

VIOLENCIA POLITICA, PAZ INTERNA Y POLITICA INTERNACIONAL

Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo

Política internacional, paz interna e interés nacional

El tema de la relación política exterior y política interna ha suscitado no sólo debate en círculos académicos, sino que también ha influido en los criterios de acción que hace a la práctica de los Estados.¹

La creciente interdependencia internacional entre las naciones, actores y agendas temáticas ha ido borrando las fronteras entre lo estrictamente doméstico y lo específicamente externo. En la praxis política y diplomática aparece cada vez más claro el hecho de que separar ambas esferas puede conducir a graves errores que operan en desmedro del interés y la seguridad nacionales, tanto para el diagnóstico como para la formulación de las relaciones internacionales de un Estado.

Los desarrollos ocurridos en el escenario mundial durante las últimas dos décadas han generado diversas modificaciones que afectan decididamente el comportamiento de los Estados. Primero, el Estado aparece como "sobrecargado" con funciones para el mantenimiento y consolidación de la paz, la seguridad, el desarrollo y el bienestar interno. Segundo, el Estado ha ido perdiendo autonomía en el control de la compleja red de factores y agentes que pueden influir en el logro de objetivos vinculados a las funciones mencionadas.

Cabe resaltar además que, de alguna manera, las variables citadas (política internacional, paz interna e interés nacional) se "entrecruzan" en el Estado.² Paralelamente, corresponde a éste la colaboración y ejecución de una determinada política exterior y la

[1]El presente ensayo constituye una versión corregida, ampliada y editada del Memorando sobre "Política Internacional y Pacificación Nacional", suministrada a la Comisión de Estudios sobre la Violencia coordinada por el Dr. Gonzalo Sánchez G. y convocada en enero de 1987 por el entonces Ministro de Gobierno, Dr. Fernando Cepeda Ulloa.

[2]Heinz R. Sonntag, "El Estado, la seguridad y la paz en América Latina", *Cuadernos de Divulgación*, N° 1, Centro de Investigación y Acción Social, México D. F., junio de 1986, p. 13.

defensa de los intereses mayoritarios de una nación. Esto último no puede estar desligado de la preservación de la paz, la protección de la seguridad y la consolidación de formas democráticas y pluralistas de convivencia.

Así entonces, lo expuesto conduce a evaluar los elementos que pueden llevar a incrementar la libertad de los Estados en el manejo de aquellos factores claves para asegurar la paz, la mayor independencia internacional y el avance de los intereses vitales y mayoritarios de una nación. Lo fundamental es tener en cuenta que la ligazón entre lo interno y lo externo es de tal naturaleza que no es posible operar a un solo nivel para el logro de dichos objetivos o asumir la existencia de un completo control sobre la intrincada trama de fenómenos que impactan e influyen sobre ambas dimensiones. A mayor ideologización en la práctica de las relaciones internacionales por parte de un Estado necesitado de reconstruir la paz y la estabilidad internas, mayor es la pérdida de espacio, maniobra y dominio ante factores y agentes externos y más creciente la probabilidad de "internacionalizar", con consecuencias negativas, los antagonismos domésticos. A su vez, cuanto más extendido es el uso de mecanismos de fuerza para el logro de la estabilidad interna, menor es el grado de percepción de seguridad, más se erosiona la legitimidad del régimen político y mayor es la necesidad de recurrir al apoyo de actores externos en los terrenos militar, económico y diplomático; lo cual recorta los márgenes de acción internacional, condiciona el proyecto de una política exterior relativamente autónoma y favorece un reforzamiento de la subordinación externa que estrecha las opciones políticas internas en aras de encontrar vías consensuales para la resolución de los conflictos domésticos.

Una posición realista en materia externa también requiere -como lo dijera Hans J. Morgenthau- de una buena cuota de "prudencia y moderación".³ Ideologizar los criterios de acción política internacional lleva, generalmente, a polarizar posturas y actuar, en forma concomitante, bajo un encuadre referencial bipolar y excluyente. Ello no asegura mayor distensión ni mejor protección de los intereses de las mayorías nacionales. Por el contrario se asume, en el campo doméstico, una disputa externa entre las grandes potencias y se exacerban las tensiones sin separar lo básicamente interno de lo

³Ver, en particular, la Parte 10 (Capítulos 31 y 32) del texto de Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, (New York: Alfred A. Knopf, 1985), Sexta Edición.

foráneo. Se magnifica el conflicto local, confundiéndolo con uno de mayor magnitud que está totalmente fuera de alcance y control para los Estados menores del sistema internacional. Diversos ejemplos en el Tercer Mundo son claras demostraciones de que ha sido difícil (si no, imposible) resolver, a través de medios pacíficos, situaciones altamente conflictivas y con profundos niveles de violencia que agrietan la paz y la convivencia internas, preservando alineaciones irrestrictas con los polos de poder mundial y respondiendo a la mismas con criterios resultantes de la confrontación Este-Oeste. Muy al contrario, se han potenciado los antagonismos y las contradicciones locales.

Lo deseable parece, entonces, asegurar el máximo posible de control sobre las dimensiones internas y externas. Pero más aún, reconocida la vinculación entre ambas, parece relevante encontrar alternativas para "desvincular" selectivamente aquellos aspectos que se refuerzan a nivel doméstico e internacional para hacer más amplio el conflicto local. Los analistas y estudiosos de la temática internacional explican como ha aumentado el *linkage* y la "mutua dependencia" entre las naciones y actores mundiales.⁴ Cabe preguntarse si desde la óptica de un actor periférico interesado en consolidar su paz y seguridad internas, el *linkage* total es conveniente o robustece la defensa de los intereses nacionales. De lo anterior se pueden desprender algunas interrogantes. ¿Vincular preferentemente todos los tópicos y las cuestiones de la agenda de las relaciones entre un país periférico y un país central ayuda al propósito de una mayor autonomía en el manejo de la paz interna y la resolución de los factores causantes de la violencia? ¿Asumir compromisos que se convierten en alianzas automáticas y permanentes no provoca una mayor dependencia? ¿Dicha subordinación no supedita el manejo interno a pautas directrices ajenas al tratamiento soberano de los conflictos domésticos? Como bien afirma Carlos Pérez Llana resulta fundamental para un Estado "neutralizar las interdependencias negativas y optimizar las positivas".⁵ Esto es aún más prioritario para la conservación y la expansión de la paz interna y requiere del establecimiento de una estrategia automatizante a favor de un "desligamiento selec-

[4] Ver, entre otros, James N. Rosenau (ed.), *Linkage Politics*, (New York: Free Press, 1969), y Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, (Boston: Little, Brown and Co., 1977).

[5] Carlos Pérez Llana, "Relaciones Internacionales y Transición Política", *Estudios Internacionales*, Año XIX, Nº 73, enero-marzo 1986, p. 38.

tivo" de las cuestiones fundamentales de política exterior de un actor más débil frente a otro mejor dotado de recursos y en términos de atributos de poder.

Por lo tanto reconocer la influencia de factores externos en el desarrollo de procesos de alta inestabilidad interna no significa exacerbar los conflictos a través de una mayor "internacionalización" que identifica las fuentes y las causas de violencia en elementos exclusiva y excluyentemente foráneos y que por ello lleve a optar por ideologizar, casi en forma maniquea, la política exterior de un Estado. Esto trae aparejado el privilegiamiento de instrumentos de fuerza para dar respuesta a las crisis políticas y la intensificación de una dependencia unilateral para el sostén de ese Estado.

Si un Estado escoge como estrategia "nacionalizar" la búsqueda de la paz y la estabilidad política y democrática, entonces resulta clave la necesidad de fortalecer el frente internacional, atenuando (en vez de agravar) las tensiones externas, evitar eventuales intentos de desestabilización por parte de diferentes actores foráneos, distanciar el conflicto local de una posible internacionalización del mismo; deslindar el interés nacional del interés estratégico del hegemon regional o hemisférico para no reproducir interna y regionalmente la confrontación Este-Oeste; proyectar una imagen de reconciliación y cambio, y buscar aislar el máximo posible la problemática de violencia nacional del entorno global para tornarla más manejable y factible de mitigarse por conductos pacíficos y consensuales. Así mismo, una consideración importante para un Estado que desea ensanchar sus márgenes de autonomía externa es el aumento de su poder negociador frente a sus contrapartes.

Aquí surge otra inquietud. ¿Puede un Estado periférico incrementar su poder de negociación si internamente no consolida la paz y la reconciliación de la sociedad? Indudablemente, la potencialidad y la capacidad de negociación frente al sistema internacional y sus actores más poderosos decrece en la medida en que se mantiene una tensionante y polarizante inestabilidad política. Parecería existir una alta correlación, en varios ejemplos del Tercer Mundo donde persisten o se expanden conflictos internos, entre bajo poder negociador externo y altos niveles de violencia local. Esto pasa a coincidir con una lenta pero creciente subordinación internacional a determinados centros de poder y un deterioro en los recursos diplomáticos, económicos y políticos del Estado.

Por otro lado, el resquebrajamiento de la paz interna y la potenciación de las disputas domésticas conduce a destinar más fondos para material de seguridad, lo que reduce la disponibilidad de recursos para programas sociales de desarrollo y para fortalecer el espacio de maniobrabilidad externo ante actores más poderosos y dotados de mayor instrumental diplomático y económico.

Concomitante a ello, sin embargo, el Estado parece "ganar" en términos de mayor seguridad. Prevalece la sensación de incertidumbre y vulnerabilidad. Sin el ánimo de dibujar un "fatalismo" histórico, se puede observar cómo se generan una suerte de diferentes "círculos viciosos": mayor conflicto interno, mayor gasto en seguridad // menor énfasis en la resolución pacífica de las controversias y luchas socio-políticas, mayor percepción de inseguridad // mayores recursos para el área militar, menores recursos para el crecimiento económico y menor voluntad política para una estrategia redistributiva de la riqueza // menor capacidad recursiva general, mayor condicionamiento externo // mayor dependencia internacional, menor poder de negociación // menor poder negociador, menores posibilidades de diversificación externa // menor margen de inserción exterior diversificada, mayor alineamiento // mayor subordinación a un polo de poder singular, menor capacidad de maniobra y acción global. En síntesis, el Estado se debilita, se recorta su autonomía y resulta incapaz de comprometerse con una alternativa de pacificación interna a través del diálogo, la reconciliación y la negociación. Todo esto, al mismo tiempo, restringe el manejo del Estado de aquellas variables que pueden brindarle, interna y externamente, una posición de solidez e independencia.

Ciertamente, el Estado pasa a perder control de los instrumentos y recursos que pudieran mantener y expandir su poder de negociación. Ello, en el caso de un país periférico del sistema internacional, limita todavía más su política exterior y produce un impacto sensiblemente negativo en la política doméstica.

A esta altura, podríamos mencionar un modo adicional de vinculación entre lo interno y lo externo, el cual se manifiesta en el terreno económico. Si un Estado asume una acción en favor de la paz, aquella se verá siempre limitada si no se pone en marcha, en forma correspondiente, una política socio-económica que alivie la precaria situación de los sectores más desprotegidos y empobrecidos de la población los cuales, paralelamente, son los más vulnerables a

las diversas expresiones de violencia. En los que se refiere a las relaciones económicas internacionales cabría buscar un mejoramiento del poder de negociación externo para que pueda asegurarse una más amplia autonomía en el manejo y la dirección de las decisiones económicas internas. La adopción de estrictas medidas de austeridad económica que recaen prioritariamente en los sectores de menores ingresos y que operan en desmedro de una estrategia de reforma y reconciliación nacional, pueden llevar a incurrir en altos costos que afectan, de hecho, la búsqueda de la paz y la legitimidad de los gobiernos. No se puede operar a nivel simplemente "superestructural" para promover y asegurar un nuevo consenso político e institucional.

La encrucijada producida por los abultados e impagables volúmenes de endeudamiento externo en países del Tercer Mundo, coloca a los Estados ante el dilema de cómo afianzar la paz y la seguridad a través de alternativas que no socaven la estabilidad política interna ni su autonomía internacional. Este es un punto crucial en la coyuntura que vive Latinoamérica y que está profundamente ligado al proceso de democratización regional, y, en particular a los casos en que la situación doméstica recorre un delgado hilo entre las aspiraciones de paz y las manifestaciones de guerra.

Adicionalmente, es relevante mencionar que, en lo que respecta a la interrelación entre lo nacional y lo internacional, también se plantea un aspecto en lo que hace a las relaciones entre lo civil y lo militar. Cuando los Estados no han logrado preservar la paz doméstica, es posible observar una tendencia hacia un mayor protagonismo de las fuerzas armadas en lo referente a la toma de decisiones en el campo internacional, con un desplazamiento gradual y explícito de los actores civiles del manejo externo. A una creciente autonomía en lo que tiene que ver con las políticas relacionadas con el orden público interno, por lo general, se suma un elevado activismo e influencia en las orientaciones de política exterior. Esto impide el control civil sobre los estamentos militares y debilita las posibilidades de alcanzar la pacificación y la estabilidad por medios no violentos. El trágico ejemplo guatemalteco en años recientes es demostrativo de ellos. Así mismo, la mayor presencia militar en el área de las relaciones internacionales no puede confundirse con un supuesto fortalecimiento externo del Estado. Las vinculaciones ideológicas y estratégicas, a nivel global, de algunos sectores militares determinan

límites aún mayores del sector civil en la formulación y práctica de las iniciativas y las conductas exteriores de un Estado, y en lo concerniente a la instrumentación de políticas de paz interna.

Otro elemento de reflexión lo constituye la relación entre la amplitud que cobija la definición de interés nacional, la preservación de la paz y el tipo de política exterior. Cuando se adopta una visión restringida del interés nacional que aglutina los deseos, expectativas, demandas y objetivos, de los núcleos sociales muy reducidos surgen, tarde o temprano, mayores posibilidades de divergencia y conflicto. El Estado, a su vez, representa en su práctica externa la defensa prioritaria de intereses sectoriales y desarrolla alineamientos que intentan preservarlos. Tanto el consenso interno como externo se apoya en el mantenimiento de un tipo determinado de *statu quo*, que comienza a ser impugnado por nuevas fuerzas sociales. Si al Estado le cabe mitigar las contradicciones emergentes para preservar una paz interna que comienza a agrietarse sensiblemente, también le corresponde proyectar un nuevo consenso en ambas dimensiones -la interna y la externa- que permita obtener estabilidad y legitimidad política y activar una política exterior dirigida a tal fin. De tal manera, se podrían fortalecer los intereses mayoritarios de la nación, la paz interna y una política internacional con tendencias más autonómicas.

Los Estados que han alcanzado una mayor tranquilidad y paz interna -como puede ser el caso de Venezuela luego del proceso de diálogo y reconciliación durante la década de los sesenta- han experimentado un reforzamiento de su seguridad y han buscado una praxis internacional más independiente, pluralista y diversificada. El Estado, en esa instancia ha probado tener una capacidad de concertación que ha conducido a un nuevo tipo de pacto social interno y un consenso ampliado en política externa.

Pero, indudablemente, ello requiere de una voluntad y de un proyecto de transformación política que permita el establecimiento de unas nuevas reglas del juego. En todo caso, para un país periférico como Colombia, afectado por las tensiones entre las superpotencias, las dificultades generadas por la crisis de la deuda externa y un escenario mundial económico y estratégico incierto, aquellos dos ingredientes son esenciales para avanzar en los procesos de democratización y consolidación institucional y propiciar una mayor autonomía relativa en los asuntos internacionales. En ese horizonte, se pueden ubicar algunos de los desafíos mayores que hoy enfrenta América Latina y Colombia, en particular.

Factores internacionales que afectan la paz y la seguridad

La tradición histórica de violencia es uno de los elementos más importantes que le dan singularidad al proceso político colombiano dentro de América Latina. Si bien la violencia ha sido recurrente a nivel continental, y se pueden señalar períodos concretos de graves enfrentamientos civiles en varios países (las guerras post-independencia, la revolución mexicana, las dictaduras del Cono Sur en la década de los setenta, etc.), Colombia ha padecido en cambio este fenómeno en una forma cuasi permanente que, sin embargo, presenta etapas diversas que no pueden atribuirse al mismo conjunto de factores, ni han tenido siempre el mismo nivel de intensidad. A pesar de ello, las diversas fases de violencia que pueden encontrarse en la historia de Colombia parecen tener determinantes comunes de los cuales uno es especialmente relevante para los propósitos del presente trabajo: su carácter local. La violencia en Colombia es "nacional" y no se origina en factores externos.

Dentro de la misma perspectiva, si la guerra no depende de factores externos tampoco lo hace la paz. Los requisitos necesarios para que la sociedad colombiana deje definitivamente los enfrentamientos internos no se encuentran por fuera de las fronteras nacionales en la medida en que es dentro de las mismas donde se han forjado los elementos que la causan. Si se desea llegar "a la fuente", ella debe buscarse en los actores que han hecho la historia de Colombia, y en el tipo de relaciones que existen y han existido entre los diversos grupos de la sociedad. Al mismo tiempo, no obstante, hay que tener en cuenta que la violencia colombiana, particularmente la "moderna", tiene algunas "dimensiones" internacionales. Hay, en otras palabras, elementos externos que "alimentan" la violencia doméstica a pesar de que no la causen, los cuales deben tomarse en consideración en las políticas gubernamentales que se diseñan para estimular la paz.

Desde este punto de vista, se hace necesario diferenciar la violencia que afecta actualmente a Colombia, de otras que se dieron en períodos históricos anteriores. La más reciente, es decir, la que se inició en los años sesenta con la proliferación de grupos alzados en armas de distinta ideología, naturaleza y objetivos, tiene raíces en la anterior en la medida en que los principales movimientos surgieron de rescoldos de la guerrilla liberal que aún subsistía en el Frente Nacional y de la respuesta represivo-militar que recibieron. Esta

violencia "moderna" -la que surge de la lucha entre los grupos guerrilleros y las fuerzas militares- no es la única existente en el país. La delincuencia común ha tenido una presencia continua en todos estos años, y desde mediados de los setenta se ha visto alimentada por un fenómeno -el narcotráfico y la lucha que le ha declarado el Estado- que la ha magnificado notablemente. La mención del narcotráfico es importante en cuanto presenta, tanto en sus causas como en sus determinantes y efectos, una dimensión internacional significativa. Más aún, el tráfico de drogas debe definirse como un fenómeno multinacional en cual intervienen varios países con distintos papeles: productores, procesadores, centros del manejo financiero y consumidores. Se entiende que sin la existencia de estos últimos no habría ninguno de los demás, como lo prueban ejemplos históricos de productos para los cuales su "mercado ilícito" desapareció cuando fueron asimilados, legalizados y descriminalizados.

En la amplia red mencionada, Colombia juega un papel específico y puntual: la producción (durante el "boom" de la marihuana en los años sesenta), el procesamiento (durante el auge de la cocaína en los ochenta) y el cultivo (desde mediados de esta década). El problema internamente tiene menos que ver con consumo, producción masiva de coca, cuantioso lavado de dólares. Genera violencia en tanto que los grupos domésticos dedicados al tráfico de estupefacientes buscan afanosamente -y sangrientamente- abrirse un espacio en la sociedad que está cerrada para ellos en virtud de normas morales y legales. Este intento de apertura y penetración social ha generado una confrontación entre lo establecido institucionalmente y las fuerzas cuyos intereses económicos están vinculados al mercado de drogas. Es, pues, un fenómeno internacional y multilateral con manifestaciones internas cada vez más conflictivas y dramáticas.

La "violencia política" (relacionada con el fenómeno guerrillero, pero entrecruzada con el problema de las drogas) sobre la cual centramos nuestra atención, es todo lo contrario. Se trata de un fenómeno local: el tránsito de la guerrilla liberal a la guerrilla revolucionaria (que acoge el marxismo-leninismo, el maoísmo, el troskismo o cualquier otro cuerpo de ideas que justifique el cambio de organización social a través de la lucha armada). Este hecho doméstico tiene otros factores determinantes cuyo análisis no es el objetivo del presente trabajo pero que caben mencionar: las escasas oportunidades de participación dejadas por el acuerdo bi-

partidista del Frente Nacional; la poca disposición de las élites y sectores dominantes tradicionales para aceptar la competencia de fuerzas nuevas; y el anquilosamiento institucional de estructuras inmodificadas durante un largo período en el que la composición social sufrió cambios de gran importancia, entre otros.

Evidentemente, ambos fenómenos -el narcotráfico y la guerrilla- generan un impacto negativo sobre el orden interno, tanto en términos reales como perceptivos. Los dos han ido determinando un mayor margen de inseguridad, una creciente militarización de la vida política y un incremento de los recursos destinados a su combate. Todo ello sin que se hayan logrado los reaseguros necesarios y suficientes para obtener una mayor tranquilidad interna y reales opciones de pacificación a largo plazo.

Ahora bien, en relación a la cuestión insurreccional, así como sería errónea la interpretación de que en el exterior nace la violencia, también sería equivocado desconocer que existen elementos de la política internacional que tiene efectos, de diferentes tipos y magnitudes, sobre los causantes internos de la violencia. Uno de ellos, el más elemental, surge de la evidencia de que la proliferación de grupos guerrilleros durante la década de los sesenta no fue un hecho aislado en Colombia sino que, por el contrario, se dio en varios países latinoamericanos. La coincidencia tiene muchas motivaciones comunes cuya existencia crea vinculaciones internacionales. Las guerras civiles que afectaron a Colombia desde la independencia hasta fines de la década de los cincuenta eran "colombianas". La violencia posterior (la de los sesenta), en cierto sentido, es "latinoamericana" en la medida en que existe, si bien con obvias y significativas diferencias, en varios países.

Este fenómeno de internacionalización implica oportunidades de alianzas, tanto entre los grupos alzados en armas contra los sistemas estatales institucionales, como entre estos últimos. Cuando procesos semejantes se repiten en varios lugares, la colaboración transnacional tiende a crecer y esto a su vez aumenta la magnitud del problema. Es por ello que en varias oportunidades los diseñadores de la política exterior colombiana han vinculado el concepto de "interés nacional" que se busca alcanzar con ella, a la finalización de los conflictos en áreas geográficas cercanas del país. Tales fueron los casos, para citar sólo dos ejemplos, de Alfonso López Michelsen (1974-78) con su mediación en las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos sobre la transferencia del Canal Interoceánico

(1975-77) a manos panameñas y de Belisario Betancur Cuartas (1982-86) con la mediación de Contadora en Centroamérica (la cual analizaremos más adelante). La presencia de conflictos civiles en países vecinos permite que se aumenten los síntomas de inestabilidad y de enfrentamiento en Colombia, especialmente cuando poseen elementos que le otorgan una naturaleza semejante.

Un segundo vínculo de la violencia colombiana posterior a 1960 con variables internacionales, que está relacionado con el punto anterior, es el de las alianzas efectivas que se produjeron a raíz de la presencia de luchas guerrilleras en varios sitios. En primer lugar, los esfuerzos de ayuda entre los mismos grupos. Al triunfar el Movimiento 26 de Julio en Cuba, el gobierno revolucionario intentó apoyar a grupos guerrilleros que combatían en otros países de América Latina. Ello se hizo sobre la base del despertar de idealismo reformista y revolucionario en Colombia y en varios países luego de que se "comprobó" que la vía armada, era una alternativa viable y posible. Pero el apoyo del gobierno revolucionario de Cuba a otros grupos guerrilleros tuvo efectos más concretos y directos en Venezuela, Guatemala, Colombia y Bolivia. Este "internacionalismo revolucionario" es un hecho externo que en el caso de Colombia ha impactado sobre la violencia en dos direcciones. La primera, cuando grupos guerrilleros colombianos reciben apoyo del exterior. La segunda, cuando la posibilidad de esa ayuda y la exageración de las versiones sobre su existencia, conduce a la toma de decisiones en el sentido de utilizar los instrumentos represivos del Estado para combatir el omnipresente "fantasma" de la revolución.

Dentro de esta perspectiva deben mencionarse también la existencia de alianzas a nivel internacional para tratar el "problema guerrillero". Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, a la luz de la "Doctrina Truman" de 1947 y con base en las instituciones creadas para formalizar el nuevo orden interamericano (fundamentalmente la OEA y el TIAR), el anticomunismo se adoptó en América Latina como objetivo principal de las políticas exteriores durante los años 50 y 60. Esto, que en una palabra fue la importación de la "Guerra Fría" al continente, ha alimentado la violencia interna en varios países y también en Colombia. Los Estados Unidos han fomentado diversos proyectos de "contrainsurgencia". Por medio de intervenciones directas (Guatemala, 1954; Cuba, 1961; República Dominicana, 1965; Chile, 1973 y Granada, 1983), se han trasladado conflictos percibidos como amenazantes para la seguridad nacional norteamericana a otros escenarios, involucrando actores internacionales adicionales y

creando fuertes tensiones que se convierten en un obstáculo para la paz (especialmente en lo que se refiere a la estabilidad política).

También debe mencionarse el incremento de las relaciones transnacionales entre fuerzas militares de América Latina y la consiguiente adopción de conceptos, instrumentos y políticas semejantes (o conjuntas) para combatir la insurgencia armada. Se trata de un proceso, en síntesis, que vincula actores internacionales a problemas internos de violencia.

Al mismo tiempo, como se dijo atrás, este proceso "internaliza" (hace propio del Estado) una guerra externa cuya ligazón con Colombia es fundamentalmente ideológica. Tal es el caso de la lucha frente a actores domésticos adelantada en aras del combate contra el comunismo internacional. El ataque de las fuerzas armadas a Marquetalia en mayo de 1964 es un buen ejemplo.

Identificado con el plan LASO (un programa de contra-insurgencia ideado por los Estados Unidos y de allí su nombre: *Latin American Security Operation*), se realizó una embestida contra un campamento de antiguos guerrilleros liberales radicalizados bajo el pretexto de que estaban creando una "república independiente". El resultado fue la aparición de un grupo, las FARC, que ha estado en guerra con el ejército desde entonces (con una disminución transitoria de las acciones bélicas desde el 28 de mayo de 1984, cuando se firmaron los acuerdos del cese al fuego de La Uribe).

Otro factor del contexto internacional que alimenta la violencia en Colombia es la oportunidad que tienen los grupos que luchan contra el sistema de "internacionalizarse" y de esta manera magnificar las dimensiones de lo que realmente representan en el contexto puramente interno. No es una coincidencia que el ELN haya surgido después de la revolución cubana y el EPL cuando se vislumbró el sistema sino-soviético (pero tampoco se puede, como se afirmó atrás, explicar el origen de estos grupos en tales acontecimientos). El hecho es que a los móviles y determinantes puramente domésticos, la evolución internacional, crea incentivos (y posibilidades) para que grupos guerrilleros se autoidentifiquen con un fenómeno de escala mundial. Aunque una identificación de este tipo sólo produce excepcionalmente (y en casos particulares y concretos) un apoyo logístico real y masivo (dinero, armas, entretenimiento, etc.) para derrotar los sistemas políticos, los alzados en armas pueden conseguir por esta vía

solidaridad, un cuerpo ideológico coherente y un estímulo psicológico y político (conciencia revolucionaria, espíritu de lucha, sentido de la misma, etc.) que son importantes en la lucha guerrillera.

Finalmente, debe agregarse que valores de la cultura política escogidos por las élites dominantes como base de los acuerdos del Frente Nacional aportaron un escenario de intolerancia, cerramiento y persecución ideológica en Colombia desde fines de los años 50. Los acuerdos de Benidorm y Sitges buscaban la unión de las fuerzas liberal y conservadora que habían combatido en el pasado para evitar que el enfrentamiento condujera nuevamente a la violencia. Ello tenía implícito un objetivo hegemónico, no ya para un solo partido sino para la coalición bi-partidista, que excluía formalmente (por precepto de la Constitución desde el Plebiscito de 1975) a todos los grupos y partidos diferentes a los dos tradicionales. Esta actitud intolerante y excluyente por definición se mezcló con los conceptos de "Guerra Fría" propios de la época para darle a los actos de gobierno un objetivo esencialmente *pro statu quo*. La "filosofía" frentenacionalista de minimizar los conflictos, despolitizar el proceso social y excluir a los grupos externos al bi-partidismo, era fácilmente asimilable al anti-comunismo latinoamericano de los años sesenta y tenía en éste un apoyo político de importancia.

Durante los años setenta muchos de los elementos del análisis anterior se modificaron sustancialmente. Ello se debió a que el movimiento guerrillero colombiano (y en algunos otros países: Guatemala, Argentina, Uruguay) rediseñó las bases de su acción y a que el contexto internacional igualmente tuvo un viraje muy significativo. Como resultado de ambos procesos, la naturaleza, el tipo y la intensidad de los elementos internacionales que afectan la violencia política también fueron diferentes. El escenario internacional en los años setenta precipitó el inicio del cambio.

Las consecuencias de esos y varios otros acontecimientos tuvieron como principal resultado la apertura de un mayor margen de acción externa para las naciones dependientes de los Estados Unidos.⁶ En uso de dicha "permisibilidad" algunos países latinoamericanos aumentaron considerablemente su perfil externo.

[⁶Ver, entre otros, Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander L. George (eds.), *Change in the International System*, (Boulder, Co.: Westview Press, 1980); Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order*, (New York: McGraw Hill, 1978); W. Ladd Hollist y James N. Rosenau (eds.), *World System Structure: Continuity and Change*, (Beberly Hills, CA: Sage Publications, 1981); Luis Maira (ed.), *El Sistema Internacional y América Latina: ¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, (Buenos Aires: GEL/RIAL, 1986) y Robert Keohane y Joseph S. Nye, *op. cit.*

Las características y naturaleza de la violencia interna también se transformaron. Los grupos que habían surgido en la década anterior tuvieron un menor protagonismo y perdieron la "vanguardia" a manos de movimientos que encarnaban un tipo de acción no solamente diferente sino también, generalmente, con objetivos distintos. El caso más representativo fue en Colombia el del M-19, surgido en 1973 a raíz de la percepción por parte de sectores de la ANAPO de que su candidato a las elecciones presidenciales de 1970, el general Gustavo Rojas Pinilla, había sido víctima de un fraude en favor del candidato frentenacionalista, Misael Pastrana Borrero. El M-19 concretó su acción armada con los centros urbanos, realizó planteamientos nacionalistas, tomó símbolos nacionales y adoptó estrategias políticas que, paralelamente a la lucha de guerrillas, buscaban apoyo entre sectores urbanos, de clase media y baja.

El panorama en los setenta es, pues, fundamentalmente diferente al de los sesenta, aunque se enfrentó el problema con una respuesta idéntica a la del pasado, centrada en la lucha contra la "subversión comunista".

Cabe reiterar que las nuevas circunstancias hacen que las vinculaciones entre la violencia interna y aspectos externos sean también diferentes. Para el M-19, las posibilidades de lograr apoyo internacional fueron desde entonces limitadas. De una parte, porque ya no existe el componente ideológico sólido que en el pasado podía haberse usado para reclamar un "apoyo revolucionario". La Cuba de los años setenta tiene un comportamiento externo que se ha modificado con respecto a los primeros años de la revolución. En América Latina empieza a buscar (y a lograr) un fortalecimiento de los lazos Estado a Estado, lo que es incompatible con la ayuda militar masiva a grupos guerrilleros. Ello no impide la permanencia de lazos de solidaridad y respaldo, pero no de la envergadura de la década anterior. Además, las lecciones dejadas por los intentos de ayuda a grupos revolucionarios en otros países no son propiamente estimulantes, de tal manera que la política exterior cubana en América Latina comienza a buscar una "reincorporación" política en la zona, a tiempo que el compromiso directo con la revolución se va a dirigir hacia donde las posibilidades de victoria son más amplias: África y, selectivamente, América Central.

Durante la primera mitad de la década, un buen número de naciones latinoamericanas empieza a romper el cerco diplomático

que se le había impuesto a Cuba en 1962, mediante la apertura de relaciones bilaterales y la aceptación de Cuba en el SELA (Sistema Económico de América Latina) creado en 1975. Las relaciones entre Cuba y los grupos guerrilleros colombianos tuvieron como principal protagonista al M-19, especialmente luego de que el gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978-82) aceptó la ayuda de Fidel Castro para consolidar el desenlace de la toma de la Embajada de la República Dominicana en febrero de 1980 en Bogotá. Este hecho dividió en dos la historia de las relaciones del Movimiento con Cuba, llegando a ser, posteriormente, mucho más intensas.

En todo caso, los cambios que ocurren en el contexto internacional hacen que un fenómeno, como la victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua (1979), sea básicamente distinto al éxito de anteriores revoluciones y que, por consiguiente, su influencia sobre aspectos domésticos se aparte de ciertos patrones históricos.

La revolución sandinista ha tenido escasas posibilidades para ayudar a grupos guerrilleros de otros países ante la necesidad de defenderse de la contra-revolución respaldada por Washington. Esto obstaculiza cualquier tipo de solidaridad por razones tanto de tipo económico como político. Lo primero, por la necesidad de concentrar recursos en la defensa de la revolución. Lo segundo, por la necesidad de fortalecer las relaciones Estado-Estado con los países amigos. Valga anotar que en el caso de Colombia, Nicaragua le ha dado mayor atención al objetivo de consolidar el apoyo interno de la población que a mantener un nivel significativo de cooperación bilateral, y por ello ha tenido una ambivalente posición con respecto a la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia. En los momentos (febrero de 1980, septiembre de 1984 y abril de 1986) en que se han expresado estos reclamos, el efecto ha sido el de fomentar un sentimiento anti-nicaragüense en Colombia que refuerza el anti-comunismo y la oposición a la política exterior en favor de la negociación en Centroamérica.

Dentro de esta perspectiva es necesario reconocer la especificidad del proceso nicaragüense. Nicaragua no es, ni puede ser, "otra Cuba" por las razones que se han enumerado, y una de las manifestaciones de esta marcada especificidad se encuentra en la imposibilidad de que, según la visión tradicional de las revoluciones, su primer accionar externo haya sido "exportar" la misma. En el caso de El

Salvador las evidencias han mostrado que ello ocurrió, en particular hasta 1981. A partir de allí, incluso agentes del gobierno norteamericano no han podido respaldar con hechos claros y contundentes el apoyo militar nicaraguense a la guerrilla salvadoreña.⁷

De otra parte, las posibilidades de apoyo de la Unión Soviética a Nicaragua o cualquier movimiento revolucionario del continente también tienen grandes obstáculos en la actualidad. Si tradicionalmente esta colaboración se había visto frenada por la aceptación de que América Latina es un área fatalmente destinada a la influencia norteamericana, a la poca importancia relativa que ha recibido América Latina dentro de la política exterior del Kremlin, y a que las relaciones de Moscú con América Latina están subordinadas a sus relaciones bilaterales con Washington, los últimos años han incrementado las dificultades para una eventual mayor cooperación. El proyecto interno soviético necesita de una distensión de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y con ello, se busca reducir riesgos y costos (y con ellos, el compromiso) como los que generaría un apoyo amplio, masivo y directo a grupos revolucionarios en América Latina, y en Colombia, en particular. La anunciada visita del Secretario General Mijhail Gorbachov a varios países de América Latina demuestra en dónde se localizan las prioridades actuales de la Unión Soviética para dicho continente.

La administración Turbay Ayala (1978-1982)

Hacia el 7 de agosto de 1978, cuando asciende al gobierno el Presidente Julio César Turbay Ayala, un diagnóstico casi generalizado y aceptado acerca de Colombia enfatizaba la dimensión de lo "político" como epicentro de la crisis por la que atravesaba el país. Los elementos fundamentales que permitían un análisis en esa dirección hacían referencia a una manifiesta y progresiva erosión de la legitimidad del régimen bi-partidista tradicional; un creciente resquebrajamiento de las bases y fundamentos del consenso frentenacionalista; una obstrucción evidente de los conductos institucionales de participación ciudadana y popular; una ascendente tendencia a la utilización de medidas restrictivo-represivas como forma de control político y de

⁷Ver, Gregorio Selser, "Nicaragua: un ex-agente de la CIA alega que desde abril de 1981 no fluyen armas hacia El Salvador", *El Día*, México, 17 de junio de 1984. El hombre de la CIA que efectuó dichas revelaciones era David MacMichael.

supresión de la disconformidad social; una protuberante desigualdad en la distribución democrática del poder político; y un cierto auge, que no tenía precedentes, de la guerrilla "urbana". En síntesis, la incapacidad del régimen colombiano a incorporar reformas políticas y sociales sustantivas iba generando una situación regresiva, marcada por un notorio desfase entre las demandas sociales y las respuestas del sistema bipartidista.

El nuevo presidente, que venía precedido de un triunfo electoral débil, de una imagen fuertemente pragmática y anti-comunista, y de un incremento en los niveles de violencia política y movilización social, confrontó la creciente crisis de legitimidad del sistema reafirmando el poder del bi-partidismo tradicional y con mano dura impuso, a escaso mes de su instalación, en septiembre de 1978, el denominado Estatuto de Seguridad Nacional, moldeado en legislaciones similares instituidas por regímenes autoritarios del Cono Sur latinoamericano. Este primer hecho de su administración casi impuso un sello a su gestión en términos de la estrategia para hacer frente a la convulsiva situación por la que atravesaba el país.

Ahora bien, es primordial señalar cómo se vincula este acontecimiento con la política exterior del gobierno del Presidente Turbay. En la primera parte de este ensayo, hemos afirmado la íntima conexión entre la política interna y política externa. Sin embargo, ambas no "corren" necesariamente y siempre en forma paralela en el "tiempo" de su implantación. De hecho, puede ocurrir una sincronía de tiempos y acciones (como aconteció durante la administración Betancur Cuartas) o cierto desfase temporal entre ambas políticas (tal lo sucedido al inicio de la administración Turbay Ayala), lo cual no invalida en absoluto la vinculación mencionada. En el caso del gobierno liberal de Turbay, existen elementos internos y externos que explican esto.

Por un lado, y visto en perspectiva, es muy posible que la administración Turbay haya intentado darle a la situación de violencia interna una resolución que podría ser "expeditiva". Las "soluciones" supuestamente rápidas y simples son las que se implementan con mayor facilidad. Se buscaba una respuesta militar que pudiera, en el corto plazo, conseguir la vigencia de "la ley y el orden" que, como candidato presidencial, Turbay Ayala había prometido durante su campaña. La prontitud de la resolución parecía asentarse en la percepción de la misma dimensión del desafío. Si

bien ya existían en el país varios grupos alzados en armas operando a nivel rural y urbano, sus desarrollos no habían alcanzado las características que más adelante tendrían. A su vez, el nuevo gobierno y sus grupos sociales de apoyo no contemplaron de ninguna manera una vía política y de reformas para responder a las grietas de legitimidad que socavaban el sistema político. De tal manera, la "opción militar" surgía para la administración como la alternativa privilegiada para acallar los niveles de descontento popular. Contener y cerrar el sistema, antes de abrir espacios de participación y mecanismos de negociación, se constituyeron en la racionalidad que permitió el uso de instrumentos de fuerza para enfrentar la violencia.

En el plano internacional la administración norteamericana del Presidente Jimmy Carter había comenzado, desde 1977 en especial, a enfatizar la cuestión de los derechos humanos en su política exterior en general, y hacia América Latina, en particular, buscando distanciarse -en algunos casos, concretamente- de regímenes autoritarios y aquellos con masivas violaciones de los derechos humanos. Ese hecho ya colocaba un elemento de irritación en las vinculaciones colombo-norteamericanas e impedían en el período 1976 - comienzos de 1979, una fuerte relación de colaboración con la Casa Blanca, tal la pauta tradicional de las relaciones Colombia-Estados Unidos. La cuestión del narcotráfico constituía otro aspecto altamente sensible, pues Estados Unidos desconfiaba de la política anti-drogas del presidente liberal. Así mismo, el propio ímpetu multilateral y de creciente protagonismo en la Cuenca del Caribe que se traía desde la administración López Michelsen, era difícil de revertir inmediatamente. Colombia aún estaba, de alguna manera, "en" la corriente latinoamericana de ampliar los márgenes de negociación externa en forma conjunta y participar en la resolución de conflictos regionales. De allí que la administración Turbay, junto a los gobiernos del Pacto Andino, Costa Rica y México haya bloqueado una iniciativa norteamericana ante la OEA para enviar una "fuerza multilateral de paz" a Nicaragua para así prevenir el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

No obstante este cuadro, que busca combinar las variables internas y externas, comienza a modificarse sensiblemente entre finales de 1979 y comienzos de 1980. La "opción militar" no parece resolver la problemática de violencia nacional. Por el contrario, la

exacerba y multiplica. Sin embargo, la "opción" no se replantea, sino que se profundiza. Crece el desgaste presidencial, así como se incrementa otro tipo de violencia: la paramilitar, con un número cada vez más ascendente de violaciones a los derechos humanos. Las bases de legitimidad del régimen parecen erosionarse aún más, pero se mantiene intransigente la estrategia de respuesta a las manifestaciones de inestabilidad política. Se yuxtapone a estas dos violencias (la insurreccional y la paramilitar) la que emana del tráfico de estupefacientes; todo lo cual agudiza los conflictos domésticos. Paralelamente, aumenta la autonomía de las fuerzas militares en el manejo del orden público. Esta tendencia autonómica, también se verificará en el terreno de la política exterior. Un ejemplo significativo en ese sentido lo constituyó el contacto entre militares colombianos y norteamericanos hacia marzo de 1982 para la posible construcción de bases en el Archipiélago de San Andrés y Providencia.⁸ A nivel externo, los ecos del debate electoral en Estados Unidos fueron recibidos en Bogotá con mucha atención. Jimmy Carter, luego de la revolución Iraní, la rebelión sandinista en Nicaragua y de la invasión soviética a Afganistán, dejaba de lado su política de derechos humanos y retomaba un fuerte discurso anti-comunista. En esa misma línea pero más fervorosamente, el contendiente republicano, Ronald Reagan, calificaba los acontecimientos centroamericanos con un lenguaje que coincidía con la racionalidad internacional que ya despuntaba en la retórica de la administración Turbay Ayala. Nicaragua se estaba convirtiendo en un bastión del "comunismo internacional". El Salvador atravesaba una situación de convulsión social, producto de los objetivos disociadores de la "subversión marxista" y el resto del área se encontraba amenazada por "fuerzas ajenas" a la subregión que procuraban desestabilizarla. Indudablemente, la elección de Ronald Reagan se convertiría en un hecho crucial para el desarrollo futuro de las relaciones Colombia-Estados Unidos y tendría un impacto importante sobre las políticas del Presidente Turbay hacia Centroamérica y a nivel interno.

[8] Ver, al respecto, Bernard Gwertzman, "U. S. Seeking Right to Use Air Bases in the Caribbean. Airfield Would be Improved in Colombia and Honduras", *The New York Times*, 4 de marzo de 1982, pp. A1 y A10; "Las Bases de EE.UU. en el Caribe: Pentágono confirma negociaciones", *El Espectador*, 4 de marzo de 1982, p. 1A; "EE.UU. tiene interés en usar aeródromos militares de Colombia", *La República*, 4 de marzo de 1982, pp. 1A y 8A; "Min-Defensa habla sobre bases: esfuerzo conjunto si es necesario", *El Espectador*, 5 de marzo de 1982, p. 1A; y "Embajador de Colombia revela contactos", *El Espectador*, 6 de marzo, p. 1A.

En este contexto, cabe recordar que desde el 26 de octubre de 1979 hasta el 7 de enero de 1980, Colombia había bloqueado -a través de un movimiento diplomático que había comenzado en mayo de 1979- luego de 154 votaciones, el nombramiento de Cuba para un asiento ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El 4 de febrero de 1980, Nicaragua presentó su "Libro Blanco" que contenía el reclamo territorial de dicho país sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia.⁹ Este injustificado hecho generó, obviamente una reacción colombiana negativa. El 27 de febrero, el M-19 tomó la sede de la Embajada de República Dominicana (había 14 embajadores, 2 encargados de negocios y 8 cónsules extranjeros y el Nuncio Apostólico) por el lapso de un mes. Luego de dilatadas negociaciones, los miembros del comando del M-19 pudieron salir hacia Cuba. Esto constituyó un hecho sin precedentes en la historia de los movimientos armados en Colombia, y, por lo tanto, fue un acto de enorme repercusión y alcance internacional.

Estos tres ejemplos, los mencionamos con el fin de situar el período 1979-80 en la dinámica de las políticas interna y externa del gobierno liberal. Ya existía en Turbay una predisposición a visualizar los problemas domésticos con prisma del conflicto Este-Oeste. El entorno interno e internacional al que estamos haciendo referencia va justificando, para la administración Turbay, la vinculación de ambas dimensiones y el comienzo de una práctica exterior orientada a explicitarla. Esa es la lectura que hace el gobierno y hacia ello dirige su accionar.

⁹En relación a las diversas votaciones y su evolución, ver *U. N. Chronicle*, N° 2, Vol. XVII, marzo de 1980, p. 27. Cabe mencionar que un mes antes de comenzar dichas votaciones, en septiembre de 1979, se llevó a cabo en Cuba la VI Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, como resultado de la cual Fidel Castro se convirtió en el presidente del movimiento por los siguientes tres años. Asimismo, en diciembre de 1979, se efectuó en La Habana la reunión ministerial del Grupo de los 77 para planear la III Conferencia de UNIDO a realizarse en 1980. De ese encuentro surgió la "Declaración de La Habana" que hacía un llamado al mundo industrializado para proveer US\$300 mil millones en asistencia para la inversión en los países menos desarrollados. Dicha propuesta fue aprobada el 19 de diciembre de 1979 en la Asamblea General de la O.N.U. por 118 votos contra 8 (Bélgica, Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos) y 16 abstenciones. Hacemos referencia a estos dos hechos pues en la medida que crecía el perfil protagónico de Cuba en el seno del Tercer Mundo, la votación para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se iba convirtiendo en una verdadera prueba de su liderazgo entre los países del sur. De allí su significado y el nivel de tensión generado entre Cuba y Colombia. Cuba ganó 153 de las 154 votaciones pero sin alcanzar los dos tercios necesarios para su nombramiento. Respecto al reclamo nicaraguense, Colombia respondió con una nota diplomática (DM-0053, 5 de febrero de 1980) y la publicación de un texto correspondiente. Ver, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco de la República de Colombia*, (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1980).

Desde mediados de 1979, ya se veía con mayor intensidad cómo la política doméstica y la política internacional "correrán" por el mismo carril. La dureza gubernamental hacia los alzados en armas y las demostraciones de movilización social se complementó con una retórica anti-nicaragüense. La mayor necesidad de apoyarse internamente en un discurso visceralmente anti-comunista, lo impulsaba aún más a privilegiar un fuerte estrechamiento de lazos con Washington. Estrechamiento que ya se vislumbraba con el menor peso relativo del tema de los derechos humanos en las relaciones con la Casa Blanca y la firma del Tratado de Extradición colombo-norteamericano de 1979. La fracasada "invasión del sur" del M-19 en marzo de 1981, precipitará la suspensión de relaciones con Cuba, luego de acusar a La Habana de entrenar a los comandos del movimiento antes de su incursión. La política del gobierno de Reagan hacia la Cuenca del Caribe motivará un acercamiento directo del mandatario colombiano hacia las tesis norteamericanas, en base a su propio diagnóstico de las causas de inestabilidad nacional y regional.

Dicho diagnóstico de la situación colombiana y hemisférica que parece hacer el gobierno de Turbay Ayala a partir de 1979-80 puede resumirse de la siguiente manera: la "violencia interna" es un sub-producto de la "violencia externa". De alguna forma, se "desnacionaliza" la problemática de la violencia en el país. La "raíz del mal" primordialmente está afuera. Ello conlleva a "internacionalizar" no sólo el origen de la violencia, sino también el mecanismo para confrontarla. Y con eso, se potencia la búsqueda de un mayor apoyo de Estados Unidos, en materia estratégica y de orden interno.

Al internacionalizar la violencia, también la politiza. Los conflictos internos pasan a ser entendidos y justificados a través de la disputa Este-Oeste. El conflicto bipolar ya está decididamente "estacionado" en Colombia. Así entonces, también se ideologiza el debate. Turbay Ayala retoma una nota identificatoria del Frente Nacional: el anticomunismo, pero la potencia a su mayor expresión.

La politización, ideologización e internacionalización de las razones y causas de la violencia nacional, llevan necesariamente a que la vinculación entre lo interno y lo externo se profundice. Ahora bien, ello no conduce imperiosamente a un alto perfil en política exterior. Se puede optar por un menor perfil internacional y por buscar cierto distanciamiento frente a los Estados Unidos para resolver -militar o políticamente- los conflictos internos. Las experiencias de Guatemala y Venezuela son dos ejemplos al respecto, aunque con estrategias radicalmente distintas.

En ese sentido, la administración Turbay escogió acompañar su visión de la situación interna con un alto perfil de activismo internacional, identificado con los Estados Unidos en lo referente a América Central y alejado de la corriente latinoamericana, lo cual tomó forma durante la Guerra de las Malvinas (1982). Es importante anotar que la creciente participación de Colombia "hacia" el exterior, fue paralela a una proliferación de actores internacionales en relación a la temática de la violencia doméstica. No sólo se incrementaron las voces internas contra la gestión de Turbay Ayala a través de algunos segmentos de los partidos liberal y conservador, de la oposición, de las organizaciones de derechos humanos, de los medios de comunicación, entre otros, sino también las críticas de actores externos como, por ejemplo, el Departamento de Estado norteamericano durante 1978-79 (por la cuestión de los derechos humanos), Amnistía Internacional, la Comisión de Derechos Humanos de la OEA, la Internacional Socialista (que no dio apoyo a la solicitud del ex-Presidente López Michelsen de vincular al partido liberal a la Internacional Socialista, en parte, debido al *record* del gobierno Turbay en materia de derechos humanos). Estos factores exógenos, con diferente intensidad y en diferentes momentos, significaron elementos de presión sobre el gobierno. Sin embargo, ello no alteró significativamente su política exterior.

En breve, los últimos meses del gobierno del Presidente Turbay, a nivel de política internacional, confirmarían el rumbo delineado en el período 1979-80 y reafirmado a partir de 1981: la colaboración subordinada a Washington en lo bilateral y en lo multilateral, en especial respecto a la Cuenca del Caribe.

Mientras tanto, a nivel interno, se agravaron los conflictos. Su tardía iniciativa de implementar una amnistía restringida careció de credibilidad y no le permitió al gobierno recuperar un prestigio y una vocación de pacificación que ya había perdido. Una mayor violencia sacudía al país. La violencia paramilitar continuó su crecimiento. El descontento social era cada vez más alto. Y a todo ello se agregaba un fenómeno de ascendentes proporciones: la irrupción cada vez más sangrienta del narcotráfico, fenómeno que por su propia naturaleza implica una forma dramática de violencia.

La administración Betancur Cuartas (1982-1986)

Posiblemente, el mismo diagnóstico que mencionáramos al inicio de la administración Turbay, ilustre el escenario que enfrentaba el mandatario conservador Belisario Betancur Cuartas en 1982. Pero indudablemente a ello hay que agregarle dos elementos básicos: la crisis de legitimidad se había profundizado y la violencia se había agudizado significativamente.

Ahora bien, este "panorama" de la situación socio-política del país era claramente conocido y comprendido por parte de Betancur. Enarbolando la bandera de un heterogéneo y singular Movimiento Nacional, el nuevo presidente llegaba a la Casa de Nariño con un proyecto "refundacional": crear las bases de una nueva institucionalidad democrática que, a través de un intento de modernización política, permitiera hacer frente a las profundas transformaciones estructurales operadas en el país durante las últimas tres décadas.

Desde el comienzo de su gestión, Betancur privilegió el logro de la paz interna por "vías políticas" como mecanismo fundamental para conducir dicho proceso modernizante.

El contraste con el gobierno anterior -no sólo a nivel del discurso, sino también a través de acciones- fue notorio y notable. Eso de por sí, ya ayudó a su estrategia de paz. No existió solamente una diferencia marcada de estilos, sino básicamente de tipo de proyecto político. La "rapidez" del cambio entre lo realizado por la previa administración y lo que planteó en breve lapso la nueva, también fue evidente y favorable a las iniciativas de Betancur. Desde el mismo 7 de agosto de 1982, se hacían explícitos un lenguaje y unas propuestas distintas a las de su antecesor.

En esa misma dirección, la simultaneidad de su accionar en política interna y política exterior constituyó un hecho, por sí mismo, audaz y con escasos antecedentes.

En sólo cuatro meses de su presidencia, se produjeron: la aprobación de una amplia Ley de Amnistía; el inicio de un diálogo con grupos alzados en armas; investigaciones e informaciones por parte de la Procuraduría en torno a grupos paramilitares; el avance de propuestas de reforma política ante el Congreso; dos declaraciones de Emergencia Económica (la segunda con iniciativas reformistas de mayor envergadura). Mientras tanto, en política exterior Betancur Cuartas decidía incorporar a Colombia al movimiento de Países No Alineados; apoyaba a Argentina en su reclamo soberano

sobre las Islas Malvinas; se convertía en vocero principal del Grupo de Contadora; apoyaba a Nicaragua para obtener su asiento ante el Consejo de Seguridad de la ONU; distensionaba las relaciones con Cuba; y le hablaba "duro" al Presidente Ronald Reagan durante su visita a Bogotá en diciembre de 1982.¹⁰ En breve, redefinía el interés nacional colombiano en política internacional a través de una concepción desprovista de las notas de visceral anti-comunismo y regresivo conservadurismo que caracterizan la definición de dicho interés por parte de la administración anterior.¹¹ En el diseño estratégico de la administración Betancur, la política de diálogo, pacificación y negociación en el terreno doméstico, estaba vinculada a su política internacional de paz en Centroamérica, de mayor autonomía frente a los centros de poder mundial y de creciente acercamiento a América Latina y el Tercer Mundo.¹²

Existía una lógica ligazón y praxis entre lo interno y lo externo. ¿Pero no habían estado también ligadas ambas dimensiones en la racionalidad y en el accionar del gobierno del Presidente Turbay? La respuesta obvia es sí. Pero lo crucial es entender el cómo, el por qué y el para qué. Allí radica la diferencia central entre Turbay y Betancur.

La vinculación interno-externo de la administración Betancur se hace despojada del anti-comunismo tradicional que había guiado dicha interconexión de esferas en épocas previas. La vinculación la hace el presidente casi por "encima" y por "afuera" del bipartidismo. Utilizando la enorme cuota de autonomía del ejecutivo en materia internacional -que ha caracterizado la política exterior colombiana- se adelantan iniciativas en el frente externo, paralelas a novedosas acciones en lo interno, que consitan un fuerte respaldo de opinión y que poseen un alto contenido nacionalista. Betancur busca darle mayor credibilidad y apoyo a su estrategia de paz nacional, con un activismo externo dirigido al mismo fin.

En esencia, se modifican inclusive los "términos" utilizados, tanto por parte del presidente, como parte de analistas y observado-

[10] Bruce Michael Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, "La política exterior de Colombia durante la década de los 80: Los límites de un poder regional", en: Monica Hirst (comp.), *Continuidad y Cambio en las Relaciones América Latina/Estados Unidos*, (Buenos Aires: GEL, 1987).

[11] Marco Palacios, "Prólogo", en: Marco Palacios (comp.), *Colombia No Alineada*, (Bogotá: Biblioteca del Banco Popular, 1983).

[12] Fernando Cepeda Ulloa, "Contadora: el proceso de paz en Colombia y Centroamérica", en: Fernando Cepeda Ulloa y Rodrigo Pardo (eds.), *Contadora: Desafío a la Diplomacia Tradicional*, (Bogotá: CEI/Oveja Negra, 1985).

res, en lo referente a la política exterior y su relación con los factores domésticos. Es decir, ya no se habla o escribe de una "violencia interna" como subproducto de una "violencia externa", sino que la "paz nacional" está ligada a la "paz internacional". Ese simple dato ya encapsula el mensaje del viraje político adelantado por Betancur. Es indispensable en su estrategia de diálogo y modernización política, transformar el "discurso". Y sólo a través de ese "logro", se conseguirá el orden interno.

Si en dicha estrategia, los mecanismos a utilizarse serán políticos y basados en la negociación, se debe desplazar de escena la "opción militar". Pero si además, se busca "nacionalizar" la búsqueda de la paz, entonces resulta clave la necesidad de vincular lo interno y lo externo para su vez desligar ambas esferas. Esto es, como señalamos en la primera parte de este ensayo, logrando fortalecer el frente internacional, mermando las tensiones externas, evitando probables acciones de desestabilización por parte de diversos actores extranjeros, separando el conflicto local de una posible internacionalización del mismo, desvinculando el interés nacional del interés estratégico de la superpotencia hemisférica para no reproducir a nivel doméstico y regional la disputa Este-Oeste, proyectando una imagen de conciliación y no de confrontación, entre otros, se constituyeron en los medios para demostrar la independencia y la vocación de paz del nuevo gobierno para, a su vez, "aislar" la problemática de violencia nacional del entorno global y brindar una solución interna y "controlable" de la misma.

Ese parecía ser el presupuesto central de la "estrategia belisarista". La paz se resuelve en Colombia, pero es necesario mostrar "credenciales" de pacificador tanto adentro como afuera, manteniendo la iniciativa y evitando cualquier "confrontación" externa. Así la estrategia se torna creíble al interior del país y al exterior. Las señales y signos que se emiten en la diplomacia tienen un profundo impacto. Algunas veces, mayor que los propios hechos.

Lo mencionado no obsta para identificar un novedoso esquema general de política exterior de la administración Betancur -más allá del proceso de paz nacional- que tuvo claros elementos de ruptura con la práctica tradicional de Colombia en sus relaciones globales.¹³ Lo que buscamos hacer incapié en este contexto es destacar aquellos

[13] Gabriel Silva (rel.), *Política Exterior: ¿Continuidad o Ruptura? Reseña de un Debate*, (Bogotá: CEI - CEREC, 1985).

factores externos que se entrelazaron con su proyecto político interno en forma más operativa. Los "entrecruzamientos" entre lo nacional y lo internacional en ciertas áreas fueron siempre explícitos en el discurso presidencial.

Posiblemente, una muy breve cita resuma este punto. En un mensaje de Belisario Betancur pronunciado el 9 de abril de 1983 desde San Andrés y antes de emprender un periplo para adelantar su diplomacia de pacificación para Centroamérica, el presidente dijo: "En este vértice colombiano es inevitable ver las uniones inextricables entre la fase interna (que seguimos buscando mediante una amnistía amplia y generosa) y la paz internacional que también buscamos para esta área atormentada."¹⁴ Y señaló en una alocución a su regreso del viaje, el 19 de abril, "debemos unificar aún más nuestros criterios y nuestra acción para que las olas desestabilizadoras de lo que está ocurriendo en Centroamérica, no empiecen a golpear nuestras fronteras. Porque en tal caso estaría en juego la supervivencia de nuestras instituciones".¹⁵

¿Pero qué continuidad y profundidad tuvo su novedosa estrategia de paz basada en una "opción política" de reconciliación nacional y su creativo proyecto de política exterior dirigido a ampliar la autonomía colombiana en asuntos internacionales?

En primer término, es importante mencionar que la declaratoria de inexecuibilidad de su segunda propuesta de Emergencia Económica de diciembre de 1982, le quitó fuerza a un pilar elemental de su política de modernización y ampliación democrática: las necesarias reformas económicas para dar apoyo, dirección y concreción a su proyecto de mayor participación democrática. Paralelamente, sus promesas electorales socio-económicas en el terreno del empleo, la salud, la educación y la vivienda fueron perdiendo dinámica y efectividad. Hacia mediados de su gestión administrativa, las reformas socio-económicas parecían haber desaparecido de la agenda gubernamental. A las crecientes dificultades del sector externo de la economía, se sumaron un Congreso reacio a avanzar propuestas de reforma (como la agraria), un bi-partidismo "reconsolidado" burocráticamente luego de las elecciones departamentales y municipales de 1984 y cerrado a promover sus iniciativas y unos sectores económicos

^[14]Belisario Betancur Cuartas, "La paz, obligación moral para todos los gobernantes", Discurso pronunciado el 9 de abril de 1983.

^[15]Belisario Betancur Cuartas, "La paz en Centroamérica", Discurso pronunciado el 19 de abril de 1983.

privilegiados que bloquearon los atisbos reformistas de Betancur en esa área. Un ejemplo que, probablemente sintetiza las limitaciones que fueron imponiendo los aspectos económicos sobre la política de paz, lo constituye la dualidad de acciones gubernamentales durante el segundo semestre de 1984.

Por un lado, el 24 de agosto se firmaron los acuerdos del cese al fuego y diálogo nacional con el M-19 y el EPL, en los cuales se dice que ambos grupos "consideran que el cese de enfrentamientos armados entre las fuerzas institucionales del Estado y los movimientos populares alzados en armas es requisito para estudiar y *sentar las bases* de las reformas de carácter político, *económico y social* que necesita el país y anhela el pueblo colombiano."¹⁶

Mientras tanto, para esa misma época se tornó explícito el recurso al Fondo Monetario Internacional para hacer frente a los problemas financieros inmediatos -en particular, en lo relacionado a la renegociación de la deuda externa privada y de corto plazo. De tal manera, se va instrumentando una serie de drásticas medidas de austeridad. Cualquier vestigio de posibilidad de cambio o reforma en lo socio-económico, se sepultó con la justificación de los urgentes requerimientos del momento. A partir de allí, se cierra definitivamente el telón de mínimas modificaciones estructurales de alcance reformista.

En segundo término, también hacia 1984, se producen crecientes niveles de violencia como producto de las actividades del narcotráfico. Trágicamente, es asesinado el 30 de abril el Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla a manos de asesinos vinculados a la mafia de las drogas. Este hecho tendrá un doble impacto, uno interno y otro externo: se hará extensivo a todo el territorio nacional el Estado de Sitio (anteriormente implantado sólo en Caquetá, Huila y Cauca), mientras el presidente -dejando de lado la tesis que él mismo denominara "nacionalista"- decide la vigorosa implementación del Tratado de Extradición con los Estados Unidos (firmado el 14 de septiembre de 1979). Ya se comienza a percibir un giro en su accionar (y discurso) doméstico e internacional.

En tercer término, entre septiembre de 1984 y junio de 1985, se produce otro conjunto de hechos que debilitan notoriamente al mandatario colombiano en su frente externo e interno. Hacia el 7 de

[16] Comisión de Paz, "Acuerdos de paz firmados con el M-19, las FARC, el ELN y el EPL", publicados en 1984.

septiembre, los cancilleres de Contadora presentaron a los países centroamericanos la Versión Revisada del Acta de Paz y Cooperación para América Central (considerado el documento "final" para los miembros de Contadora). El 21 de septiembre en forma "impresvista" -por lo menos para Washington- Nicaragua acepta el Acta en su totalidad. A partir de ese momento, la administración Reagan inició una fuente contra-ofensiva diplomática con el propósito de evitar un consenso subregional en torno a la iniciativa del Grupo de Contadora. En ese contexto, los espacios de acción internacional de negociación y pacificación en América Central para el presidente Betancur tienden a disminuirse vertiginosamente. A su vez, en abril de 1985, Betancur Cuartas visita Estados Unidos. El tono, el discurso y el entorno del diálogo con el Presidente Reagan fue diametralmente diferente al de diciembre de 1982 en Bogotá. Más que un viraje total y definitivo de la política exterior colombiana, la visita a Washington significó un punto de inflexión importante en la estrategia autonómica del Presidente Betancur.¹⁷

A nivel interno, el fracaso del nunca claro Diálogo Nacional, propuesto por el M-19, las inconsistencias de este movimiento, las hostilidades militares sufridas por el mismo y el privilegiamiento de la vía armada ante la carencia de un proyecto político coherente, llevaron a que dicho grupo guerrillero abandonara hacia junio de 1985 el cese del fuego. Esto constituyó un duro golpe adicional al proceso de paz.

En breve durante los últimos dos años de gestión presidencial en el campo de la pacificación interna y de la política internacional, se visualizan modificaciones de significación. La "opción política" y negociada para la reconciliación nacional va perdiendo intensidad, contenido y dirección. El rápido desplazamiento hacia alternativas más enfáticas de "mano dura" y acciones de fuerza cobró espacio y preponderancia luego de la trágica y absurda toma descabellada del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 por parte del M-19. Durante y a posteriori de este dramático capítulo sangriento de la historia colombiana, volverá a tomar vigencia la mayor autonomía militar en el manejo y control del orden público. Por otro lado, con este evento comienza a cobrar espacio en el discurso oficial y en ciertos sectores

[17] Ver, Bruce Michael Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*, y Rodrigo Pardo, "Colombia: continuidad y normalización de la política exterior bajo la administración Barco", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la Crisis*, (Buenos Aires: GEL, 1987).

sociales y políticos, la conexión "narco-guerrillera" (de acuerdo a la expresión del embajador de Estados Unidos, Lewis Tambs).

Es de anotar, así mismo, que los sucesos del Palacio de Justicia motivaron fuertes reacciones internas y externas dirigidas a provocar un rompimiento de relaciones con Nicaragua. El Secretario de Estado norteamericano, George Shultz presentó al gobierno (luego de darlas a la publicidad con anterioridad a su entrega formal y oficial) presuntas pruebas de un apoyo sandinista a la acción efectuada por el M-19. Sin embargo, a pesar de las enormes presiones (lo cual llevó a pensar en una repetición de lo sucedido con Cuba en 1961), Bogotá no rompió relaciones con Managua. No obstante, también cabe mencionar el creciente enfriamiento de las relaciones bilaterales y el deslizamiento hacia un menor perfil presidencial en las labores de paz de América Central.

Hacia el final de su cuatrenio, la audaz y creativa política exterior iniciada con espectacularidad y alto protagonismo, se iba desdibujando lenta pero significativamente. Algo similar, pero con ribetes más dramáticos ocurrió con la estrategia de paz. Perdida la iniciativa a partir de 1985, arreciando la violencia con formas nuevas como el terrorismo selectivo, se fue agotando la "opción política" y ganando dimensión la alternativa de *mano militar*.

La administración Barco Vargas (1986-1990)

La administración del Presidente Virgilio Barco Vargas es la "doble" heredera de los gobiernos de Turbay Ayala y Betancur Cuartas, tanto en lo interno como en lo internacional. De las experiencias de los respectivos proyectos en política doméstica y política exterior, se podrían escoger los elementos que no permitieron que la violencia nacional menguara. Para "repensarlos" y aprender de sus errores.

Si los objetivos de los Presidentes Turbay y Betancur fueron contener y reducir los niveles de violencia, los logros respectivos -medidos a 1982 y 1986 cuando terminaron sus correspondientes mandatos- fueron magros. Es cierto que el último cuatrenio del gobierno conservador produjo transformaciones importantes en el plano político (por ejemplo, la aprobación de la Elección Popular de Alcaldes), sin embargo las diversas *violencias* a las que hemos hecho referencia en este breve trabajo no fueron resueltas, revertidas o disminuidas. Por el contrario, se fueron superponiendo -la social y

cotidiana, la guerrilla, la paramilitar, la terrorista, la del narcotráfico- como vértices adyacentes entre muchas de ellas, desafiando cada vez más la legitimidad del sistema político.

También cabe mencionar que la "opción política" y la vía negociada y del diálogo no han perdido validez ni vigencia. Por el contrario, podrían ser el epicentro de una acción más concertada, amplia y pluralista. Y, sin que ello actúe en desmedro de la seguridad y los intereses nacionales.

Lo que claramente ninguna de las dos administraciones nombradas emprendió -ya sea por estar fuera de sus metas o no contar con la creatividad y audacia para llevarlas a cabo- han sido reformas socio-económicas tan necesitadas para la mayoría de la población. Ello no puede descuidarse ni marginarse a un segundo plano en cualquier estrategia de paz futura verdaderamente comprensiva.

En el terreno externo, el contraste entre la gestión Turbay y la gestión Betancur ha sido detallada. Corresponde reiterar la declinación del activismo diplomático del Presidente Betancur en la última parte de su gobierno, así como la creciente pérdida de su autonomía. Es evidente que, no solamente el cuadro interno, sino también el entorno internacional, variaron significativamente en 1985-86. Pero asimismo, es notable la orfandad de recursos políticos, económicos y diplomáticos de dicha administración en el período mencionado para hacer frente a ese cambio de la coyuntura externa. Entonces, se debió recurrir a estrechar lazos con los Estados Unidos -en el terreno financiero, en materia comercial y en la cuestión de la extradición- cuando se había buscado un creciente distanciamiento de Washington desde el inicio del gobierno.

Por ello, podría ser valioso -y necesario para la defensa y proyección internacional del interés nacional colombiano- evitar vaivenes o cambios de curso que pueden resultar muy costosos en política exterior.

En última instancia, la mayor vulnerabilidad externa colombiana dependería de la debilidad e inconsistencia de sus posiciones y no, necesariamente de la audacia, capacidad y habilidad con que se reafirmen posturas más categóricas y de mayor peso. Ello, a su vez, no puede determinarse apriorísticamente, ni dejarse librado a una política improvisada y coyunturalista. Se requiere de un diagnóstico coherente, amplio y realista para no caer en un inmovilismo cuasi-derrotista o en un activismo endeblemente sostenido. En pocas

palabras, es primordial una "estrategia" de política internacional y no formulaciones meramente "tácticas" y de corto plazo.

RECOMENDACIONES

1. Un diagnóstico claro sobre los aspectos externos e internos relacionados con la violencia debe llevar a la búsqueda de objetivos de política exterior que amplíen los márgenes de maniobra gubernamental. El aislamiento respecto del conflicto Este-Oeste es fundamental para incrementar la libertad de acción del Estado frente a los diversos tipos de violencia que existen en el país.

Ello no implica, para nada, la necesidad de que Colombia adopte un "bajo perfil" externo. En algunos casos, por el contrario, se requiere de altos niveles de participación buscando alianzas con otros agentes interesados en el mismo objetivo. Desde este punto de vista, por ejemplo la vinculación que hizo la administración Betancur entre el proceso de paz y la participación de Colombia en el Grupo de Contadora fue correcta. En los actuales momentos, a pesar de que las posibilidades reales de culminar satisfactoriamente la gestión de Contadora son muy débiles, Colombia debe mantener un papel activo en la búsqueda de una paz negociada en Centroamérica.

Mientras que la estabilización de dicha zona está en los intereses nacionales desde el punto de vista de la conservación de la paz interna, un cambio en la actitud de la administración Barco con respecto a la de su antecesor puede tener costos políticos muy altos al enviar una señal a los grupos guerrilleros en la dirección de estar acogiendo posiciones de "mano dura".

2. Los efectos de una política como la de la administración Betancur en el campo de la paz se verán siempre limitados si no hay una estrategia económica que alivie la mala situación de los sectores más desprotegidos de la población. En el manejo de las relaciones económicas internacionales se debería buscar una mejora en el poder negociador del país, en el que puede asegurarse la autonomía para el manejo de la política económica. Colombia no puede, en virtud de compromisos con organismos extranjeros, adoptar medidas de austeridad económica sin incu-

rir en altos costos internos que afectan la búsqueda de la paz.

La tradicional posición de Colombia de actuar como el más "serio" y cumplido pagador de la deuda externa debe revisarse a la luz de las circunstancias actuales del endeudamiento latinoamericano. No pagar la deuda puede ser una alternativa que no implica los costos económicos que ocasionaba en el pasado, y que serviría, por ejemplo, para activar la economía interna al dedicarle más recursos (siguiendo una alternativa semejante a la del Perú). También debe tenerse en cuenta la opción del no pago como carta de negociación, así sea para obtener mejores condiciones de pago que permitan un mayor margen para la inversión en proyectos de tipo "social".

3. Las relaciones bilaterales de Colombia y Nicaragua deben guardar un equilibrio entre el mantenimiento de vinculaciones de cooperación, cordialidad y distensión, y la salvaguarda de los intereses nacionales con respecto a San Andrés y Providencia. Los conflictos que puedan surgir por eventuales nuevos reclamos por parte de Nicaragua sobre dicho territorio colombiano pueden tener efectos negativos sobre la paz interna. Desde este punto de vista, la "congelación de una solución definitiva deja siempre abierta la puerta para que se produzcan nuevos incidentes, como los que han ocurrido en el pasado, originados por acciones del gobierno de Nicaragua que ponen en duda la soberanía de Colombia sobre las islas y que requerirán siempre, obviamente, de drásticas respuestas por parte del gobierno nacional.
4. Probablemente el aspecto de las relaciones de Colombia que en un futuro inmediato tendrá mayor impacto negativo sobre la paz interna es el narcotráfico. La única manera de disminuir el derramamiento de sangre es mediante la adopción de una política realista que reconozca el fenómeno en sus verdaderas magnitudes. La inserción de los intereses del tráfico de drogas en el resto de la sociedad se está produciendo lentamente. Ello no puede descuidarse por su efecto sobre la violencia nacional.

En el plano internacional, el manejo del problema debe estar encaminado a facilitar la ejecución interna de una política realista. Para ello se requiere de una acción multilateral dinámica, audaz y decidida tendiente a que se busquen mecanismos para solucionar el problema de la violencia con una distribución más

equitativa de los costos. Trasladar la "lucha contra el narcotráfico" de Colombia a otros países debe ser una meta de la política exterior del país. La diplomacia multilateral *ad hoc* con países que también son víctimas del problema, tienen intereses semejantes a los de Colombia y han mostrado voluntad política de actuar multilateralmente (como el caso del Perú y México), es un mecanismo que debe tenerse en cuenta en el muy corto plazo. Hay que reconocer, además, que la transferencia de costos a otros países necesariamente afectará en primer lugar (aunque no únicamente) a los Estados Unidos por el hecho de que es allí donde se dirige la mayor parte de la droga. La acción multilateral debe estar encaminada a que se traslade la "lucha" a los centros de consumo.

5. En relación con el punto anterior, Colombia debe diseñar cuidadosamente su política con respecto a Estados Unidos sobre la base del entendimiento de que muchos de los aspectos que componen la agenda bilateral implican conflictos de intereses. Debe asumirse una estrategia que no sea confrontacionista sin bases de sustentación y abierta a la retaliación, sino más bien que entienda los márgenes existentes para lo que se podría denominar un accionar de "crítica y enfrentamiento selectivo" frente a Estados Unidos, para así incrementar el poder negociador nacional.
6. La situación actual por la que atraviesa la Unión Soviética abre oportunidades de mejorar las relaciones bilaterales con ese país. El proyecto modernizante de Mijail Gorbachev tiene como condición necesaria la concretización efectiva de un audaz esfuerzo de pacificación. Ello implica una convergencia muy significativa entre la Unión Soviética y Colombia (el manejo de la política exterior para propiciar condiciones de modernización interior) que podría utilizarse. Los aspectos políticos de las relaciones bilaterales deben ser objeto de un mayor acercamiento. Una visita a Colombia del líder Mijail Gorbachev (dentro del viaje que tiene programado a América Latina, por ejemplo) le podría abrir al gobierno colombiano oportunidades de manejo al problema de la violencia.

Así mismo, la apertura de relaciones formales (y el mantenimiento de lazos estables y normales) con Cuba es favorable para el clima interno de la paz y brinda instrumentos de manejo;

ESTUDIOS INTERNACIONALES

especialmente en lo que se refiere a la violencia relacionada con las acciones del M-19. Este grupo mantiene el mayor nivel de relación y cooperación con Cuba y al mismo tiempo tiene (por una serie de factores políticos internos) prácticamente cerrados todos los caminos de entendimiento con el gobierno nacional. La apertura de vínculos con Cuba puede abrir estos espacios. De otra parte, no parecería aconsejable apresurar dicha apertura para evitar una relación débil que pueda conducir a una nueva (y costosa) ruptura. Los lazos bilaterales con Cuba deben manejarse y fortalecerse hasta crear un estado de mutua confianza, reciprocidad y respetabilidad que permitan la reapertura de unas relaciones sólidas y firmes.

7. Por obvias razones los programas de pacificación interna no pueden beneficiarse considerablemente mediante la ejecución de programas gubernamentales que logren un mejor cumplimiento de los derechos humanos. Desde este punto de vista puede acudir a organismos internacionales dedicados al cumplimiento y vigilancia de los derechos humanos y debe ampliarse la participación de Colombia en ellos. Así mismo, deben aceptarse y fomentarse los informes de instituciones internacionales con un criterio constructivo y utilizarlos para diseñar programas para asegurar el respeto por los derechos humanos en el país.