Incidencia del narcotráfico en la formulación y ejecución de la política exterior colombiana*

Recibido: 30 de noviembre de 2017 • Aceptado: 31 de mayo de 2018

Carlos Hernán González Parias**
Juan Camilo Mesa Bedoya***

Resumen

La formulación y ejecución de la política exterior de los Estados, se encuentra influenciada por factores y actores de diferente naturaleza tanto externos como internos. Estos aspectos, en el marco de la interdependencia compleja, interactúan entre sí, diluyendo la frontera entre lo nacional y lo internacional, dando origen a los factores interméstico, aquellos cuya interacción y consecuencias se producen, simultáneamente, tanto a nivel interno como externo; la migración, el narcotráfico y demás actividades ilícitas transnacionales cumplen estas características. Precisamente, el narcotráfico ha sido una problemática interméstica que ha padecido Colombia desde hace varias décadas, la cual ha condicionado tanto la institucionalidad como los recursos y capacidades del Estado. Se parte de la hipótesis, que buena parte de los esfuerzos, actuaciones y recursos de política exterior del país andino, en las dos últimas décadas, han sido direccionados en atender esta problemática.

Palabras clave

Narcotráfico, Colombia, Política Exterior, Interméstico

Clasificación JEL

F22, H70, O24.

Contenido

Introducción; 1. A modo de marco teórico-conceptual; 2. Política exterior colombiana en clave de lucha antinarcótica; 3. Conclusiones; Referencias.

CC BY NC

* El presente artículo de reflexión derivado de investigación es producto del proyecto, Perspectivas actuales de las relaciones internacionales ejecutado en el año 2018.

** Politólogo, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia. Magíster en Gobierno, Universidad de Medellín, Medellín, Colombia. Candidato a doctor en ciencias sociales, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia. Docente de tiempo Completo de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: carlos.gonzalez88@esumer.edu.co

*** Internacionalista, Universidad San Martín, Colombia. Candidato a doctor en relaciones internacionales Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Docente de tiempo Completo de la Institución Universitaria Esumer, Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.mesa82@esumer.edu.co

Incidence of drug trafficking in the formulation and execution of Colombian foreign policy

Abstract

The formulation and execution of foreign policies by states are influenced by factors and actors of different nature both, external and internal. These aspects, in the framework of a complex interdependence, interact with each other. They dilute the border between the national and the international contexts and give rise to intermestic factors, those whose interaction and consequences occur simultaneously, both internally and externally. Migration, drug trafficking and other transnational illicit activities are among these characteristics. Precisely, drug trafficking has been an intermestic problem that Colombia has suffered for several decades. It has conditioned the State's institutions, resources and its capabilities. The paper is based on the hypothesis that, a significant part of the efforts, actions and foreign policy resources of this Andean country in the last two decades has allocated towards solving this problem.

Keywords

Drug Trafficking, Colombia, Foreign Policy, Intermestic.

JEL classification

F22, H70, O24.

Contents

Introduction: 1. As a theoretical-conceptual framework; 2. Colombian foreign policy the key to anti-drug war; 3. Conclusions; References.

Incidência do tráfico de drogas na formulação e execução da política externa colombiana

Resumo

A formulação e execução da política externa dos Estados é influenciada por fatores e atores de diferentes naturezas, tanto externos quanto internos. Esses aspectos, no âmbito da interdependência complexa, interagem entre si, diluindo a fronteira entre o nacional e o internacional, dando origem a fatores intermésticos, aqueles cuja interação e consequências ocorrem simultaneamente, interna e externamente; a migração, o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas transnacionais cumprem essas características. Precisamente, o tráfico de drogas tem sido um problema intermestica que a Colômbia vem sofrendo há várias décadas, o que condicionou tanto as instituições quanto os recursos e capacidades do Estado. Baseia-se na hipótese de que boa parte dos esforços, ações e recursos de política externa do pais andino, nas duas últimas décadas, foi abordada no enfrentamento desse problema.

Palavras-chave

Tráfico de drogas, Colômbia, política externa, interméstico

Classificação JEL

F22, H70, O24.

Conteúdo

Introdução; 1. Quadro teórico-conceitual; 2. Política externa colombiana na chave da luta antidrogas; 3. Conclusões; Referências.

Introducción

El abordaje académico de la política exterior colombiana es reciente. Entre sus principales autores se encuentran Gerhard Drekonja (1983), Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, (1988) y más recientemente Socorro Ramírez (2005), (2011), Martha Ardila (2005), Roberto González Arana (2004), (2015), Sandra Borda, (2011), (2014), Arlene Tickner, (2003), (2007), (2011) y Eduardo Pastrana (2011).

En buena medida, los estudios de política exterior en Colombia, han sido dominados por las categorías de *réspice polum*[1] y *réspice similia*[2], como también sobre la evolución y tipo de vinculación en las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, en la última década se observa una interesante ampliación de estos estudios, cubriendo temáticas específicas de la política exterior colombiana, anteriormente poco exploradas: el rol de actores no estatales (Ardila M. , 2009), (Vargas L. , 2014), (Barrero & Niño, 2012, pág. 228), (Puyo, 2017), (Bocchi, 2012) y (2013), (Diasabá & Rueda, 2012), (González J. , 2012). También, de forma reciente, sobresalen las investigaciones sobre los quiebres y continuidades entre la política exterior del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y el de Juan Manuel Santos (2010-2018), tales como: (Pastrana E. , 2011), (Ramírez, 2011), (Pastrana & Vera, 2012), (Rojas, 2019), (Crespo, 2012), (Galeano, Badillo, & Rodríguez, 2019), y de forma más actual, respondiendo a la coyuntura histórica del país, se perfilan estudios de la política exterior en el contexto del posconflicto: (Pastrana & Vera, 2016), (Duarte, González, & Mesa, 2017), (Bitar, 2017), (Cancelado, 2016)

Por lo tanto, el estudio académico de política exterior colombiana, en la actualidad cuanta, con un impulso significativo, liderado por los investigadores mencionados y por los esfuerzos institucionales de centros de estudios y grupos de investigación como el IEPRI de la Universidad Nacional, la Universidad del Rosario, la Universidad de Los Andes, la Universidad Externado de Colombia, por mencionar las más relevantes, pero sin desconocer el aporte de otras. Este un importante florecimiento, debe estar acompañado de un esfuerzo permanente en explorar y profundizar diferentes temáticas de la política exterior colombiana, que aún se presenta como un campo potencialmente abundante para el desarrollo de

[1] "Marco Fidel Suárez acuñó el lema del Réspice Polum –mirar hacia la estrella del norte; hacia Estados Unidos– porque 'el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América'. Se trataba de establecer una relación estrecha, instintiva y familiar con Estados Unidos" (Tokatlián, 2000 citado por (González, Mesa, & Londoño, 2017, pág. 270).

[2] "Alfonso López Michelsen, acuñó una nueva doctrina en materia internacional: el Réspice Similia –mirar a los semejantes, a los países latinoamericanos, en particular que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur" (Tokatlián, 2000 citado por (González, Mesa, & Londoño, 2017, pág. 270).

investigaciones científicas. Particularmente han sido poco abordados la relación existente y la influencia ejercida por parte de factores y condiciones internos, tales como: grupos no gubernamentales, la violencia social, el conflicto armado interno, el narcotráfico en la política exterior colombiana

En ese orden de ideas, el presente escrito tiene por finalidad reflexionar sobre el papel ejercido por la problemática del narcotráfico tanto en la formulación como en la ejecución de la política exterior colombiana. Por lo tanto, se parte de la hipótesis que el narcotráfico, como factor interméstico, ha ejercido importante influencia, desde la década de los 80 del siglo XX, en la formulación y ejecución de la política exterior del país. Tal influencia no ha sido constante ni de la misma magnitud, ya que ha dependido del contexto nacional, de la orientación de cada gobierno de turno y del discurso dominante a nivel internacional en torno al narcotráfico.

La metodología de este artículo de reflexión tiene un enfoque cualitativo de tipo descriptivo con fuentes de información secundarias: libros y artículos especializados, informes oficiales y apoyo en información de prensa.

En ese orden de ideas, el escrito se compone de dos partes: una primera en donde se presentan algunas precisiones teóricas y conceptuales en torno al análisis de la política exterior. Posteriormente, una segunda parte en donde se caracteriza la política exterior colombiana en las dos últimas décadas, en clave de lucha antinarcótica y finalmente una sección de conclusiones.

1. A modo de marco teórico-conceptual.

Al interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales, los estudios sobre política exterior son denominados Análisis de Política Exterior (APE). Esta línea de investigación, al igual que la disciplina misma, ha contado con una importante evolución a partir de la década de los años 60 del siglo pasado.

Tradicionalmente, al interior de estos estudios han existido dos grandes orientaciones, en ocasiones dicotómicas, para analizar la política exterior de los Estados: los factores externos y los internos.

La orientación que considera a la política exterior como resultado de factores externos al Estado, proviene, principalmente, de la tradición realista, la cual parte desde una visión estado-céntrica, asumiendo al Estado como un actor unitario; como una suerte de "caja negra" y racional en sus actuaciones. El sistema

internacional es considerado como anárquico, y bajo esta restricción interactúan los Estados entre sí. Por lo cual, bajo esta orientación, la política exterior es asumida más "en calidad de factor determinado que de factor determinante en las relaciones internacionales" (Hazleton, 1987, pág. 5); la política exterior como reacción al entorno externo. Así pues, la política exterior es entendida por realistas, en su versión clásica, según Lasagna (1995, pág. 387), como: "resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas".

La segunda forma tradicional de analizar la política exterior es bajo la consideración de factores internos del Estado. En este sentido diversas escuelas teóricas aportan al desarrollo de esta orientación. El realismo neoclásico y posclásicos, incorpora variables internas como los procesos políticos, las percepciones de los líderes políticos sobre el poder relativo del Estado, la capacidad de los líderes al momento de analizar los costos y beneficios de una determinada acción exterior y la tradición política del Estado en materia exterior. Por su parte, en el institucionalismo neoliberal, Keohane y Nye (1988), incorporan variables nacionales: grupos, individuos, agencias que participan en la elaboración de la política exterior, además de "articular coaliciones y redes con sus contrapartes foráneas para incidir en los procesos internacionales" (pág. 122). Finalmente, Alberto Klaveren, muestra la importancia de contar con aspectos internos como las políticas de desarrollo económico y el conjunto de aspectos históricos, culturales y sociales (1992, pág. 180), con el ánimo de refinar el análisis.

Ahora bien, gracias a la profundización de la interdependencia en el marco de un mundo cada vez más globalizado, las fronteras entre lo domestico y lo externo se tornan difusas, existe una "cada vez más angosta distinción entre la política exterior y la doméstica" (Mesa & González, 2016, pág. 540). Para lo cual, a la hora de realizar análisis de la política exterior, se requiere una visión que no separe entre los determinantes externos e internos, sino que asuma estos como elementos en constante interacción y determinación.

Lo anterior es entendido como lo intermestico; concepto acuñado por Brian Hocking (1995), para referirse a todas aquellas actividades que se relacionan e interactúan entre lo domestico y lo internacional. Por lo tanto, la política exterior debe ser percibida como una política intermestica, es decir; tanto el estilo, la conducción, la formulación y la agenda son resultado de la influencia no solo del entorno externo sino también del interno. En ese orden de ideas, lo interméstico

> no está pensado como se la procesaba en el pasado, es decir a modo de interrelación o interconexión entre las esferas interna y externa de la

> realidad de un mismo país, sino como la confusión entre estas esferas en las que se mueven, sin fronteras, los actores, medios e intereses diversos (Miranda, 2005, pág. 7).

Otros autores que han contribuido a esta última visión de la política exterior son Robert Putman (1988) y Barbara Farnham (2004). El primero establece que existe un juego de dos niveles: lo doméstico y lo internacional confluyen en interacciones en las que el gobierno debe participar en simultáneo. La segunda entiende también la política exterior como un juego de doble nivel, en donde confluyen los intereses del Estado con su capacidad de alcanzar esos intereses.

Finalmente, en el presente escrito se asume a la política exterior como una política pública. Sin embargo, como política pública, cuenta con ciertas particularidades, entre ellas: a diferencia de las demás políticas públicas, la política exterior se encuentra más influenciada y constreñida por factores externos, también se caracteriza por ser ejecutada por las respectivas instituciones especializadas, además es una política pública con menor control por parte del legislativo y "sus resultados son percibidos en razón que comprometen a la nación como un todo" (Cabrera, 2014, pág. 21)

En ese orden de ideas, para efectos prácticos, en esta reflexión se entiende por política exterior lo aportado por Rafael Calduch y Chistopher Hill. El primero de estos autores entiende política exterior: "aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones a través de las cuales diferentes actores implicados definen un objetivo que guía al Estado en sus interacciones con otros actores de la sociedad internacional" (2003, pág. 35). A modo de complemente, puede entenderse la definición de Chistopher Hill, al señalar que la política exterior es: "la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un actor independiente (normalmente un Estado) en las relaciones internacionales [...] la política exterior coordina intereses en competencia en el medio interno que persiguen proyectarse internacionalmente a través de una priorización" (Hill, 2003, págs. 3-5)

2. Política exterior colombiana en clave de lucha antinarcótica

El cultivo, producción y distribución de drogas como la marihuana data en Colombia desde las primeras décadas del siglo XX (Sáenz, 2016), estas actividades se desarrollaban en un ámbito nacional. Posteriormente, desde los años 50 esta industria crece en el país, a causa de la combinación de una serie de

factores internos: "las crisis de producción agrícola, la crisis de producción textil, el desarrollo de la actividad del contrabando, la violencia política y, la lógica demanda-prohibición–adicción-consumo" (Medina, 2012, pág. 146).

No es hasta los años 70, con el aumento de la demanda norteamericana de estos narcóticos, cuando esta actividad ilegal empieza a tomar relevancia en Colombia. Se empiezan a configurar las primeras redes y la actividad ilegal de tráfico de drogas toma un carácter internacional. Incluso, afirma Carlos Medina (2012) que, en materia de logística, fueron las rutas consolidadas por el contrabando, las primeras utilizadas para la exportación ilegal de narcóticos.

Las primeras décadas de la comercialización de drogas, de Colombia a destinos internacionales, puede entenderse en dos etapas. La primera de ellas durante buena parte de la década de 1970, la base del narcotráfico era la marihuana. Según datos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), para finales de dicha década, la comercialización de marihuana llegó a significar el 39% del total de las exportaciones colombianas (1979), lo cual se tradujo en un 7.5% de participación en el PIB nacional.

La denominada "bonanza marimbera" llegó a su fin a mediados de la década de 1980. Como lo sugieren Adolfo Atehortúa y Diana Rojas (2008, pág 12) "el consumo de marihuana en el país del norte empezó a descender a partir de 1977, sustituido por la cocaína", además de la preferencia de los consumidores por otras variedades de marihuana como la cultivada en California, con una mayor concentración de THC (Gómez, 1991). Lo anterior, sumado a los altos niveles de rentabilidad que permitió el tráfico de cocaína, hizo que rápidamente la actividad ilegal se concentrara en la producción y comercialización de este último narcótico, con lo cual se da inicio a la etapa de la cocaína. Si bien el consumo de cocaína en Estados Unidos data desde décadas anteriores, es desde la década de 1980 en que tiene un incremento sustancial. Esto se evidencia en que, mientras en 1976 el consumo estimado por la DEA era entre 14 y 19 toneladas, para 1979 el rango era de 25 a 31 toneladas, y para 1980 de más de 50 toneladas (Atehortúa & Rojas, 2008).

Durante esta primera etapa de desarrollo internacional de la actividad del narcotráfico, esta problemática no ocupaba gran interés y recursos por parte de la política colombiana. El narcotráfico, tanto por la sociedad como por las elites políticas, no era relacionada directamente con actividades delincuenciales; esta actividad era percibida "con cierta admiración, producida por la visibilidad de

los dividendos, representados en las grandes cantidades de dinero que abrían puertas, compraban tierras, permitían lujos y reconocimiento" (Valenzuela, 2013, pág. 72). Incluso, en la administración del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), en el Banco de la Republica, existió la denominada "ventanilla siniestra", la cual tenía por función legalizar los dineros obtenidos de forma ilegal, especialmente de actividades de narcotráfico. También, con el fin de lavar los dineros de esta actividad, estos eran facturados como importaciones.

Es precisamente a mediados de dicha década, cuando el problema de las drogas empieza a ocupar un espacio en la agenda internacional y en el discurso diplomático del país. Colombia, por medio de su política exterior en ejercicio de la diplomacia en diferentes espacios multilaterales, planteó, a la comunidad internacional, los principios de multilateralidad y equilibrio en el tratamiento del problema del tráfico de drogas. No obstante, no fue hasta la década de 1990, cuando, el sistema de Naciones Unidas y el sistema interamericano, introduce estos principios en su discurso y actuación.

Durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), inicialmente se pretendió enfocar la política exterior en una diversificación temática, especialmente concentrada en la búsqueda de nuevos socios comerciales, y a nivel político, asumir un rol protagonista en el grupo de contadora que buscaba una salida negociada a los conflictos armados de Centro América, lo cual dejaba al tema del narcotráfico, no olvidado, pero si relegado a un segundo nivel de importancia.

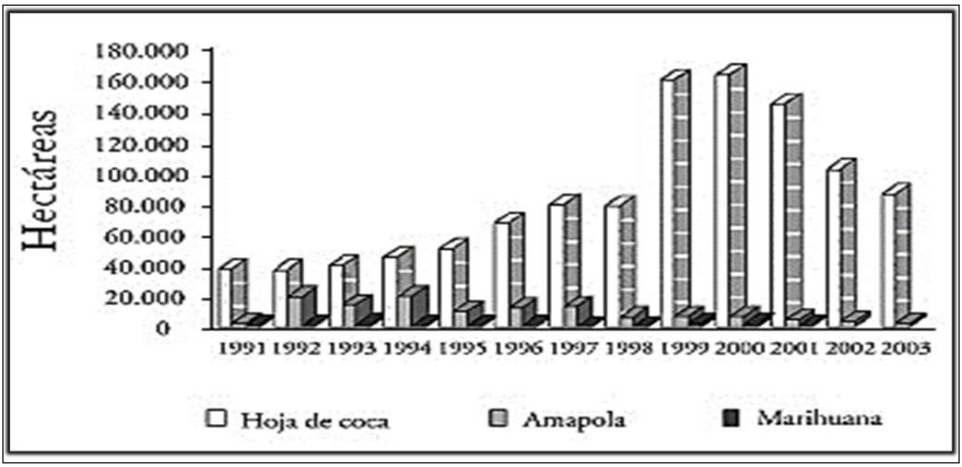
Sin embargo, a causa del asesinato de líderes políticos, periodistas y de altos cargos del gobiernos como el ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, a manos de del cartel de Medellín, la cuestión del narcotráfico acapara mayor nivel de importancia en la política exterior colombiana (Buitrago, 2006) y también coincide esta anualidad con el momento en que se hace más visible al mundo la relación entre la guerrilla de las FARC y el narcotráfico (Atehortúa F. , 2018). El factor intermestico se hace evidente, en la conexión de la política interna con la externa, en el sentido de la extradición de los primeros nacionales hacia los Estados Unidos por delitos de tráfico de drogas y al igual que el endurecimiento de la ley colombiana para este tipo de delitos. Es de resaltar que "durante el decenio de 1980 Colombia cobró renombre mundial debido a la producción y exportación de drogas prohibidas" (Bushnell, 2000, pág. 354).

Por lo tanto, entre la década de 1980 hasta, aproximadamente el año 2010, la política exterior colombiana, estuvo fuertemente determinada tanto por las

condiciones internas y presiones internacionales sobre estas mismas temáticas, como la violencia y criminalidad asociada al tráfico de drogas, como también por la adopción de las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos sobre la institucionalidad, lo cual permitiera garantizar la vigencia del Estado de Derecho. La política exterior, "se centró en asegurar el compromiso y la solidaridad de la comunidad internacional para apoyar la supervivencia de la institucionalidad colombiana frente al desafío de las organizaciones ilegales" (Comisión asesora para la política de drogas en Colombia, 2015, pág. 68)

Es quizás desde finales de la década de 1990 cuando el tema del narcotráfico acapara en buena medida la política exterior del país. Por una parte, a causa del incremento de hectáreas cultivadas para este fin, la política norteamericana antidrogas y el relacionamiento de esta actividad como fuente de financiación de los grupos subversivos.

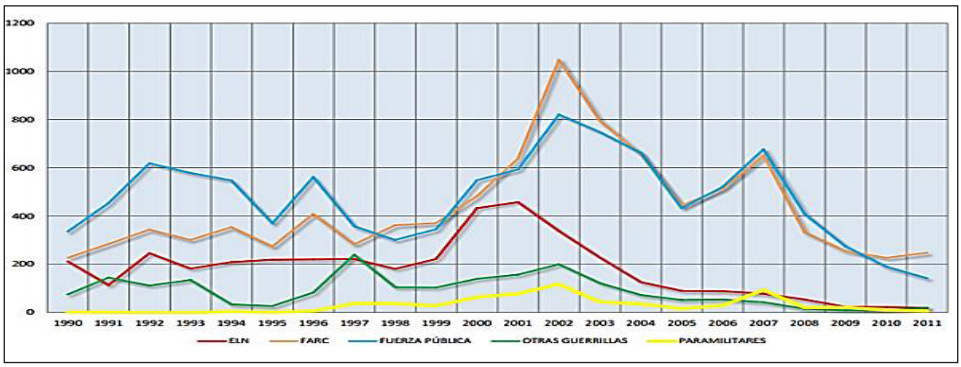
Grafica 1: Cultivos ilícitos en Colombia. 1991-2003



Fuente: (Vargas C. , 2004, pág. 119)

La grafica 1, permite observar que desde inicios de la década de 1990 el cultivo de hoja de coca se constituye como el primer cultivo ilícito en Colombia, cuyos picos altos de producción son logrados en 1999, 2000 y 2001. Ahora bien, al contrastar la gráfica 1 con la 2, se observa una relación directa entre aumento de cultivo de hoja de coca y el incremento de las acciones bélicas por parte de actores armados al margen de la ley, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares.

Grafica 2: Acciones bélicas por actores armados en Colombia. 1990-2011



Fuente: (CINEP, 2012)

Desde los años 80 los grupos armados acudieron al narcotráfico como fuente de financiación de sus actividades. Inicialmente lo hicieron de una forma indirecta en la cadena productiva: cobrando extorsión a los cultivadores y productores, y a modo de vigilancia y control sobre los territorios. Posteriormente, en los años 90 se presenta un rol más activo en el negocio del narcotráfico, participando directamente en la cadena productiva y logística; incrementando sustancialmente los ingresos, permitiendo así el aumento del pie de fuerza de estos grupos subversivos.

En ese orden de ideas, en los años 90 se entrelazan las variables narcotráfico y conflicto armado interno en Colombia, haciendo más complejo aún ambas problemáticas para el país andino.

Un punto de inflexión de la política exterior colombiana y el narcotráfico, se presentó durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Quien, en un contexto de deterioro de las relaciones con los Estados Unidos a causa de la presunta filtración de dineros del narcotráfico a la campaña del antecesor Ernesto Samper Pizano (1994-1998), establece como prioridades el restablecimiento de las relaciones con el país del norte, el fortalecimiento militar e institucional del Estado y la búsqueda negociada del fin del conflicto; cuestiones de política interna articulados a la agenda exterior del país.

Durante los últimos años del siglo XX, la situación conflictiva de Colombia, toma un carácter más internacional, no solo por su política exterior, sino también por la presión internacional. Es decir, la internacionalización de la situación conflictiva de Colombia era difícilmente evitable a causa del discurso anti drogas

dominante a nivel internacional. Durante las décadas de existencia del conflicto, tanto sus implicaciones como su resolución, nunca llegaron a formar parte activa de la agenda internacional de Colombia. Dicha problemática tradicionalmente era asumida como un "tema de política fundamentalmente doméstico con lo cual toda intervención externa era vista como una injerencia poco útil o deseable" (Rojas, 2006).

El conflicto colombiano se empezó a internacionalizar cuando, en la política exterior, se establece el vínculo directo entre las drogas y la violencia en Colombia. Para internacionalizar el conflicto, estratégicamente se debía buscar la forma de vincular a la comunidad internacional, esto se logró por medio del principio de la responsabilidad compartida de los Estados en materia de drogas ilícitas y terrorismo. Este principio aborda el problema de las drogas como una situación de doble vía, en la cual la responsabilidad no recae de forma exclusiva en los países productores sino también es una responsabilidad de los países consumidores.

En ese sentido, días antes de jurar como presidente, Andrés Pastrana, llega a la Casa Blanca invitado por el presidente Clinton; dando inicio al restablecimiento de las relaciones. En la reunión la delegación de Colombia esboza el "Nuevo plan Marshall para Colombia", en donde se "buscaba la solidaridad americana al más alto nivel, ante el riesgo de que Colombia se convirtiera en un Estado fallido" (Martínez, 2015). Pero para el criterio norteamericano el plan debía poseer un componente casi exclusivo de lucha antinarcóticos. Después de meses de trabajo es presentado el Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado.

El Plan Colombia, contaba con dos grandes componentes: el militar-policial y el componente económico y social. Se estima que de los USD 9.600 millones, aportados por los Estados Unidos, entre el 2000 y el 2015, cerca del 70% fueron destinados al primer componente, en donde se incluía la lucha antinarcótica.

Inclusive el "85% de los recursos del componente de ayuda militar y policial estuvieron destinados a la lucha contra el narcotráfico" (Departamento de Planeación Nacional, 2016, pág. 4). La grafica 3, permite observar la distribución porcentual de este componente a lo largo de los 15 años del plan, se desataca que a partir del año 2002 empiezan a ganar espacio aspectos como la adquisición de equipos de defensa y programas antiterrorismo; aspectos dirigidos a la lucha anti-subversiva.

Grafica 3: Distribución de los recursos del Plan Colombia: componente militar y policial. 2000-2016

Fuente: (Departamento de Planeación Nacional, 2016)

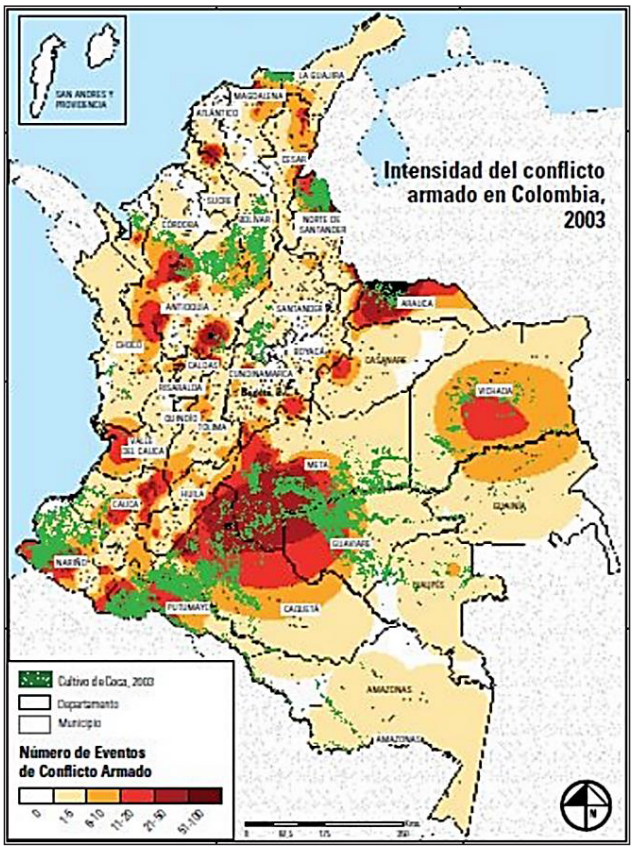
Lo anterior se explica a razón del contexto internacional, el cual cambió de forma radical a causa de los atentados terroristas del 11 de septiembre. En el discurso y agenda internacional, especialmente la de los Estados Unidos, la lucha antinarcótica perdió protagonismo ante la lucha antiterrorista, a lo cual, Colombia, por medio de su política exterior debió adaptarse para asegurarse el apoyo norteamericano. Como señala Arlene Tickner "el giro de la política exterior de Estados Unidos cambió los términos de interacción entre Colombia y el país del norte" (2007, pág. 101).

Bajo éste contexto internacional, y con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia del país, la seguridad se convirtió en eje central, no solo de la política interna, sino también de la política exterior, lo cual incidió directamente en el proceso de toma de decisiones. Lo anterior, es el fundamento que permite afianzar lo que se ha denominado como "securitización"[3] de la política exterior. La articulación del conflicto armado al discurso y dinámicas de la guerra internacional contra el terrorismo, permite, vincular de forma directa a los Estados Unidos en la lucha contra los grupos subversivos. Esta vinculación permite un cambio en el carácter del Plan Colombia: de un plan antinarcótico hacia un plan antiterrorista. Es así,

[3] Por securitización de la política exterior colombiana, se refiere al proceso mediante el cual el tema de seguridad interna monopoliza la agenda internacional del país, y subordina a la política exterior a sus fines. La securitización procura, por una parte, lograr legitimidad ante la comunidad internacional y captar recursos financieros y de cooperación. Por ende, por desecuritización, se entiende a un proceso de diversificación temática en la agenda y objetivos de la política exterior, en donde la seguridad, si bien puede seguir jugando un rol representativo, ya no se considera la que determina la política exterior.

como al Plan Colombia es agregado el Plan Patriota[4], el cual, significó el mayor movimiento militar al sur de Colombia, con el objetivo de derrotar a las FARC, significando la presencia de 800 tropas y 600 contratistas norteamericanos (CODHES, 2006).

Imagen 1: Acciones militares vs. zonas de cultivo de coca. 2003



Fuente: (Salas, 2015, pág. 166)

Se destaca que las acciones militares realizadas en el marco del plan patriota, se concentraron en controlar los bastiones y corredores históricos de los grupos subversivos, especialmente de las Farc, pero, tal como muestra el mapa 1, en estas zonas se concentra tradicionalmente las mayores áreas de cultivo de la hoja de coca.

[4] 14.000 mil tropas oficiales de ejército colombiano en un área geográfica de 241.812 kilómetros cuadrados y una población estimada de 1.709.976 habitantes (CODHES, 2006).

Ahora bien, como la política exterior puede considerarse también una política pública, los planes de desarrollo nacionales materializan los planes, programas y proyectos que desarrollan todos los lineamientos y estrategias para la consecución de los objetivos de la política exterior del Estado. Precisamente, en los dos planes de desarrollo de los gobiernos de Álvaro Uribe, "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006" y "Estado comunitario: desarrollo para todos 2006-2010", el narcotráfico tiene un trato especial en la definición de los lineamientos de la política exterior del país. El primero, marca un especial interés del gobierno por mantener y profundizar las relaciones bilaterales con Estados Unidos, para aprovechar al máximo la ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (APTDEA). El segundo, promueve tratar el problema del narcotráfico en foro multilaterales y la atracción de cooperación internacional en materia de lucha contra el tráfico de drogas ilícitas.

Desde el año 2010 y especialmente, una vez iniciado el proceso de negociación en la Habana con las Farc, tanto en su fase secreta como en su fase pública, se identifica cierto cambio en la política exterior del país. Uno de los cambios identificados es el discurso internacional de la política exterior, la pretensión de que Colombia no sea reconocido a nivel internacional como un país problema, con el ánimo de cambiar la imagen que éste pretende proyectar hacia a la comunidad internacional. Cambiar la imagen de una Colombia frágil, de Estado fallido, una amenaza a la seguridad y estabilidad regional e incapaz de resolver sus problemáticas sin la ayuda de la comunidad internacional; "Colombia como un lugar donde confluían todos los problemas más acuciantes del sistema internacional: el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado, la violencia en todas sus posibles formas, etc." (Borda, 2014b, pág. 29).

La finalidad del discurso de la "Nueva Colombia" es "pensar el papel internacional del país fuera del marco de la guerra interna y de la guerra en contra del narcotráfico" (Borda, 2014, pág. 38). Es decir, empezar a proyectar una política exterior para el posconflicto. En este sentido, Juan Manuel Santos, en calidad de jefe de Estado, se manifestó en diversas ocasiones hacia la comunidad internacional, con el fin de iniciar una discusión sobre la actual estrategia de lucha contra las drogas, estrategia que Santos ha considerado como fallida; proponiendo una nueva estrategia que tenga como fundamento la prevención y políticas de salud pública hacia el consumo de drogas.

Precisamente, uno de los factores que evidencia el cambio de enfoque en la conducción de la política exterior del país, es en la aprobación del nuevo plan

de ayudas para Colombia proveniente de Estados Unidos; el denominado Plan Paz Colombia, pensado en el escenario de posconflicto se estructura en cuatro pilares: el apoyo al proceso de paz; el desarrollo rural; la erradicación de las minas antipersonal, y la lucha contra el crimen organizado, pilar en el que el problema del narcotráfico y las drogas ilícitas continúa teniendo especial relevancia.

En relación a los planes de desarrollo de la administración de Santos, el narcotráfico continuó siendo un tema vigente en la formulación de la política exterior; sin embargo, es evidente un cambio en la atención de la problemática. Los planes de desarrollo "Prosperidad para Todos 2010-2014" y "Todos por un nuevo país 2014-2018", fijan un lineamiento claro para establecer alianzas internacionales en relación a las políticas globales de drogas y a la formulación de políticas que atiendan el problema de las drogas, incorporando nuevos enfoques para hacerle frente a esta compleja problemática.

Conclusiones

Para finalizar esta reflexión, se concluye que la política exterior colombiana en lo referente al narcotráfico, se configura como una política de tipo intermestico, en donde el contexto y características de orden nacional se entremezclan con la realidad, el discurso dominante y la agenda internacional propia de cada periodo. Por lo tanto, la influencia que ha ejercido la problemática del narcotráfico en la política exterior, no ha sido continua en las sucesivas décadas, ha variado a razón, especialmente de la importancia histórica que tanto el contexto internacional como el nacional le otorgan a esta problemática, de la vinculación con los Estados Unidos, de las consideraciones del gobernante de turno.

Precisamente, durante la administración de Juan Manuel Santos, se evidenció un cambio de discurso de la política exterior, incluyendo el tratamiento al problema del narcotráfico, sin embargo, lo anterior no es suficiente para afirmar que este tema haya perdido importancia en la agenda de la política exterior colombiana. Se puede cambiar la orientación, por medio de la diversificación de la agenda, estrategias y aliados, pero el nivel de importancia permanece.

La interacción entre narcotráfico y conflicto armado interno colombiano, que se identifica desde los años 80 pero se profundiza en la década de los años 90 del siglo XX, obliga, al momento de analizar alguna de estas dos variables, tener en cuenta a la otra, con el fin de lograr un entendimiento holístico de cada situación. De lo contrario se corre el riesgo de obtener resultados parciales y sesgados. Si

bien, se identifican y valoran investigaciones orientadas a comprender la relación entre el narcotráfico y la política exterior colombiana, esta línea de investigación, a razón de su complejidad, cuenta con un importante potencial investigativo, que permita, por medio del uso de marco teóricos, conceptuales y metodológicos, eclécticos, comprender, analizar y explicar, esta relación.

Referencias

Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, 108-123.

Ardila, M., Cardona, D., & Ramírez, S. (2005). *Colombia y su política Exterior en el siglo* XXI. *Bogota*: *Friedrich Eber Stiftung en Colombia*. Bogotá: Friedrich Eber Stiftung Colombia (Fescol).

Asociación Nacional de Instituciones financieras. (1979). *Carta financiera*. Bogotá: ANIF.

Atehortúa, A., & Rojas, D. (2008). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. *Historia y espacio*, 5-20.

Atehortúa, F. (2018). *De la guerra contra el narcotráfico a la guerra contra el terrorismo: conflicto interno y relaciones internacionales en colombia* 1984-2010. Medellín: Centro Editorial Esumer.

Barrero, F., & Niño, C. (2012). el papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana. Em S. Jost, *olombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 227-247). Bogota: Konrad Adenauer.

Bermúdez, C. (2010). La doctrina réspice polum ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias*, 189-222.

Bitar, S. (2017). Las fuerzas armadas en el posconflicto: una renovada preocupación por lo internacional. Em A. Tickner, & S. Bitar, *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 193-212). Bogotá: Universidad de los Andes.

Bocchi, D. (2012). El papel de las organizaciones no Gubernamentales en la política exterior colombiana. Em S. Jost, *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 283-299). Bogotá: Konrad Adenauer.

Bocchi, D. (2013). La política exterior colombiana y el costo de ignorar a las organizaciones no gubernamentales. *Papel Político*, 261-284.

Borda, S. (2014a). Estrategias y potencialidades en relación al sistema interamericano: la política exterior de Colombia. *Pensamiento propio*, 327-352.

Borda, S. (2014b). Política exterior de la administración Santos: un liderazgo de vía media para Colombia. CIDOB, 29-39.

Buitrago, R. (2006). La política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional. *Suma administrativa*, 111-131.

Bushnell, D. (2000). C*olombia una nación a pesar de sí misma*. D*e los tiempo precolombinos hasta nuestros días* (Quinta ed.). Bogotá: Planeta.

Cabrera, L. (2014). P*ercepción y Geopolítica en la relación Chile-Perú*: D*esde el acta de ejecución hasta la demanda en la Haya*. Estados Unidos: Palibrio.

Calduch, R. (2003). La política exterior de los Estados. Em J. C. Pereira, L*a política exterior de España* (pp. 31-53). Madrid: Grupo Planeta.

Cancelado, H. (2016). La política exterior y el nuevo rol de las FF.AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto. Em E. Pastrana, & H. Gehring, P*olítica Exterior Colombiana*. E*scenarios y desafios en el posconflicto* (pp. 155-178). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

CINEP. (2012). P*rimer informe especial por la paz*. Bogotá.

CODHES. (2006). T*he "Patriot Plan"*. Bogotá.

Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2015). L*ineamientos para un nuevo enfoque de la politica de drogas en Colombia*. Bogotá.

Crespo, R. (2012). Análisis de política exterior en Colombia: Gobierno de Juan Manuel Santos ¿Continuidad de un proceso o cambio de rumbo? E*quidad & Desarrollo*, 149-175.

Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior colombiana. R*evista de estudios latinoamericanos*, 37-73.

Departamento de Planeación Nacional. (18 de Febrero de 2016). D*np*. Fonte: Dnp: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN _ COLOMBIA _ Boletin _ 180216.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado comunitario.

Departamento Nacional de Planeación. (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional De 2010 - 2014 Prosperidad para Todos. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país. Bogotá.

Diasabá, V., & Rueda, C. (2012). La política exterior colombiana en los medios de comunicación. Em S. Jost, C*olombia: ¿una potencia en desarrollo*? E*scenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 251-264). Bogotá: Konrad Adenauer.

Drekonja, G. (1983). R*etos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Cerec.

Duarte, L., González, C., & Mesa, J. (2017). Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. E*studios Internacionales*, 111-146.

Farnham, B. (2004). Impact of the Political Context on Foreign Policy Decision-Making. P*olitical Psychology*, 441-463.

Fernández, G. (2001). logros de la política exterior de Colombia: 1998-2002. C*olombia internacional*, 75-93.

Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el periodo 2002-2018. O*asis*, 57-79.

Gómez, L. (1991). C*arte*. H*istoria de la droga*. Bogotá: Grupo editorial investigación y concepto.

González, C. H., Mesa, J. C., & Londoño, G. A. (2017). Política exterior colombiana 2010-2014: ¿giro a la autonomía? R*evista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 12(1), 267-291. doi:http://dx.doi.org/10.18359/ries.2472

González, J. (2012). La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior? Em S. Jost, C*olombia*: *¿una potencia en desarrollo*? E*scenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 265-282). Bogotá: Konrad Adenauer.

González, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. I*nvestigación y* D*esarrollo*, 258-285.

González, R., Galeano, H., & Trejos, L. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana. E*conómicas* CUC, 43-56.

Hazleton, W. (1987). Los procesos de decisión y las políticas exteriores. Em M. Wilhelmy, L*a formulación de la política exterior. Los países desarrollados y* A*mérica latina*. Buenos Aires: Anuario Rial.

Hill, C. (2003). T*he changing politics of foreign policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hocking, B. (1995). L*ocalizing foreing policy*: N*on-central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martins Press.

Keohane, R., & Nye, J. (1988). P*oder e interdependencia*: *la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo editorial latinoamericano.

Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. E*studios* I*nternacionales*, 169-2016.

Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoria de la política exterior. E*studios* I*nternacionales*, 387-409. doi:doi:10.5354/0719-3769.2011.15322

Martínez, N. (4 de febrero de 2015). La historia inédita del plan Colombia a sus 15 años. E*l* T*iempo*, pp. 6-7.

Medina, C. (2012). Mafia y narcotrafico en Colombia: elementos para su estudio comparado. Em CLACSO, E*l prisma de las seguridades en* A*mérica* L*atina*. E*scenarios regionales y locales* (pp. 139-170). Consejo Latinoamericano de ciencias sociales.

Mesa, J. C., & González, C. H. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. P*apel* P*olítico*, 537-563.

Miranda, R. (2005). S*edici*. Fonte: Sedici: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37195/Documento _ completo.pdf?sequence=1

Pardo, R., & Tokatlian, J. (1988). P*olítica exterior colombiana*: ¿*de la subordinación a la autonomía*? Bogotá: Tercer mundo editores.

Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: Cambio o continuidad en la era Santos. K*onrad Adenauer*, 3-27.

Pastrana, E., & Vera, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana. Em S. Jost, C*olombia*: ¿*una potencia en desarrollo*? *escenarios y desafios para su política exteri* (pp. 57-80). Bogota: Konrad Adenauer.

Pastrana, E., & Vera, D. (2016). Política exterior colombiana, conflicto y posconflicto: algunas herramientas teórico-conceptuales para su análisis. Em E. Pastrana, & H. Gehring, P*olítica exterior colombiana*: *escenarios y desafios en el posconflicto* (pp. 23-60). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Putman, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of Tow-level games. I*nternational organization*, 427-460.

Puyo, G. (2017). L*as élites y la política exterior colombiana* (1958-2010). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, S. (2011). Giro de la política exterior colombiana. N*ueva sociedad*, 79-95.

Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. A*nalisis político*, 85-105.

Rojas, D. (2019). La política internacionalde la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones. R*evista* O*asis*, 7-27. doi:https://doi.org/10.18601/16577558.n29.02

Sáenz, E. (14 de Mayo de 2016). Historia del narcotráfico en Colombia. E*l* E*spectador*.

Salas, L. (2015). Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. C*uadernos de Geografía*: R*evista Colombiana de Geografía*, 157-172.

Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. C*olombia internacional*, 90-111.

Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. C*olombia* I*nternacional*, 90-111.

Tickner, A., & Borda, S. (2011). R*elaciones* I*nternacionales y política exterior de* C*olombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Tickner, A., & Pardo, R. (2003). En busca de aliados para la "seguridad democrática": La política exterior del primer año de la administración Uribe. C*olombia* I*nternacional*, 64-81.

Tokatlian, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. D*esarrollo* E*conomico*, 339-360.

Valenzuela, E. (2013). Relación del narcotráfico con el conflicto colombiano. R*evista de* E*studios* P*olíticos y* E*strategicos*, 69-85.

Vargas, C. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. C*uadernos de economía*, 109-141.

Vargas, L. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *Revista Análisis Internacional*, 189-206.