombia a la hora de emprender este camino contra los carteles.

El entretijamiento de los diferentes temas abordados en el libro necesitaba de una metodología clara que permitiera explicar porqué hubo cambios en la política de la lucha contra las drogas en Colombia durante los períodos presidenciales de Barco y Gaviria y cómo reaccionaron las administraciones de Reagan, Bush y Clinton a estos hechos. El libro está dividido en un prólogo creado por Fernando Cepeda Ulloa, una introducción, cuatro capítulos y

finalmente las conclusiones. Un estudio comparativo complementado con un método histórico-descriptivo (en los primeros dos capítulos) y empírico-analítico (en los dos últimos), permitió hacer una investigación minuciosa sobre el tema de las drogas y la efectividad lograda mediante las políticas de presión establecidas por Estados Unidos a los países productores y exportadores de droga; en este caso, Colombia.

Como lo señala Tatiana Matthiesen el método histórico descriptivo pretende resolver "de manera cronológica los factores nacionales e internacionales que afectaron las dinámicas de las actitudes de la opinión pública estadounidense y las políticas de drogas desde la mitad del siglo diecinueve hasta el presente", (pág. 35). Por otro lado, con el método empírico-analítico se pretende hacer un análisis de los períodos presidenciales de Barco y Gaviria teniendo en cuenta los actores políticos, las instituciones y el ámbito internacional. Durante estos capítulos se hace un análisis constante de los eventos más importantes en Estados Unidos y Colombia sobre el tema de las drogas y un examen profundo de documentos oficiales, periódicos y de las audiencias e informes del Congreso estadounidense sobre el tema del narcotráfico.

En la introducción la autora nos incorpora dentro de la estructura del libro y hace una explicación juiciosa y detallada del contexto, el propósito y la metodología del estudio. Aquí es importante mencionar que Tatiana Matthiesen utiliza el enfoque de Robert Putnam en el sentido de incorporar al análisis las dimensiones "del sistema internacional, del sistema político y de la sociedad al mismo tiempo,

\* Estudiante de Ciencia Política.

distinguiendo entre el ámbito internacional y nacional" (pág. 29). Matthiesen logra hacer un análisis integral de los eventos más importantes en torno al tema de las drogas, de los actores políticos, de las instituciones, del ámbito social y de la dimensión internacional, creando una explicación y un hilo conductor en torno al problema de las drogas como un tema interméstico; es decir, de naturaleza doméstica e internacional.

Otro de los rasgos característicos del enfoque de Puttnam es que la política internacional debe concebirse como un juego de dos niveles, el nacional y el internacional. "En el ámbito nacional, los grupos y actores más importantes presionan al gobierno y buscan coaliciones con otros grupos para perseguir sus intereses; en el internacional, el gobierno nacional busca maximizar su propia capacidad de satisfacer las presiones nacionales e intenta disminuir los costos negativos", (pág. 30). Este modelo se ve en el desarrollo de la investigación de Matthiesen y es finalmente lo que nos abre el camino para entender la política antidrogas de Gaviria como una estrategia de conciliación de intereses nacionales e internacionales. Así mismo, recalca la necesidad de que los formuladores de política tengan en cuenta la importancia de la conciliación de intereses como un elemento para crear aceptabilidad nacional y cooperación internacional.

Después de la introducción, se hace un recuento histórico sobre el problema de las drogas en Estados Unidos desde 1850 y se reconstruyen las acciones tomadas por el gobierno estadounidense para combatir este fenómeno. En este capítulo se crea un contexto histórico que permite entender "el sustento ideológico de las

políticas de control de las drogas en Estados Unidos", (pág. 327). Lo más importante de esta reconstrucción, es ver que la droga hace parte de la historia social de Estados Unidos y que ha sido manipulada para marginalizar grupos étnicos, de inmigrantes, etc. Por ejemplo, desde 1900 el problema de la heroína se asociaba a los inmigrantes chinos, durante los años veinte a los comunistas y anarquistas, y en los treinta, la marihuana se asociaba a los inmigrantes mexicanos. Sin embargo, el problema siempre ha sobrepasado las fronteras de estos grupos y ha llegado a tocar la sociedad estadounidense como tal. Éstos han sido intentos de externalizar el problema, aunque a comienzos de los ochenta, el consumo de droga se empezó a relacionar con los estudiantes norteamericanos blancos de clase media. A principios de esta década, Reagan define el problema de las drogas como un problema de seguridad nacional que debía ser combatido y como uno de los puntos más importantes de la agenda diplomática de los Estados Unidos con los países productores y exportadores de droga.

El segundo capítulo del libro trata sobre el surgimiento del problema de la droga en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos durante los años ochenta. El incremento en el consumo de cocaína entre los jóvenes, hizo que la preocupación de los norteamericanos se centrara cada vez más en el asunto de las drogas. La declaración de la segunda guerra contra las drogas implicó una lucha contra el narcotráfico, y como Colombia era el principal exportador y productor de cocaína, pasó a ser central en las políticas antidrogas del presidente Reagan. Dentro de Estados Unidos surgieron cambios institucionales y reformas legislativas en pro de disminuir el uso

de droga. Uno de estos cambios fue la ampliación del papel del Congreso dentro de las políticas antidrogas; esto se refleja en el proceso de certificación como instrumento de presión hacia una cooperación plena con Estados Unidos en torno al tráfico de estupefacientes.

En este capítulo se analizan cómo y por qué surgieron las organizaciones de narcotraficantes en Colombia y cómo fue la estructura de estas organizaciones durante los años ochenta. El análisis involucra además las conexiones entre narcotráfico, guerrilla y paramilitares y sus consecuencias dentro de la creciente violencia que afronta nuestro país. Factores como la debilidad del régimen político colombiano y su baja legitimidad, el alto grado de violencia en Colombia que conduce a la pérdida del control del Estado sobre algunas áreas del país, la larga tradición de contrabando en Colombia, la geografía aislada en muchas de sus regiones, y la migración de colombianos a Estados Unidos son los factores que se presentan como explicación a la posibilidad de sembrar, cultivar, procesar y exportar droga desde Colombia (Según Thoumi, 1994:171-182, pág. 126).

El presidente de Colombia Virgilio Barco, mantuvo durante su mandato una política de cooperación plena con Estados Unidos. La lucha frontal contra el narcotráfico, refleja su posición de aliado firme de Estados Unidos como lo describe el tercer capítulo del libro. El compromiso de Barco se reflejó no solamente en el plano internacional sino también en el interno. La extradición se convirtió en el indicador fundamental de su compromiso en la lucha contra el narcotráfico y de su alianza y cooperación con Estados

Unidos. A pesar de afrontar obstáculos internos y de oposición hacia las presiones internacionales, Barco utilizó todos los medios que estuvieron a su alcance para vigorizar la extradición. Ésta fue rechazada especialmente por la rama judicial colombiana y el Congreso debido a la ola de violencia que desataron los narcotraficantes frente a la posibilidad de ser extraditados.

Matthiesen habla de la formación de una coalición nacionalista y una internacionalista a raíz de la lucha contra el narcotráfico. La coalición internacionalista apoyó en un principio al presidente Barco y su posición giraba en torno a una cooperación plena hacia Estados Unidos, por su parte la coalición nacionalista buscaba estrategias menos costosas para Colombia en la lucha contra el narcotráfico. El apoyo de los principales actores políticos colombianos a favor de una cooperación plena fue decayendo a medida que los actos violentos se fueron tomando el escenario nacional. Así mismo, los incalculables costos para Colombia en la lucha antidroga y la presión constante e insensible de Estados Unidos, promovieron demandas hacia un diálogo con los narcotraficantes y compensaciones económicas de Estados Unidos hacia Colombia. Fallas en el sistema judicial colombiano como la liberación del narcotraficante Luis Ochoa y en el sistema carcelario reflejadas en la fuga de Pablo Escobar, decepcionaban cada vez más al gobierno estadounidense y ponían en cuestión la política antidrogas del presidente Bush. Estas fallas creaban tensiones entre el Congreso y el ejecutivo estadounidense y se reflejaban en mayores presiones hacia Colombia en la lucha contra el narcotráfico. Estas presiones

generaban, a su vez, un clima conflictivo en Colombia y llevaron al presidente Barco a recordara Estados Unidos los costos que Colombia estaba pagando y la necesidad inminente de disminuir la demanda.

Finalmente la política de presión ejercida por los estadounidenses hacia una lucha frontal contra el narcotráfico fue poco efectiva y contraproducente. Los costos que trajo para Colombia la guerra contra los carteles de la droga excedieron los beneficios de cooperación internacional y por lo tanto, Colombia durante la administración de Gaviria, buscó mitigar tanto las presiones internas como externas en una política de conciliación que poco a poco fue cerrándole el camino a la extradición. Esta premisa nos lleva a uno de los fundamentos teóricos que se establecen durante la investigación en la cual se busca mostrar "hasta dónde los países productores y exportadores de drogas, con menos poder militar, económico y político -en el caso que nos ocupa, Colombia- responden a las presiones de Estados Unidos y cuándo y cómo cambian de una política de plena cooperación a una de conciliación" (pág. 27). Así mismo, podemos ver que la premisa utilizada por Estados Unidos (basada en la oferta) de que a mayor presión sigue más cooperación, no determina finalmente la erradicación del problema de la droga; ésta resulta ser insuficiente, poco eficiente y olvida como si fuera poco el problema de la demanda.

El último capítulo del libro nos describe cómo el presidente César Gaviria inspirado en un arte político de conciliar, logra crear una política antidrogas aceptada en el escenario nacional e internacional, como salida a las presiones a las que se enfrentaba en

ese momento. Su estrategia contra las drogas contó con la imagen positiva creada por el presidente Barco en Estados Unidos en torno a la lucha frontal contra el narcotráfico y logró ser exitosa por el cambio gradual que se fue dando en torno al tema de la extradición. Al crear el concepto del narcoterrorismo como algo separado del fenómeno del narcotráfico, Gaviria logró que éste fuera visto como un fenómeno internacional que sólo podía ser resuelto mediante la unión de los esfuerzos de los países afectados, y al narcoterrorismo como un problema colombiano al que se le debía encontrar una solución inmediata. Su política antidroga buscaba acabar con el narcoterrorismo y fortalecer al sistema judicial colombiano como garantía de que en Colombia se iban a juzgar a los narcotraficantes como se lo merecían.

La llamada política de sometimiento a la justicia abría la posibilidad de extradición sólo a los narcotraficantes que no se entregaran a las autoridades colombianas para ser procesados y recibir sentencias reducidas. Esta fue la solución del presidente César Gaviria para disminuir la violencia interna del país y la mejor manera de responderle a Estados Unidos ante las presiones internas. La aparición de la extradición como algo permitido en Colombia y el fortalecimiento de la justicia, logró la aceptación de las políticas antidrogas de los actores políticos en Estados Unidos. Más adelante, la Asamblea Nacional Constituyente prohibió la extradición pero esto no deterioró sustancialmente las relaciones bilaterales entre los países.

Gaviria no aparecía como el responsable de esta decisión y su papel como presidente comprometido en la lucha contra los carteles de

narcotráfico permanecía estable. Estados Unidos a diferencia de lo que hizo durante la administración Barco, no presionó al gobierno colombiano sino que lo apoyó en su nueva política antidroga. En palabras de Tatiana Matthiesen, los estadounidenses le siguieron el juego a Colombia y no quisieron perder a su principal aliado en esta lucha y para esto "no tenían otra opción que estar pendientes y observar cómo Gaviria desaceleraba gradualmente, la guerra contra las drogas, que en últimas llevó a la política de no extradición", (pág. 332). Es así como el último capítulo del libro, logra mostrar que dentro del juego de la política hay habilidades que permiten tener un mayor grado de acción frente a los más fuertes. Como lo señala Fernando Cepeda en prólogo del libro: "este es un estudio de caso que enseña a estudiantes y formuladores de política exterior que las relaciones de poder no son tan fatalmente desiguales cuando hay asimetría y que la

inteligencia y la razón tienen algo que decir y lograr frente a un superpoder". (pág. 22).

Vemos como el libro está enriquecido con elementos teóricos, históricos y empíricos que logran darnos una idea integral del tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos entre 1986 y 1994. La pregunta que queda es ¿cómo Colombia y Estados Unidos deben manejar las relaciones bilaterales para lograr crear una política eficiente en la lucha antidroga? Las conclusiones del libro apuntan hacia la necesidad de tener en cuenta tanto el escenario internacional como el interno de ambos países. Así mismo, deben existir estrategias de compensación ante los altos costos que tiene la lucha antidroga. Los altos costos de la cooperación puede exceder los beneficios y por lo tanto la presión internacional se puede volver contraproducente, como lo que le pasó a Estados Unidos con Colombia a

finales de la administración Barco.

Crear desde Estados Unidos una estrategia completa contra las drogas implica aumentar el espectro del asunto; es decir, incluir el problema de la oferta, la demanda, la prevención, las implicaciones de la prohibición legal del uso de estupefacientes, etc. Los formuladores de política colombiana deben lograr que exista un mayor apoyo y un mayor compromiso de Estados Unidos en torno a la lucha contra las drogas, incluyendo la demanda. Es necesario reiterar que el problema no es sólo por el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas, sino porque hay un mercado muy grande que está dispuesto a sostener este negocio. Como se ve a lo largo del libro, el negocio de las drogas crea una cadena de interrelaciones gigante que se nutre de factores internos y externos, y para erradicar el problema es necesario atacarlo desde todos sus ángulos.