

Política internacional, paz interna e interés nacional

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

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; eje central a los efectos de este análisis, aunque obviamente no el único afectado por la abrumadora transnacionalización global. De la variedad de nuevas realidades internacionales nos interesa mencionar dos que nos parecen importantes en relación a los actores periféricos del sistema global: primero, el Estado aparece como "sobrecargado" con funciones de mantenimiento y consolidación de la paz, la seguridad, el desarrollo y el bienestar internos; y 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. ✓

Estos dos puntos de partida nos pueden ayudar a reflexionar en torno a las interrelaciones entre política exterior, paz interna e interés nacional. Posiblemente, la situación por la que Centroamérica ha atravesado en los años recientes nos permita comprender más nítidamente la interconexión entre las tres variables nombradas. Es difícil sostener, por ejemplo, que El Salvador en la última década ha ganado autonomía e independencia en el manejo de sus frentes interno y externo y que su seguridad nacional e internacional se han

visto fortalecidas. Por el contrario, la pérdida de maniobrabilidad gubernamental para el problema guerrillero y la crisis político-institucional a manos de diversos actores extranjeros es uno de los aspectos que contribuyen a hacer más compleja la crisis y su resolución negociada y pacífica. Esto, a su vez, se complementa con una marcada erosión de la capacidad recursiva del Estado y una falta de voluntad política independiente para responder a los conflictos domésticos por la vía del diálogo y el consenso.

Cabe resaltar además que, de alguna manera, las variables citadas se "entrecruzan" en el Estado. Como bien señala Heinz R. Sonntag, "... la paz y la seguridad internas de una formación social, frente a la atomización de los individuos sociales y su aglomeración en clases, sectores y grupos sociales divergentes y contradictorios, pasan por el Estado y se resuelven en el mismo"¹. Pero también, corresponde a dicho Estado la elaboración e implementación de una determinada política exterior y la defensa de los intereses nacionales en su conjunto. Esto último no puede estar deligado de la preservación de la paz, la protección de la seguridad y la consolidación de formas democráticas y pluralistas de convivencia.

Así entonces, lo expresado 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 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 partir de este marco introductorio, parece importante comprender que resulta indispensable dotar a las acciones del Estado de un alto contenido realista. Retomando brevemente el caso centroamericano, es obvio que a mayor ideologización en la práctica de las relaciones internacionales por parte de un Estado necesitado de reconstituir la paz y la estabilidad internas, mayor es la pérdida de maniobra y dominio frente a factores y agentes externos y más creciente la probabilidad de "internacionalizar", con consecuencias negativas, los antagonismos domésticos. Paralelamente, 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 y mayor la necesidad de recurrir al apoyo de actores externos en los terrenos militar, económico y diplomático; lo cual recorta los márgenes

¹Heinz R. Sonntag, "El Estado, la seguridad y la paz en América Latina", *Guadernos de Divulgación*, Nº 1, junio de 1986.

genes de acción internacional, condiciona el proyecto de una política exterior relativamente autónoma y favorece un reforzamiento de la subordinación externa que minimiza las opciones políticas internas.

✓ Una posición realista también requiere —como lo dijera Hans J. Morgenthau— de una buena cuota de “prudencia y moderación”². Ideologizar los criterios de acción en 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 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. Los diversos ejemplos en el Tercer Mundo son clara demostración 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 las mismas con criterios resultantes de la confrontación Este-Oeste. Muy al contrario, se han potenciado los antagonismos y las contradicciones locales. y

Lo deseable es, entonces, asegurar el máximo posible de control sobre las dimensiones interna y externa. 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 cómo ha aumentado el *linkage* y la “mutua dependencia” entre las naciones y actores mundiales. 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 algunos 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 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 do-

²Ver, Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1985, Sexta Edición).

mésticos? Como bien afirma Carlos Pérez Llana, resulta fundamental para un Estado "neutralizar las interdependencias negativas y optimizar las positivas"⁸ Esto es aún más prioritario para la conservación y expansión de la paz interna.

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 la fuente y las causas de violencia en elementos foráneos y que por ello lleve a optar por ideologizar, 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 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. A ello, muy probablemente apuntaba la estrategia de paz del Presidente colombiano Belisario Betancourt (1982-86) durante sus primeros dos años de gobierno. Asimismo, una consideración importante para un Estado que desea ensanchar sus márgenes de autonomía interna 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 decrece en la medida que se mantiene una tensionante y polarizante inestabilidad política. Parecería existir una alta correlación, en varios ejemplos del Tercer Mundo como Líbano, Afganistán, Sudán, El Salvador, 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 mayor subordinación internacional a determinados centros de poder y un deterioro en los recursos diplomáticos, económicos y políticos a disposición del Estado.

⁸Carlos Pérez Llana, "Relaciones Internacionales y Transición Política", *Estudios Internacionales*, Año XIX, N° 73, enero-marzo, 1986.

Por otro lado, el resquebrajamiento político interno y la potenciación de los antagonismos nacionales 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 no parece "ganar" en términos de mayor seguridad. Prevalece la percepción 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 imagen 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, 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 agregar el análisis de 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 quienes, paralelamente, son los más vulnerables a las diversas expresiones de violencia. En lo que hace 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 dirección de las **decisiones económicas internas.**

Ejemplos como el de Colombia durante los dos últimos años de gobierno del Presidente Betancourt (en particular, luego de la firma de un acuerdo de "monitoría" con el Fondo Monetario Internacional), entre muchos otros, demuestran cómo 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 maniobrar a nivel simplemente "superestructural" para promover y asegurar el cambio político e institucional.

La encrucijada producida por los abultados 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 interdependencia 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 al 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 ello. Asimismo, 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, del sector militar determinan límites aún mayores al 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, espec-

tativas, demandas y objetivos de 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 apoyan 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 generales de la nación, la paz interna y una política internacional con tendencias más autonómicas.

Los Estados que han alcanzado una mayor tranquilidad y paz internas —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.

En este contexto, cabe mencionar que no se pretenden efectuar analogías apresuradas ni extrapolaciones atemporales. No obstante, los ejemplos utilizados en este breve ensayo apuntan a destacar ciertos matices de comparación que pueden brindar luz en términos de la íntima interrelación entre pacificación interna, política exterior e interés nacional. El Estado como síntesis y mediador de estas tres variables juega un papel medular para garantizar la paz doméstica, la seguridad externa y la soberanía internacional.

Pero, indudablemente, ello requiere de una voluntad y de un proyecto de transformación política que permita el establecimiento de unas nuevas “reglas de juego”. En todo caso, para un país periférico 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.