

#5,00

CONTENIDO



Portada: Foto Diario HOY

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 2. Mayo- julio, 1997

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

MICHEL ROWLAND
ABDRES MEJIA
CARLOS VITERI
MARIA ROSA CRESPO
X. ANDRADE
FELIPE BURBANO
JORGE LEON
LUCIANO MARTINEZ
ANA MARIA VAREA
MARIA CUVI
ADRIAN BONILLA
ELIZABETH BRAVO
ALFREDO MANCERO
HERNAN VALENCIA
ANDRES FRANCO
EDUARDO KINGMAN
SEGUNDO MORENO
JUAN PAZ Y MIÑO

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: Luis Ochoa Ll.
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria
Teléfonos: 232-029
232-030 232-031 232-032
Fax: 566-139
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL



EDITORIAL

Los secretos significados **5**

ACTUALIDAD

Corrupción: del olvido al escándalo
MICHEL ROWLAND **9**

El duro camino a la reforma política
ANDRES MEJIA **20**

SOCIEDAD CIVIL

Entre la propuesta y el corporatismo
JORGE LEON **29**



Entre la esperanza y el engaño
FELIPE BURBANO **40**

IDENTIDAD

Un país ficticio
CARLOS VITERI **51**

Identidades culturales de Cuenca y su región:
MARIA ROSA CRESPO **59**

Carnaval de masculinidades
X. ANDRADE **71**

DIALOGO



El ecologismo popular
JOAN MARTINEZ ALIER **86**

FRONTERAS

Narco-corrupción y diplomacia
ANDRES FRANCO **95**

DEBATES

Ultimas utopías andinas de fin de siglo
Hernán Valencia **105**

Organizaciones y capital social
LUCIANO MARTINEZ **115**

AL DIA

Reseñas bibliográficas: **126**

- Ecología Ecuatorial
- El Poder Político en el Ecuador
- Globalización, Cultura y Gobernabilidad
- Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad

El 49 Congreso de Americanistas
SEGUNDO MORENO **132**

La encrucijada de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos

NARCO-CORRUPCION Y DIPLOMACIA

Con Ernesto Samper, los Estados Unidos han hecho una explícita demostración del tipo de unilateralismo que practican en muchos niveles del sistema internacional

Por Andrés Franco *

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos se han convertido en uno de los ejemplos más curiosos de cooperación entre dos naciones. El intercambio diplomático que se ha practicado desde la elección del presidente Ernesto Samper en junio de 1994 ha sido, en esencia, una explícita demostración del tipo de unilateralismo norteamericano que se practica a muchos niveles en el sistema internacional. Para Bogotá, en particular, el fenómeno ha sido tan abrumador, tan intenso y tan vehemente que ha resultado casi imposible estructurar una posición de política exterior consistente, fundamentada y motivada sólidamente en los intereses nacionales de Colombia.

* Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Actualmente es Visiting Fellow de la Universidad de Maryland.



1991, Eneko, Nueva Sociedad

LAS HERRAMIENTAS DEL PODER: UNILATERALISMO O MULTILATERALISMO.

La descertificación de Colombia por su lucha contra el narcotráfico, la cancelación de la visa al individuo Ernesto Samper y a muchos miembros del Estado colombiano, el abundante protagonismo político de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia y la importancia de las ramas legislativas de ambas naciones en el manejo de la agenda bilateral, son hechos consolidados cuya discusión ha sido amplia en los círculos académicos, periodísticos y empresariales de Colombia. La intensidad del debate, que se explica por la gran importancia de los Estados Unidos para la nación colombiana, ha girado esencialmente en lo coyuntural y ha evitado, desafortunadamente, la discusión del impacto futuro de los hechos ocurridos.

La meditación más profunda sobre el te-

La discusión sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se ha quedado en lo coyuntural y ha evitado evaluar los impactos hacia el futuro de todas las sanciones

Puesto en forma cortante y sencilla, para Washington el multilateralismo es políticamente impracticable e inviable en los temas relacionados con el narcotráfico, porque se percibe que el Estado colombiano convive con unos valores diferentes a los predicados por los norteamericanos

ma debe partir de una breve aclaración sobre el compromiso real de los norteamericanos con el multilateralismo. Los sectores académicos que han argumentado que éste sí existe, han basado su posición en el impulso decisivo que el Presidente Clinton ha dado a la Organización Mundial del Comercio, a los acuerdos de libre comercio como el vigente en América del Norte y a las operaciones militares adelantadas a través de las Naciones Unidas y la OTAN. Aquellos que resaltan la falta de compromiso con el multilateralismo, por su parte, sostienen que las tensas relaciones comerciales con Japón y con la Unión Europea, al igual que las decisiones de seguridad nacional sobre Irak, Cuba y Colombia son ejemplos vivos de la ansiedad unilateralista de los norteamericanos.

En el caso específico de Colombia esta discusión, que ha capturado la atención de muchos analistas internacionales radicados en naciones desarrolladas, carece de dificultades: la regla dominante y permanente ha sido el unilateralismo. El fenómeno se ha manifestado claramente en la ejecución de una serie de instrumentos de política exterior muy efectivos desde el punto de vista operativo (claramente estos no han comprometido grandes sumas del presupuesto federal en ejecución) y desde el punto de vista de resultados (no hay duda que se ha logrado generar una presión real sobre el gobierno colombiano). Según se muestra en el Cuadro 1, estos instrumentos se han practicado en forma relativamente coordinada por el Congreso y por agencias específicas del gobierno federal y han producido ventajas para el gobierno norteamericano y enormes desventajas para el Estado colombiano. Como en muchas de las medidas de política exterior unilaterales, la política hacia Colombia ha tenido una importancia política relativa al nivel interno, se ha sustentado en un acuerdo tácito entre republicanos y demócratas y se ha justificado por la amenaza que representa el narcotráfico para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

UN PROBLEMA PARA LOS COLOMBIANOS

En el largo plazo, el unilateralismo se convertirá en un grave problema para los colombianos, pues por su naturaleza, es incompatible con la cooperación bilateral, recípro-

ca, simétrica y en condiciones de mutuo respeto. Desafortunadamente para Colombia, este estilo de diplomacia se ha consolidado profundamente dentro de las agencias federales que se han interesado en el gobierno del presidente Samper y no ha sido el simple resultado de la personalidad del embajador norteamericano Myles R. Frechette, como muchos han pretendido argumentar. En este contexto, propuestas como la formulada por el gobierno colombiano en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1996, en el sentido de exigir de Washington condicionantes multilaterales para la lucha contra el narcotráfico, resultan ingenuas desde el punto de vista de teoría de relaciones internacionales. Aún cuando no se desconoce la bondad de la propuesta, e independientemente del cuestionamiento moral que se hizo al mandatario colombiano a nivel internacional, esta reiterada actitud del gobierno nacional ha desconocido que para los norteamericanos el unilateralismo es la única vía que el gobierno colombiano ha permitido dadas las circunstancias que rodearon la elección presidencial colombiana de 1994. Puesto en forma cortante y sencilla, para Washington el multilateralismo es políticamente impracticable e inviable en los temas relacionados con el narcotráfico porque se percibe que el Estado colombiano convive con unos valores diferentes a los predicados por los norteamericanos.

UNILATERALISMO Y NUEVAS FORMAS DE COOPERACION

La opción por el unilateralismo ha creado formas muy peculiares de cooperación entre las dos naciones según se explica a continuación. Se considera que dos Estados cooperan desde el momento en que entran en un proceso mediante el cual, cada actor ajusta su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas del otro, mediante un procedimiento de coordinación de políticas. En el caso de Colombia y Estados Unidos, la cooperación no ha sido el resultado de un proceso de negociación bilateral en igualdad de condiciones, ni tampoco ha surgido de un acuerdo tácito en el cual convergen las expectativas de ambas naciones. Por el contrario, la cooperación, cuando ha existido, ha sido inducida o impuesta mediante el uso del poder preponderante de Estados Unidos y



Las características de la cooperación en la relación bilateral Estados Unidos-Colombia han confirmado, además, las bondades de la teoría de la estabilidad hegemónica

En general, las relaciones bilaterales han demostrado que cuando la cooperación ha sido efectivamente inducida de conformidad con los intereses estratégicos de Washington, los niveles de conflicto bilateral y de unilateralismo se han minimizado. Por el contrario, cuando Estados Unidos no ha logrado ajustes en el comportamiento del Estado colombiano, entonces, se ha acudido a los instrumentos de política exterior contemplados en el Cuadro 1. Su utilización es una forma típica de unilateralismo desmedido que ha generado conflicto, desconfianza y desorden en las relaciones bilaterales.

aprovechando los altos niveles de vulnerabilidad de la economía colombiana y del presidente Samper por sus supuestos vínculos con el Cartel de Cali.

La cooperación ha sido inducida, por ejemplo, mediante presiones dirigidas a que el Estado colombiano aumente las penas contra los narcotraficantes, reviva la extradición retroactivamente y extradite a la cúpula del Cartel de Cali para que sean juzgados en cortes federales, apruebe la extinción de dominio sobre bienes obtenidos por actividades ilícitas e intensifique la erradicación de cultivos. En la medida en que estas acciones se produzcan, Washington considerará que su política exterior hacia Colombia ha sido un éxito, así la imposición de la cooperación genere un desbalance en la distribución de ganancias entre ambas naciones.

Las características de la cooperación en la relación bilateral Estados Unidos-Colombia han confirmado, además, las bondades de la teoría de la estabilidad hegemónica. De acuerdo con esta aproximación, los esquemas de cooperación son mantenidos y alimentados por potencias con poder preponderante, y las naciones más pequeñas se limitan a disfrutar unas buenas condiciones sin que puedan desarrollar una verdadera capacidad propia para influir sobre las pautas generales en que se produce esa cooperación. Las condiciones que ha obtenido Colombia, se han consolidado a lo largo de la última década mediante ayuda unilateral, preferencias arancelarias a través del Andean Trade Preference Act (Atpa), inversión norteamericana en muchos sectores de la economía, préstamos a través de instituciones multila-

Estados Unidos ha aprovechado la situación de alta dependencia colombiana para crear un nuevo sistema de cooperación fragmentado, que ha satisfecho sus intereses de seguridad nacional

terales y comercio. Estas favorables condiciones se han convertido, a su vez, en la vulnerabilidad colombiana más sobresaliente. Lo anterior sumado a la débil legitimidad internacional del presidente Samper, ha disminuido fundamentalmente los niveles de autonomía del país sin que se pueda hacer nada al respecto en el corto plazo.

Estados Unidos ha aprovechado esta situación de alta dependencia para crear un nuevo sistema de cooperación fragmentada, que ha satisfecho sus intereses de seguridad nacional. Esta nueva forma de cooperación, desconoce la unidad del Estado y lo "fragmenta" en varias partes mediante la ejecución de un criterio selectivo, que consiste en escoger instituciones del Estado colombiano con las cuales es posible inducir la cooperación y atacar mediante acciones unilaterales otras instituciones en donde no es posible esta cooperación. Complementariamente, Washington ha amenazado sistemáticamente al sector privado buscando movilizarlo en contra de aquellas instituciones que no son consideradas por los Estados Unidos como cooperantes.

Por supuesto que esta dinámica ha exigido una serie de juicios de valor que han sido transmitidos por el Embajador Myles R. Frechette mes a mes desde junio de 1994, con el fin de exponer públicamente y sin intermediarios las posiciones del gobierno norteamericano sobre cada una de las entidades constitutivas del Estado colombiano. Este nuevo estilo de diplomacia abierta de comunicación directa con los colombianos, ha constituido a la Embajada de los Estados Unidos en un nuevo e importante actor político que se ha encargado, lamentablemente, de suplir vacíos del sistema político colombiano. Frechette, en este contexto, ha emitido opiniones sobre la honestidad de algunos congresistas, empresarios y del propio presidente y sobre la eficacia de algunos ministerios, del Congreso y del sistema judicial.

Estos juicios de valor, apoyados por el gobierno federal, han permitido elegir para cooperar al estilo norteamericano a las si-

guientes instituciones: (i) la Fiscalía General de la Nación por sus acciones en materia de investigación criminal en contra de miembros del Congreso, del Ejecutivo y del Cartel de Cali; (ii) la Policía Nacional por la captura de varios narcotraficantes y (iii) la Corte Suprema de Justicia por sus acciones en contra de la narcocorrupción. En el grupo de los descalificados se encuentran, por su parte, (i) el gobierno del presidente Samper por sus cuestionados vínculos con grupos de narcotraficantes y (ii) el Congreso de la República por su timidez a la hora de aprobar reformas contundentes que favorezcan la lucha contra el narcotráfico.

El caso del Ejército Nacional es muy especial. Aún cuando históricamente la institución militar debería pertenecer al primer grupo, la descertificación de marzo de 1996 suspendió gran parte de la ayuda que hasta entonces recibía de Washington. Varios generales han entendido que si no vinculan sus acciones de alguna manera a la lucha contra el narcotráfico, esta suspensión de ayuda se mantendría mientras el país dure descertificado -algo bastante posible mientras Samper permanezca en el poder-. Para evitar este distanciamiento con quienes siempre han sido sus consejeros profesionales, los militares han aceptado la propuesta del presidente

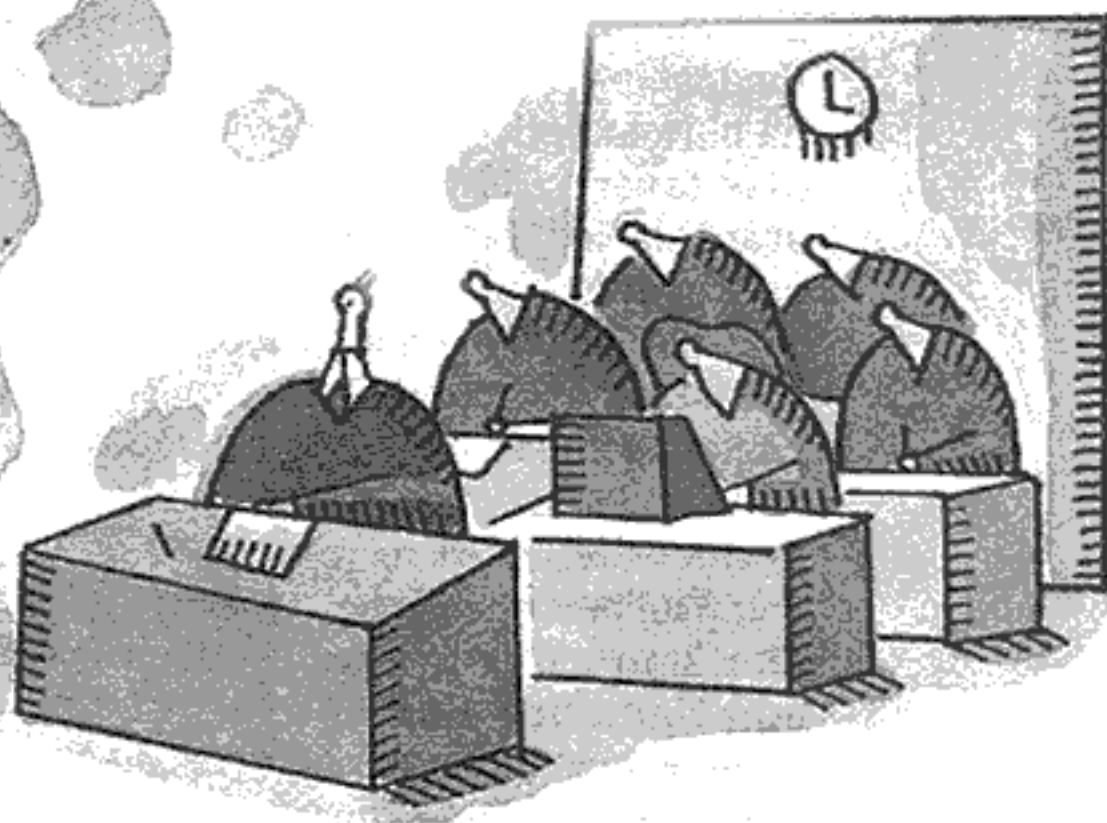
Clinton de militarizar la lucha contra las drogas en América Latina, y para ello han argumentado desesperadamente y en todos los frentes que los guerrilleros colombianos son esencialmente narcotraficantes. Su empeño ya ha producido frutos en el Congreso norteamericano y en algunos sectores de los Departamentos de Defensa y Estado, y con ello han asegurado su clasificación como institución cooperante.

Lo que acontece entre Colombia y Estados Unidos se asemeja más a una política de Estado, que a una política de gobierno. El fenómeno es visto con gran preocupación por otros países latinoamericanos. Si hay una lección importante que se derive de estas nuevas formas de diplomacia y de cooperación fragmentada, es su efectividad, porque produce resultados concretos en

Las embajada de Estados Unidos en Colombia se ha convertido en un nuevo y muy importante actor político dentro del país



Revista Facetas, N° 100.



A pocos meses de cumplirse el tercer año de gobierno de la administración Samper, las perspectivas de la relación bilateral entre Bogotá y Washington no podían ser peores

áreas muy sensibles sin comprometer grandes cifras del presupuesto nacional. De allí el temor de otros gobiernos de la región, porque Estados Unidos la extienda a otras naciones del Hemisferio Occidental y a otros temas como la migración ilegal o los derechos humanos. Si esto sucede, los resultados para las democracias latinoamericanas serían fatales.

LA CERTIFICACION DE 1997 Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

La certificación de 1997 se ha convertido en una de las más polémicas que ha expedido el gobierno norteamericano, desde que el Congreso creó hace 11 años este mecanismo para calificar el compromiso de varios estados en su lucha contra las drogas. Los roces y discrepancias de criterio entre el ejecutivo y el legislativo, desafortunadamente, han gi-

rado únicamente en torno a la certificación que se dio a México. La descertificación a Colombia es un hecho cumplido sobre el cual el consenso entre los dos partidos es sólido e incuestionable.

A pocos meses de cumplirse el tercer año de gobierno de la administración Samper, las perspectivas de la relación bilateral entre Bogotá y Washington no podían ser peores. Ni las relaciones personales y encantos de la Canciller María Emma Mejía, ni la habilidad oral del Embajador Juan Carlos Esguerra, han sido suficientes para tapar los profundos cuestionamientos que se han efectuado dentro y fuera de Colombia a la moralidad y a la integridad ética del presidente Samper. Por ello, es importante discutir abiertamente las dimensiones reales de la descertificación para de tal manera comprender que la raíz del problema sigue siendo el individuo Ernesto Samper.

La historia diplomática norteamericana está repleta de certificaciones, pues en general este mecanismo cuenta con una amplia aceptación en el Congreso para incidir en naciones y sobre temas relevantes de la política exterior de Washington

UN PROCESO DESNATURALIZADO

En el medio latinoamericano se ha presentado una tendencia generalizada a pensar que la certificación anual que produce el gobierno de los Estados Unidos para calificar si Colombia coopera o no en la lucha antinarcóticos es un procedimiento exclusivo que afecta fundamentalmente a las naciones golpeadas por el problema de las drogas. La realidad, sin embargo, es exactamente la opuesta. La historia diplomática norteamericana está repleta de certificaciones, pues en general este mecanismo cuenta con una amplia aceptación en el Congreso para incidir en naciones y sobre temas relevantes de la política exterior de Washington. La certificación sobre derechos humanos a El Salvador a mediados de los ochenta, la certificación a China para la aplicación de la cláusula de nación más favorecida para el acceso a beneficios arancelarios, la certificación sobre proliferación nuclear en India y Pakistán, y las certificaciones sobre propiedad intelectual, son algunos ejemplos que comprueban que el mecanismo es utilizado ampliamente en los campos más diversos.

La certificación que ha afectado a México y a Colombia, en particular, se ha convertido en uno de los instrumentos de política exterior norteamericana más controvertidos de los últimos tiempos. Esta herramienta de presión unilateral se ha desnaturalizado completamente. Lo que pretendía ser una ayuda para involucrar más al ejecutivo norteamericano en la lucha antinarcóticos, se ha convertido, poco a poco, en un arma de ataque unilateral con consideraciones políticas enteramente subjetivas. Para la administración Clinton ya no interesa si un país ha cooperado o no en combatir la droga; lo que se ha antepuesto detrás de esta decisión han sido una serie de consideraciones políticas que aún cuando pueden ser válidas y ciertas, nada tienen que ver con la esencia de

la certificación.

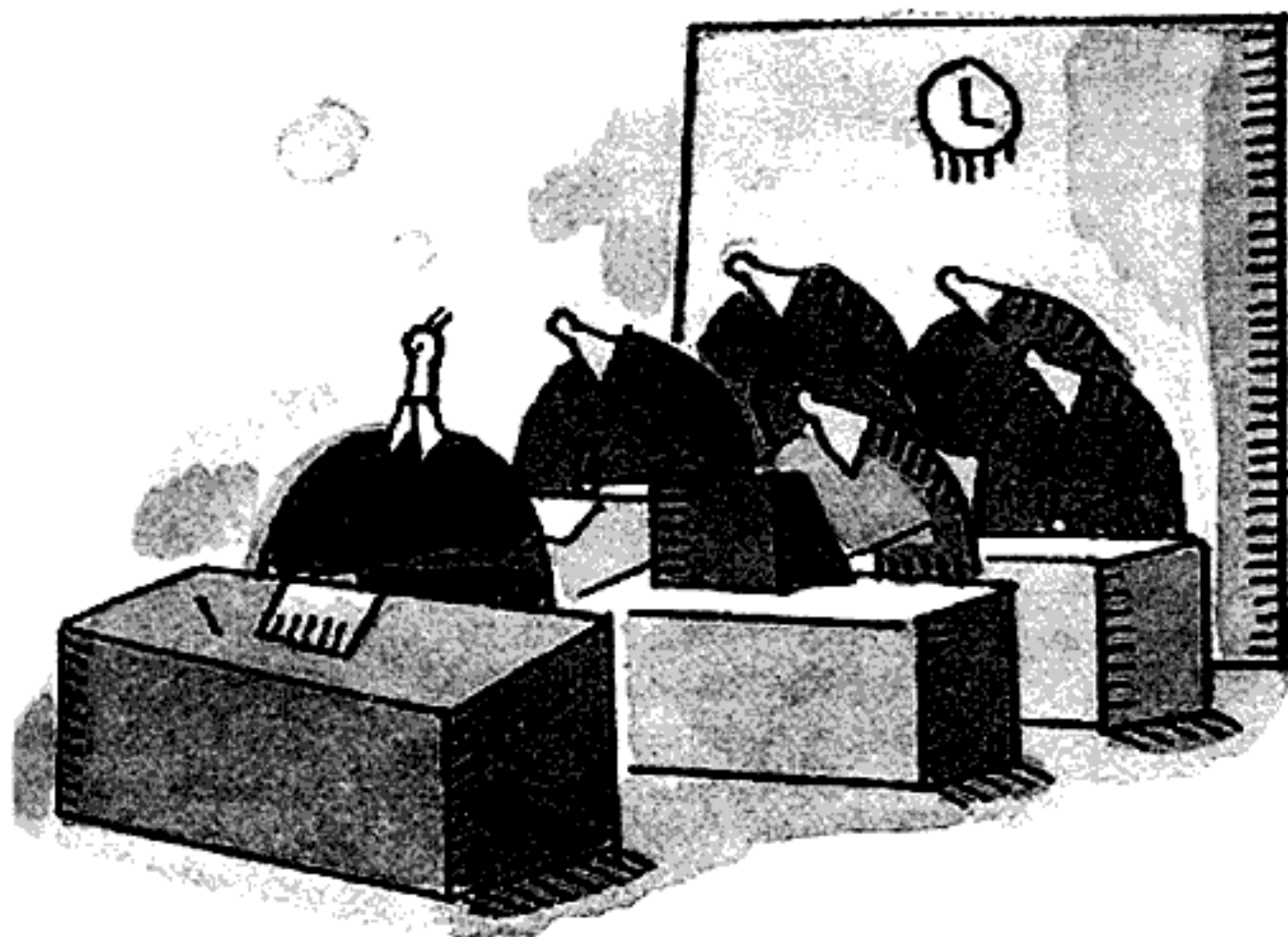
En la práctica, existen tres tipos de países seleccionados como certificables o no: (i) los que siempre son descertificados por el deterioro definitivo de sus relaciones con Washington; (ii) los que pueden ser descertificados por la utilidad del mecanismo para presionar al gobierno local y, (iii) los que siempre son certificados por razones ajenas al flujo de narcóticos.

En el primer grupo se han ubicado países como Nigeria, Siria y Afganistán, tradicionales enemigos de Washington, respecto de los cuales los norteamericanos siempre han manifestado su desagrado a través de muchos mecanismos -uno de ellos la descertificación. Son inusuales los cuestionamientos políticos internos sobre la conveniencia de tomar posiciones drásticas contra estas naciones, y generalmente se evita discutir la necesidad de cambiar esta política hacia el futuro.

En el segundo grupo se encuentran países como Colombia en los que la certificación ha sido útil para presionar al gobierno local. A pesar de haberse dilatado el aumento de penas y la extradición de narcotraficantes, las acciones del gobierno del presidente Samper han obedecido a una presión real de los norteamericanos. El hecho ha generado cierto triunfalismo en Washington, pero ha creado enormes frustraciones en Colombia por parte de aquellos que piensan que las consecuencias internacionales de los vínculos de Samper con el Cartel de Cali recaen sobre el país entero.

Finalmente, en el grupo de los certificados hay dos categorías. Una constituida por países como Paraguay y Perú que son certificados para evitar desestabilizar los procesos de democratización internos y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares. Otra, compuesta por naciones como México que son certificadas por las in-





conveniencias económicas y políticas que tratan de denigrar a un vecino, con el que se comparte una frontera terrestre y millones de dólares en comercio e inversiones.

MÉXICO O COLOMBIA

La decisión sobre México es, quizás, la que más amargura ha producido entre los colombianos. Claramente, el tratamiento ha sido discriminatorio y ha confirmado totalmente que la certificación nada tiene que ver con la lucha antinarcóticos. Todo indica que, a pesar de los hechos, se ha descertificado a Samper para poder certificar a Zedillo. En efecto, México es el punto de tránsito del 70% de las 300 toneladas de cocaína que entran a los Estados Unidos; produce el 30% de toda la heroína y el 80% de la marihuana consumida en los Estados Unidos; cuenta con organizaciones de narcotraficantes que han expandido sus operaciones al tráfico y a la distribución de cocaína y se han consolidado como los verdaderos agentes de transporte de los carteles colombianos; representa un centro ideal para el lavado de dinero (hasta 1996 no había sido constituido como delito federal mexicano); realiza cada año menos confiscaciones de cocaína y de arrestos a narcotraficantes; permite la participación creciente de los militares mexicanos en la lu-

cha antinarcóticos, y convive con uno de los sistemas de corrupción más sofisticados del mundo.

Estas características de la realidad mexicana, que por razones diplomáticas no pueden ser argumentadas públicamente por el gobierno colombiano, son la fuente principal de las frustraciones de la administración Samper. Pero en esto hay que tener en cuenta cuatro factores adicionales que han influido notoriamente sobre Estados Unidos para certificar a México y no a Colombia. El primero, el interés económico alrededor de Tratado de Libre Comercio; el segundo, los brotes

de insurrección armada en el estado de Chiapas, y recientemente, en el estado de Guerrero, que han permitido que el gobierno de México presente una excusa válida y admisible ante Washington; el tercero, las extradiciones de narcotraficantes a Estados Unidos que en cierta forma han atenuado las reacciones de los norteamericanos; finalmente, el cuarto y más importante, el presidente Zedillo, a diferencia del presidente Samper, no ha financiado su campaña con dineros provenientes de los carteles de la droga mexicanos.

Todas estas razones que ha tenido en cuenta el gobierno norteamericano pasaron una dura prueba en el Congreso. Varios legisladores promovieron la idea de revocar la decisión del ejecutivo. Si esta proposición hubiera sido aprobada, hubiera colocado al presidente Clinton ante un dilema difícil de resolver; si vetaba la determinación creaba un conflicto con el Congreso que podría entorpecer otros planes legislativos de su gobierno; si la firmaba, en cambio, enfurecía a los mexicanos, lo cual lo obligaba a cancelar la visita que llevó a cabo en mayo de 1997. La prueba de fuego será en 1998, cuando el desgaste político de la certificación podría colocar a México en la mira del Congreso norteamericano y al presidente Clinton ante un dilema político, en el cual se juegan la vida millones de empresarios en ambos lados de la frontera.

La decisión sobre México es quizás la que más amargura ha producido entre los colombianos. Claramente, el tratamiento ha sido discriminatorio y ha confirmado totalmente que la certificación nada tiene que ver con la lucha antinarcóticos.

Las sanciones también tienen riesgos para los norteamericanos, pues su imposición equivaldría a romper relaciones con los empresarios colombianos; es decir, terminar una fluida relación con quienes han sido sus mejores aliados para presionar al gobierno colombiano.

EL FUTURO

Ante el oscuro panorama ocasionado por la descertificación, solo resta examinar algunos de los posibles escenarios que podrían desarrollarse en el futuro, para examinar la viabilidad de cada uno. El primero ha sido esgrimido por el gobierno colombiano y consiste en un replanteamiento de la cooperación entre Bogotá y Washington. Esta línea de acción, sin embargo, es soñadora pues las condiciones en los últimos dos años han sido dictadas por los norteamericanos sin que Colombia haya sido exitosa a la hora de imponer sus propios criterios.

La diversificación de las relaciones internacionales de Colombia es un segundo escenario que difícilmente puede ser logrado en el corto plazo. Diversificar significa incrementar los niveles de comercio y de inversiones con otras regiones como Europa y la Cuenca del Pacífico para disminuir la vulnerabilidad de la economía colombiana frente a la norteamericana. Pero este es un proceso de años, que se dificulta por las propias limitaciones del presidente Samper para acceder a los centros de poder de estas regiones, y por la negativa de varios líderes de naciones industrializadas de visitar Colombia.

El tercer escenario consiste en la eliminación de la prohibición de extraditar ciudadanos colombianos contemplada en el artículo 35 de la Constitución Nacional. Aún cuando esta decisión daría un aire a las relaciones bilaterales, las propias contradicciones del gobierno en esta materia permiten entrever que esta reforma no se llevará a cabo.

Un cuarto escenario consistiría en una respuesta latinoamericana sólida que confronte los procesos unilaterales de certifica-

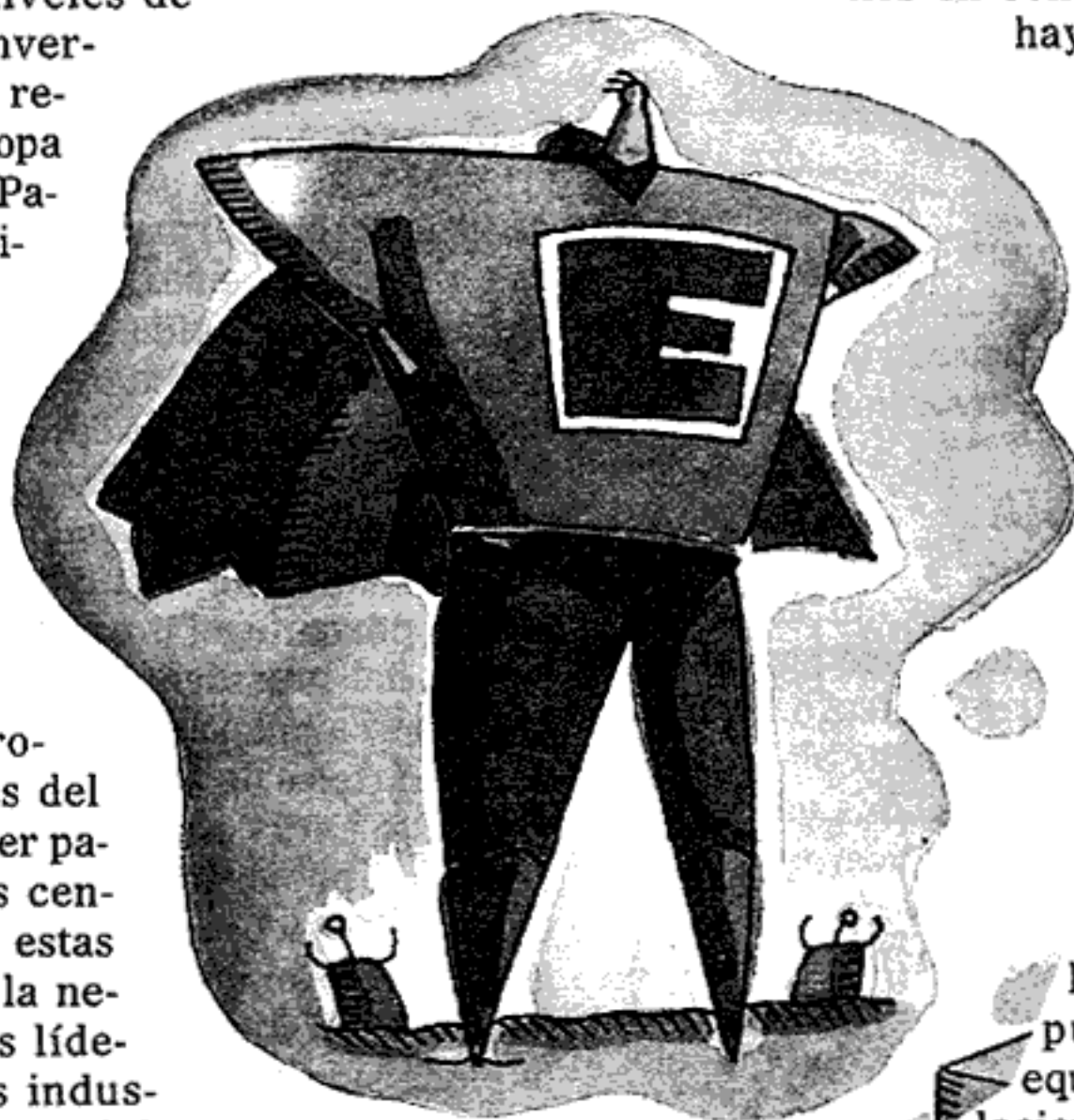
ción que adelanta Washington a través del Grupo de Río o de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aún cuando pueda producirse una condena al mecanismo en ambos foros, la debilidad internacional del presidente Samper lo limita en el contexto latinoamericano. Cuando se canceló la visa al presidente Samper, se comprobó que otros países de la región no están interesados en perjudicar sus propias relaciones con Washington para colocarse al lado de Colombia.

Finalmente queda el escenario que más preocupa en Colombia y es el de las sanciones económicas. El desgaste definitivo de la certificación como mecanismo de presión es lo único que podría precipitar el establecimiento de sanciones. Si bien es cierto que hasta el momento ha servido para lograr que el gobierno colombiano ejecute acciones en contra del narcotráfico,

hay quienes dudan que esta efectividad pueda ser mantenida hasta que Samper salga del gobierno en agosto de 1998. Si esto sucede, el gobierno norteamericano tendría que recurrir a las sanciones económicas para mantener altos niveles de presión.

Sin embargo, las sanciones también tienen riesgos para los norteamericanos, pues su imposición equivaldría a romper relaciones con los empresarios colombianos, es decir, ter-

minar una fluida relación con quienes han sido sus mejores aliados para presionar al gobierno colombiano. El texto de la descertificación de 1997 contiene una serie de reconocimientos explícitos al sector privado de ambos países, una posición que fue resaltada por varios oficiales del gobierno federal norteamericano cuando manifestaron que se procuraría evitar un daño al sector privado. La Secretaria de Estado, Madeleine Albright, y el ex-Secretario de la Oficina de Anti-nar-



Las herramientas del unilateralismo

Herramienta de política exterior	Organos ejecutores	Ventajas para Estados Unidos	Desventajas para Colombia
Certificación	Ejecutivo y Congreso	Es una decisión que no genera costos de ejecución; es eficiente como instrumento de presión; envía fuertes mensajes psicológicos a las naciones afectadas y sirve como distensionador político a nivel doméstico	El debate sobre la lucha contra el narcotráfico en Colombia se genera de acuerdo con los parámetros de Washington y no internamente. El procedimiento genera sentimientos nacionalistas y un populismo gubernamental cuyas consecuencias aún están por explotar
Cancelación de visas	Ejecutivo	Permite sancionar individuos Tiene una profunda simbología de desprecio a ciertos miembros de los estados afectados	Genera un nacionalismo incipiente y desordenado, y populismo gubernamental. Interrumpe el contacto de funcionarios colombianos con norteamericanos
Amenazas permanentes de sanciones comerciales	Ejecutivo o Congreso	Facilitan la articulación del sector privado en contra de un gobierno	Genera zozobra entre los empresarios. Afecta el comercio bilateral y las inversiones.
Producción de listados de empresas con vínculos con el narcotráfico	Ejecutivo	Permiten seleccionar enemigos de Washington entre los actores no estatales	Crea interrogantes sobre la capacidad del Estado colombiano para generar estas listas
Centralización de las declaraciones oficiales en pocas personas manifestada en la importancia del embajador y del vocero del Departamento de Estado	Ejecutivo	Posibilitan posiciones únicas de política exterior	Debilitan las posiciones colombianas pues se evidencia la descoordinación en el Estado colombiano para el manejo de relaciones internacionales
Ayuda unilateral condicionada únicamente a esfuerzos contra el narcotráfico	Ejecutivo y Congreso	Aumenta la capacidad de influencia sobre las instituciones receptoras de la ayuda	Diificultan la posición de los militares y los obliga a vincular todos los temas de seguridad nacional al tema del narcotráfico para garantizar que recibirán ayuda

cóticos, Robert Gelbard, congratularon a los empresarios por la habilidad para presionar al gobierno del presidente Samper para el logro de objetivos en materia anti-narcóticos.

Como se observa, para los norteamericanos el presidente colombiano tiene estrechos vínculos con el Cartel de Cali, es corrupto y ha asistido o facilitado el tráfico de narcóticos. Ninguna de estas percepciones ha cambiado, por lo cual tampoco deben esperarse muchos cambios en la posición norteamericana hacia Colombia mientras el

presidente sea Ernesto Samper. Después de Samper podría venir Horacio Serpa -su ministro del Interior y actual candidato a la presidencia de la República- y en esta eventualidad no debe haber dudas: su eventual elección profundizaría la crisis actual por la enorme desconfianza que despierta este político en los círculos oficiales de Washington. El aislamiento internacional del país durante la presente administración, no es ni una sombra de lo que podría sucederle a Colombia si Serpa es elegido como primer mandatario.