

LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y LA AMENAZA DE GUERRA *

JORGE I. DOMÍNGUEZ

DESDE EL TÉRMINO DE LA Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años setenta, América Latina se había caracterizado por su experiencia extraordinariamente exitosa en la contención y resolución de conflictos para prevenir el estallido de grandes guerras y limitar las consecuencias de enfrentamientos menores. Después, algo cambió.

No hubo guerras convencionales entre los Estados sudamericanos entre 1942 y 1981. Durante esos años, Perú y Ecuador entraron en guerra, y aunque el episodio de 1981 duró sólo una semana, rompió la paz del continente. Fue más importante, por supuesto, la lucha armada entre Argentina y el Reino Unido por la soberanía de las Islas Malvinas, en 1982. Ecuador y Perú tuvieron otro breve enfrentamiento militar en enero de 1984. Desde fines de los setenta, la situación era casi igual de desalentadora. Perú, Chile y Bolivia tenían una grave disputa en torno al acceso de Bolivia, país sin litoral, al Océano Pacífico, lo que representaba la amenaza de guerra más seria en varias generaciones. A fines de 1978, Argentina y Chile movilizaron sus tropas hasta casi llegar al conflicto abierto; sólo los esfuerzos del Papa pudieron disuadirlos, al mediar por el Canal de Beagle, situado en la punta meridional del continente. La guerra entre los países de América del Sur se hizo posible de nuevo para fines de los setenta y fue una realidad a principios de los ochenta. Las normas de la mediación diplomática como alternativa a la guerra se han erosionado.

En América Central la naturaleza de los conflictos es diferente, pero también en esa región han proliferado las guerras, acarreando graves repercusiones internacionales. La victoria insurgente de julio de 1979 en Nicaragua así como la intensificación de la guerra revolucionaria en El Salvador —y en menor grado en Guatemala— a fines de los setenta, han acaparado la atención del mundo de manera poco usual. Los conflictos internacionales entre los países centroamericanos se han agudizado. El gobierno norteamericano envió miles de efectivos a maniobras militares en la zona que se han vuelto, de hecho, permanentes. El gobierno cubano reconoció una nueva situación revolucionaria en Centroamérica a fines de 1977. Por primera vez en los setenta, adoptó una política de apoyo activo a las fuerzas revolucionarias en el hemisferio occidental. (Había seguido apoyando a los movimientos insurgentes de África y Asia

* Traducido del inglés por Santiago Quintana.

durante dicho decenio, pero no a los de América Latina.) El gobierno cubano reconoce que ha dado apoyo a la insurgencia en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en años recientes; lo que sigue siendo objeto de polémica es la magnitud e importancia de ese apoyo.

En el Caribe de habla inglesa, ningún gobierno había sido derrocado por la fuerza hasta que en marzo de 1979 el New Jewel Movement depuso a Sir Eric Gairy, Primer Ministro de Granada, y estableció un nuevo gobierno revolucionario dirigido por Maurice Bishop. El uso de la fuerza se dio nuevamente en las relaciones entre países del Caribe anglófono a fines de los setenta. Miembros del culto Rastafari invadieron Union Island en 1979; el gobierno de Saint Vincent y las Granadinas carecía de los recursos necesarios para expulsarlos y solicitó la intervención de fuerzas de Barbados, que derrotaron a los invasores. En mayo de 1980, la fuerza aérea cubana atacó un barco guardacostas de las Bahamas que había capturado a pescadores cubanos cuando operaban en aguas territoriales reivindicadas por las Bahamas. Era la primera vez que Cuba lanzaba un ataque convencional contra fuerzas de un vecino anglófono. Si bien Cuba terminó por presentar disculpas, después de cierta resistencia, y pagó reparaciones a las Bahamas, el incidente abrió un campo de violencia internacional. Lo más dramático fue que en octubre de 1983 Estados Unidos invadiera Granada con el apoyo de algunas de las islas de habla inglesa. Se derribó el poder al gobierno revolucionario de Granada y se instaló un régimen más aceptable para los países invasores, mientras se llevaran a cabo elecciones. En 1984, Estados Unidos y otras fuerzas anglocaribeñas siguen vigilando en Granada.

El gobierno de Reagan ha percibido las actividades de Cuba y la Unión Soviética en estas zonas como un gran desafío a la política exterior de Estados Unidos. El gobierno norteamericano, en consecuencia, ha movilizado efectivos muy considerables para realizar maniobras militares en América Central, el Caribe y el Golfo de México, con el objeto de frenar las políticas soviéticas y cubanas.

¿Qué ha fallado y qué puede hacerse al respecto?

LOS AÑOS DE PAZ

Se había prevenido o contenido los conflictos en el hemisferio occidental gracias a políticas que los gobiernos acataban y se reforzaban mutuamente. Aunque el hemisferio nunca se vio, de hecho, libre de conflictos o de la amenaza de guerras, diversos procedimientos habían servido para mantener los enfrentamientos en un nivel muy inferior al que prevalece desde fines de los setenta.

Varios factores contribuyeron al mantenimiento de la paz en Sudamérica. Uno fue la política exterior brasileña. Brasil prefirió las negociaciones y no la guerra para hacer frente a numerosos problemas territoriales y de límites que no se habían resuelto en las décadas anteriores. Dado que Brasil tiene fronteras con todos los Estados sudamericanos excepto con dos, su conducta tuvo gran influencia para mantener al continente al margen de la guerra. La continuidad de esta conducta es un signo alentador para el futuro.

Se desarrolló varias técnicas para aplacar los conflictos fronterizos. Algunas disputas permanecieron congeladas durante años, como aquélla entre Venezuela y Guyana, países que se comprometieron a no insistir en sus reclamaciones entre 1970 y 1982. Otras disputas dieron lugar a lentos procesos de negociación o arbitraje, como la de Argentina y Chile respecto al Canal de Beagle. Una consecuencia desafortunada de estos procedimientos de contención de conflictos, por lo demás valiosos, ha sido el que muchas de las disputas persistan hasta nuestros días.

Algunos conflictos se resolvieron, a menudo, con ayuda de una actividad diplomática ingeniosa. Argentina y Uruguay, por ejemplo, acordaron demarcar el Río de la Plata estableciendo un límite para la navegación y otro para la explotación de los recursos económicos fluviales. Brasil cedió a Paraguay varias pequeñas islas en disputa en el río Paraná a cambio de la cooperación paraguaya para el asentamiento humano en la frontera y el desarrollo de las enormes instalaciones hidroeléctricas de Itaipú.

Hubo mediaciones exitosas mucho antes de la formalización de estos procedimientos con la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río), posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, mientras hubo un clima de exacerbados conflictos entre Estados de Sudamérica, de 1925 a 1942, en diez casos treinta y cinco países sirvieron de intermediarios para aplacar o resolver disputas fronterizas y territoriales. Países de América del Sur mediaron dieciocho veces; México y varios Estados centroamericanos y del Caribe, cinco; Estados Unidos, siete; países europeos, otras cinco. Estos procedimientos relativamente informales siguen siendo muy importantes. Los cuatro países garantes del Protocolo de Río —Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos— que en 1942 pusieron fin a los choques armados entre Ecuador y Perú, desempeñaron un papel semejante para liquidar una breve guerra entre ambos países en 1981. Además, si la mediación británica sirvió hasta los setenta para calmar las disputas territoriales entre Argentina y Chile, la del Papa cumplió un papel comparable en los ochenta.

Los procedimientos del sistema interamericano (incluidos los de la OEA, el Tratado de Río y el ahora inactivo Comité Interamericano para la Paz) habían servido para contener o resolver conflictos bélicos no convencionales en América Central y el Caribe, particularmente desde mediados de los cuarenta hasta los sesenta. De hecho, la eficacia en este campo del sistema interamericano superaba ampliamente a la de instituciones regionales comparables, como la Organización de la Unidad Africana (OUA) o la Liga Árabe, y constituía un obvio adelanto respecto a una situación donde se dependiera exclusivamente de las Naciones Unidas o de otras instituciones globales.

Estados Unidos se comportó, casi siempre, como el garante informal de la paz en Centroamérica y en aquellas áreas del Caribe independientes desde hacía mucho. Se esperaba que Estados Unidos mantuviera una especie de orden internacional en estas zonas, ya fuera directamente o apoyando las instituciones y procedimientos interamericanos establecidos. El Reino Unido, Francia y los Países Bajos conservaban territorios en gran parte del Caribe. Optaron por

no envenenar las disputas que hubieran surgido con anterioridad en dichas áreas, y por confiar su solución, desgraciadamente, a los que pronto serían Estados independientes.

LA DESCOMPOSICIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Resulta afortunado para la causa de la paz el que no todos los procedimientos descritos se hayan desintegrado; hemos identificado ya algunos ejemplos de su continua utilidad. Pero es un hecho alarmante que en el hemisferio occidental ronde hoy día el fantasma de la guerra.

Algunos enfrentamientos internacionales han sido propiciados por los efectos negativos, no intencionales, de ciertas políticas y transformaciones que desde otra perspectiva son deseables. El desarrollo de la capacidad de pesca y el de tecnologías para la explotación de hidrocarburos y recursos minerales en el mar, junto con la aceptación generalizada, por parte de los Estados, de la zona económica marítima de doscientas millas, le han conferido actualidad a la cuestión de las demarcaciones de límites en los océanos. Estos descubrimientos tecnológicos deseables y las políticas que implican, se han vuelto fuentes de inesperada acritud en las disputas en torno a las áreas marítimas ricas de recursos. Varios conflictos arrastrados desde hace tiempo se han exacerbado, especialmente aquéllos entre Argentina y Chile por el Canal de Beagle, y entre Venezuela y Colombia a propósito del Golfo de Venezuela. El último caso es ilustrativo: el tratado que demarcaba la frontera terrestre entre Venezuela y Colombia no iba más lejos, como si el mar no importase o no existiera. Estas disputas se acentuaron solamente a raíz de la combinación de dos hechos, el reconocimiento de amplias zonas económicas marítimas y la disponibilidad de nuevos medios técnicos para explotar los recursos del océano.

Esos factores han dado lugar a innumerables conflictos de jurisdicción marítima entre las islas del Caribe y sus vecinos continentales. Otro cambio deseable, el advenimiento de la independencia en casi todas las islas del Caribe angloparlante, abrió también posibilidades de conflictos como los descritos al principio de este ensayo.

Otra consecuencia negativa del progreso es que facilite la militarización. El grado en que se han militarizado Sudamérica, Centroamérica y el Caribe ha sido y sigue siendo bajo en términos comparativos. Los gastos militares de América Latina han representado cerca de 2% de su producto nacional bruto, porcentaje que es menos de la mitad del promedio mundial y muy inferior al de otras regiones del Tercer Mundo. El ritmo de crecimiento de esos gastos desde principios de los setenta hasta los ochenta, a precios constantes, también fue mayor en el oriente de Asia, África y Medio Oriente que en Sudamérica y Centroamérica (excluyendo a Cuba). Solamente el sur de Asia tenía un ritmo de militarización inferior al de América Latina en aquellos años. Entonces, la parte latinoamericana de los gastos militares del Tercer Mundo ha caído.

Sin embargo, esta situación alentadora de América Latina, en términos comparativos, no debe encubrir una tendencia evidente hacia mayores gastos militares a precios constantes. El producto interno bruto de toda América Latina

creció 211% entre 1960 y 1980. Eso permitió a muchos gobiernos latinoamericanos elevar sus gastos militares considerablemente sin aumentar en proporción, para ese fin, el uso de recursos nacionales necesarios a la continuidad del crecimiento económico y al mejoramiento en los niveles de vida. Esta militarización "sin dolor" fue posible sobre todo en países con acelerado crecimiento, como Brasil, México, Colombia y Venezuela. Hasta principios de los ochenta, los tres primeros gastaron menos del 1% de su producto nacional bruto en cuestiones militares y Venezuela un poco más, pero la capacidad militar de todos ellos aumentó considerablemente en la década pasada.

El peso de los gastos militares en relación con los recursos económicos ha sido mayor en los países de crecimiento lento, sobre todo en Perú bajo el régimen militar (1968-1980). El crecimiento del arsenal peruano —asociado a grandes compras de armas a la Unión Soviética— provocó, a su vez, un aumento de los esfuerzos militares de Chile y Ecuador. Esta "carrera armamentista", modesta en términos mundiales, propició conflictos militares entre dichos países a fines de los setenta y principios de los ochenta.

También el esfuerzo militar de Argentina creció de manera clara a principios de los ochenta, primero en previsión, luego en respuesta a la guerra de 1982 en el Atlántico Sur. La decisión de Argentina de retar al Reino Unido por la soberanía de las islas en disputa, probablemente se tomó con poca anticipación. El desarrollo militar de Argentina anterior al conflicto se remonta al cambio de régimen en 1976, cuando un gobierno militar substituyó a uno civil. No obstante, la militarización de Argentina desde fines de los setenta fue considerablemente mayor y más rápida que en los años anteriores, e hizo posible la guerra con el Reino Unido.

Una última consecuencia inquietante de la prosperidad fue el desarrollo de una industria bélica en varios países latinoamericanos. Desde fines de los sesenta hasta fines de los setenta, Colombia, México, Perú y Venezuela desarrollaron una industria de armamentos incipiente, limitada a la construcción bajo licencias y al ensamblado de materiales importados. Estos países carecían aún de una capacidad independiente de investigación y desarrollo. Fue más significativo el crecimiento de la industria bélica en Argentina, y particularmente en Brasil. A principios de los ochenta, en el Tercer Mundo la industria de armas brasileña era prácticamente insuperable. Si bien la capacidad de producción de la India podía compararse con la de Brasil, este último era un exportador de armamentos más importante y eficaz. La principal línea de producción de Brasil ha sido la del carro blindado Cascavel, que se vende a los Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Nigeria, Tailandia, Irak, Chipre y Colombia, entre otros. Brasil ha exportado diversos tipos de aviones a Francia, Bélgica, Gabón, Paraguay, Chile y Bolivia. También ha vendido misiles "aire a superficie" y "superficie a superficie" a Irak para su guerra con Irán. Las exportaciones militares de Brasil se han convertido en un renglón importante de su comercio exterior; dados los severos problemas de balanza de pagos que Brasil tuvo que enfrentar a principios de los ochenta, son muy considerables los incentivos para desarrollar todavía más esa industria competitiva en el exterior.

Las fuerzas armadas de Sudamérica han gastado gran parte de sus energías en la competencia política dentro de sus propios países. La estructura de cada ejército no le permite aún emprender guerras prolongadas, ni someter a las fuerzas armadas de un país vecino para destruir sus intereses básicos. Pero el problema central no radica en ello, sino en que la capacidad de las fuerzas armadas ha crecido lo suficiente como para hacer posibles guerras limitadas, más frecuentes ahora que en el pasado. Conforme se erosionan las normas internacionales que preservaban la paz y se recurre cada vez menos a la mediación diplomática, los conflictos internacionales se tornan menos manejables y propician más guerras limitadas.

Incluso las crisis centroamericanas se pueden comprender a la luz del gran éxito material. Las economías de los países centroamericanos (con la excepción de Honduras, en parte) crecieron a una tasa sorprendente desde fines de los cincuenta hasta fines de los setenta. Se produjeron muchos cambios económicos y sociales. En cierta medida, el crecimiento económico a raíz del auge de la agricultura de exportación —que en el norte de Centroamérica dependía mucho, aunque no exclusivamente, de que se le dedicara mayor superficie— volvió más codiciables las tierras de los campesinos; esto pudo ser la causa de que aumentara la población rural sin tierras, y de que disminuyeran los ingresos de rentistas y arrendatarios no ocupados en la agricultura de exportación. El crecimiento económico creó una nueva y poderosa clase media urbana de profesionistas. Lo que cambió muy poco, durante estos años de auge, fue el sistema político de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. El éxito en Centroamérica del crecimiento económico impulsado por las exportaciones, posiblemente nutrió la hostilidad de un sector importante de la población rural, y tal vez creó y fortaleció un liderazgo de clase media urbana dispuesto a retar a quienes habían permanecido tanto tiempo en el poder y cambiado tan poco.

También la militarización de América Latina aumentó considerablemente en esos años, a un ritmo mayor que en América del Sur. Conforme se intensificaban las revoluciones en el norte de Centroamérica, los gobiernos adquirían más armamentos y destinaban mayores recursos a la lucha contrainsurgente. La victoria de la revolución nicaragüense en julio de 1979 y las disputas subsiguientes de Nicaragua con sus vecinos del norte y Estados Unidos, han generado una carrera armamentista espectacular, modesta en términos mundiales pero sin precedente en la historia de estos pequeños países.

El éxito no tenía por qué conducir automáticamente a una tragedia. Los gobiernos habrían podido destinar todas las ganancias del crecimiento económico a mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, en vez de elevar los gastos militares, y ser razonables y expeditos en el arreglo de disputas por las nuevas demarcaciones de límites marítimos, sin llegar al borde de la guerra por su causa. Los gobiernos centroamericanos habrían podido adoptar estrategias políticas y económicas diferentes. El fracaso del liderazgo político hizo que prevaleciera, cada vez, las consecuencias negativas del éxito. De cualquier manera, el auge global sí creaba condiciones propicias para que los gobiernos se comportaran como lo hicieron. Los avances tecnológicos aumentaron lo que estaba en juego en las disputas por los recursos marítimos. El crecimiento

económico hizo posible y fácil el aumento de los presupuestos militares. A la larga, ese éxito —combinado con los fracasos a corto plazo del liderazgo político— contribuyó a generar conflictos y a incrementar las capacidades militares, aumentando así las probabilidades de guerra.

LA GUERRA FRÍA EN AMÉRICA

El triunfo de la revolución cubana en enero de 1959, la consolidación subsecuente del nuevo régimen en el poder y su alineamiento con la Unión Soviética, trajeron de lleno la guerra fría al hemisferio occidental. La profunda escisión entre Cuba y sus enemigos en América paralizó la mediación de las instituciones políticas hemisféricas, que comenzaron a funcionar como una alianza contra Cuba y no como medio para resolver los conflictos en que este país se vio implicado. Se impidió a Cuba participar en las instituciones del sistema interamericano en 1962, y se le hizo objeto de sanciones hemisféricas colectivas en 1964. Gran parte de la responsabilidad de esos hechos corresponde al gobierno cubano, si se toma en cuenta que llevó a cabo esfuerzos para derrocar a otros regímenes en el hemisferio. La imposición de sanciones en 1964, por ejemplo, fue resultado de la agresión de Cuba contra el gobierno democrático de Venezuela. Gran parte de la responsabilidad recae también sobre Estados Unidos, que durante muchos años no estuvo preparado para, ni dispuesto a aceptar un régimen marxista-leninista en Cuba.

La obsesión del gobierno de Estados Unidos de evitar una “segunda Cuba” tuvo drásticos efectos que contribuyeron a la desintegración del sistema interamericano. Tropas norteamericanas desembarcaron en la República Dominicana en 1965 a raíz del simple rumor —sin probabilidad de llegar a ser una realidad— de que ese país iba a convertirse en una “segunda Cuba”. Se procuró componer esa decisión unilateral buscando un aval del sistema interamericano para crear una fuerza de paz hemisférica en la República Dominicana hasta que dicho país pudiera tener de nuevo un gobierno debidamente constituido; los efectivos norteamericanos, por supuesto, formaban la mayor parte de esa fuerza. La consecuencia principal de estos sucesos fue la ruina del sistema interamericano, pues pareció que éste se había convertido en poco más que un manto para encubrir la imposición de las preferencias norteamericanas. No se podría establecer jamás una fuerza interamericana de paz formal y permanente, y el sistema se vio imposibilitado de crear siquiera una fuerza *ad hoc* para mediar en las últimas semanas de la revolución nicaragüense, en 1979.

Cuando empezaba la “Segunda Guerra Fría”, a fines de los setenta, Cuba intensificó su apoyo a las fuerzas revolucionarias en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, y posteriormente Honduras. Estados Unidos aumentó su ayuda —al principio con renuencia y desde 1981 con entusiasmo— a los países que enfrentaban insurgencias. Estados Unidos se volvió también la principal potencia subversiva en Centroamérica al apoyar a las fuerzas antisandinistas que pretendían derrocar al gobierno de Managua.

Un régimen internacional de subversión substituyó al régimen anterior

de mediación, que había servido para preservar la paz, contener y resolver conflictos en América Central. Así como Cuba y Nicaragua respaldan a los que quieren derrocar al gobierno de El Salvador, Estados Unidos y Honduras apoyan a quienes pretenden destruir al gobierno de Nicaragua.

La Organización de Estados Americanos había desempeñado un papel importante en la preservación de la paz en Centroamérica. Fue un elemento central para poner fin a la guerra de 1969 entre Honduras y El Salvador, y proporcionó un marco para allanar las divergencias entre ambos países en la década siguiente. La OEA y otros mecanismos del sistema interamericano pudieron hacer frente a los conflictos convencionales y no convencionales en Centroamérica antes de la llegada al poder de la revolución cubana. La experiencia de la OEA desde fines de los sesenta, en Centroamérica y en general, ha sido bien resumida por el Secretario General de la Organización, Alejandro Orfila, al anunciar formalmente su renuncia el 14 de noviembre de 1983:

Esta organización es el logro supremo de las naciones americanas. Fomentó el desarrollo de muchas instituciones importantes y de ella han surgido doctrinas y procedimientos que hoy son la herencia de la humanidad (. . .). Sin embargo, se debe reconocer que la OEA ha estado alejada de, o comprometida sólo parcialmente con muchos de los asuntos fundamentales que afectan el presente y determinan el futuro de América. En algunos casos, brilló por su ausencia; en otros, peor aún, fue ignorada.

Esto nunca resultó más claro que en la intervención de Estados Unidos en Granada, en octubre de 1983, con la colaboración de algunos países del Caribe angloparlante. No se consultó a la OEA ni antes ni después de la invasión de la isla. La OEA no desempeñó papel alguno en dicho acontecimiento; ningún gobierno consideró efectivo o ventajoso recurrir a ella.

No hay mecanismo de mediación o conciliación que pueda operar si los principales actores en el hemisferio —Estados Unidos y Cuba— son potencias subversivas. Ninguna organización internacional puede funcionar si los gobiernos participantes deciden ignorarla o, como en el caso de la mayoría de los miembros centroamericanos y anglocaribeños de la OEA, llevan a cabo acciones que deliberada y abiertamente violan los principios y políticas consagrados por la Carta.

HACIA EL FUTURO

Si el éxito acarreó consecuencias negativas inesperadas en muchos países latinoamericanos, que aumentaron las posibilidades de conflicto y guerra, el fracaso podría tener también algunas consecuencias positivas imprevistas, capaces de reducir la espiral de violencia internacional que ha marcado al hemisferio desde fines de los sesenta.

El colapso de prácticamente todas las economías latinoamericanas a principios de los ochenta, aceleró el retiro del poder de los regímenes militares que habían gobernado a Ecuador, Perú, Bolivia y Argentina durante buena parte

de los setenta. Hubo también una importante apertura política en Brasil, y una menos notable en Uruguay. Venezuela y Colombia conservaron sus gobiernos civiles. En Sudamérica, sólo Chile y Paraguay avanzaron relativamente poco de un gobierno militar hacia uno civil. Guyana tuvo serias dificultades económicas y políticas pero no un cambio de régimen, mientras que Surinam se ha hundido en una sucesión de golpes y contragolpes, con alineamientos internacionales que se modifican rápidamente.

La combinación de dos factores, la llegada al poder de regímenes civiles y la profunda crisis económica, plantea la necesidad y ofrece la oportunidad de limitar las compras de armamento al extranjero. Argentina hizo muchos pedidos de armas después de su derrota ante el Reino Unido en 1982, pero la política del gobierno civil de Raúl Alfonsín ha sido la de cancelar o escalar las adquisiciones como medio de proteger la economía argentina y limitar el poder de las fuerzas armadas.

Estas políticas requieren, a su vez, que el gobierno de Alfonsín busque más activamente la reconciliación con Chile y el Reino Unido como alternativa a la guerra. El fracaso económico puede también proteger a ciertos regímenes civiles de golpes militares, ya que las fuerzas armadas no desearían gobernar en épocas tan poco propicias.

Empero, un gobierno civil no es en sí garantía contra la guerra. Los conflictos entre Perú y Ecuador en 1981 y 1984 se dieron bajo regímenes civiles. Fue precisamente la compleja naturaleza de la política democrática civil la que impidió al gobierno del presidente Luis Herrera Campins, en Venezuela, ejercer una presión para lograr la ratificación de un acuerdo sensato y equitativo sobre demarcación de límites marítimos con Colombia. Pese a todo, puede ser que la combinación de gobiernos civiles y crisis económica vuelva menos probable la guerra en Sudamérica.

El fracaso económico no tiene, sin embargo, muchas consecuencias maravillosas. Los profundos problemas económicos de Brasil y Argentina pueden llevarlos a fomentar más que nunca la exportación de armas. El fracaso también ha conducido a los países centroamericanos y caribeños a fortalecer sus alianzas con potencias fuera de la región, la mayoría con Estados Unidos, Cuba y Nicaragua con la Unión Soviética. Esto ha exacerbado el ambiente de guerra fría y aumentado las probabilidades de conflictos severos. Sería imprudente depender sólo de la "mano invisible" del fracaso para rescatar a América de una mayor militarización y de más guerras. ¿Se dispone de las bases de un futuro más esperanzador?

En tiempos de esta "Segunda Guerra Fría", los esfuerzos de paz deben concentrarse primero en la relación central de seguridad en el hemisferio, a saber, el triángulo Estados Unidos-Unión Soviética-Cuba. Esta relación ha sido bien manejada, en gran parte, como resultado de entendimientos entre Estados Unidos y la Unión Soviética en torno al aprovechamiento soviético de Cuba; los elementos clave de esta relación adquirieron su forma actual durante la crisis de los misiles en 1962, y se modificaron en 1970 (crisis de Cienfuegos) y 1979 (crisis de la brigada soviética). La esencia del acuerdo de 1962 era que cada parte interrumpiría las acciones que la otra considerase más objetables. Ello

significaba, en ese contexto, que la URSS retiraría de Cuba todas las armas estratégicas y no las reemplazaría en el futuro, y que Estados Unidos desistiría de su esfuerzo por derrocar al gobierno cubano. En 1970 y 1979, el pacto informal se interpretó en el sentido de que la Unión Soviética no usará a Cuba como base naval estratégica, y de que el personal militar soviético en Cuba tendrá una función de entrenamiento pero no una capacidad autónoma de combate. Estos acuerdos han servido mucho a los intereses de seguridad fundamentales de Estados Unidos, la Unión Soviética y Cuba.

Dichos principios básicos podrían extenderse al resto del Caribe y a Centroamérica. La Unión Soviética y Cuba se comprometerían a no desplegar armas estratégicas o convencionales en estas regiones y a no cambiar las funciones del personal militar que cualquiera de estos países pudiera tener en Nicaragua. Estados Unidos, la Unión Soviética, Cuba y todos los gobiernos de Centroamérica podrían comprometerse también a no intervenir en los asuntos internos de otros países del área, siempre y cuando los otros cumplieran con su parte del compromiso; prometerían no abastecer a los movimientos revolucionarios o contrarrevolucionarios que intentaran derrocar gobiernos, y no permitir el uso de sus territorios para desestabilizar a otros regímenes.

Esta propuesta se basaría en el principio antes mencionado de que cada Estado deje de hacer lo que los otros juzguen objetable, pero modificaría los pactos informales entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1962, 1970 y 1979 en tres sentidos. Cuba sería un participante activo en el proceso, no un mero observador; los nuevos acuerdos cubrirían actividades no convencionales, a diferencia de los entendimientos previos que no tomaban en cuenta las de Cuba y la Unión Soviética; todos los gobiernos en la región, no sólo los de las superpotencias, acatarían ciertas normas.

Esta propuesta es congruente con las ideas planteadas por el Grupo Contadora (Colombia, Panamá, México y Venezuela), pero difiere de ellas en la medida que es mucho más modesta y, por consiguiente, de más fácil aplicación. Ciertos planteamientos de Contadora requerirían que los gobiernos modificaran su comportamiento interno, lo cual sería probablemente inadmisibles para Nicaragua, o bien tendrían consecuencias que alterarían el equilibrio de fuerzas en la región y que resultan inaceptables para Estados Unidos y sus aliados (por ejemplo, la interrupción del suministro de equipo bélico y de asesores militares a El Salvador). En vista de las dificultades políticas para aplicar las recomendaciones de Contadora en su totalidad, resultaría más factible insistir en aquellos puntos —contenidos en la propuesta aquí esbozada— que sean políticamente aceptables para todos los gobiernos interesados. Si se aceptara este modesto proyecto, los planteamientos de Contadora podrían aplicarse después. El proceso de Contadora seguiría siendo esencial como medio para hacer efectivos los acuerdos de no intervención. Simultáneamente, una serie de negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y entre Estados Unidos y Cuba, abordarían otras cuestiones.

Un arreglo de esta naturaleza es coherente con los principios del sistema interamericano y de las Naciones Unidas. Sólo bajo tales circunstancias puede uno esperar que recuperen un mínimo de eficacia las instituciones interameri-

canas para garantizar, a largo plazo, la vuelta a un orden internacional en el hemisferio. Acuerdos de esta naturaleza substituirían al régimen internacional de subversión por uno que pudiera construirse sobre las bases anteriores más firmes del sistema interamericano. Éste no bastaría, sin embargo, para enfrentar todas las dificultades de la "Segunda Guerra Fría". La Unión Soviética no es miembro de la OEA; Cuba sí lo es, pero su membresía continúa suspendida; y Nicaragua desconfía de las instituciones de un sistema donde tiene pocos amigos. Es, por lo tanto, indispensable que se utilice procedimientos informales *ad hoc* como el que hemos descrito, junto con los de Contadora, para reforzar las acciones en el marco del sistema interamericano. Las declaraciones y la conducta reciente de los gobiernos de Nicaragua y Cuba permiten esperar un cambio en el sentido de una mayor conciliación. La principal incertidumbre es si el gobierno de Estados Unidos se encuentra preparado para convivir con un gobierno revolucionario consolidado en Nicaragua.

En relación con las disputas territoriales y limítrofes, las bases para un acuerdo en torno a dos de los principales conflictos están dadas desde hace algún tiempo. De hecho, Colombia y Venezuela han llegado a un acuerdo sobre la demarcación de sus jurisdicciones marítimas; necesitan ahora una voluntad política para obtener la aprobación de sus respectivos sistemas políticos. Según parece, la mediación papal en la disputa sobre el Canal de Beagle otorga a Chile soberanía sobre tres de las islas disputadas, siempre y cuando este país acepte tener muy pocos derechos marítimos sobre el Atlántico Sur y no obtenga derechos adicionales sobre la Antártida. Estas propuestas creativas separan los problemas de límites de tierra y límites de mar, y en parte distinguen también la cuestión de la soberanía de los asuntos relativos a recursos naturales. Menos seguro, pero también factible, es el arreglo de las reclamaciones de Guatemala sobre la totalidad de Belice. Aunque resulta más difícil, separar las cuestiones territoriales de las marítimas le permitiría a Guatemala aceptar la integridad territorial de Belice a cambio de ganancias en jurisdicción marítima y sobre recursos. En la disputa entre Venezuela y Guyana, desde hace tiempo hay condiciones para que Venezuela ceda ante Guyana; el problema principal ha sido separar este asunto del acuerdo sobre límites entre Venezuela y Colombia, y obtener en Venezuela el apoyo político necesario para reconocer la integridad territorial de Guyana.

Son más complicadas la cuestión del acceso de Bolivia al mar y la disputa de límites entre Perú y Ecuador. Ninguno de estos problemas se presta claramente a un intercambio de concesiones sobre límites territoriales y marítimos, pero ambos podrían dar lugar a la celebración de acuerdos de explotación conjunta de recursos. Un corredor hacia el mar para Bolivia es imaginable y factible, pero requeriría más voluntad política de Bolivia, Chile y Perú que en otros casos.

El hemisferio conserva algo de su capacidad de mediación, concretada en la OEA pero no limitada a ese organismo. Las técnicas de contención de conflictos podrían incluir más acuerdos sobre políticas militares. Sudamérica ha producido varias declaraciones sobre control de armamentos (por ejemplo, la de Ayacucho), pero ha sido débil en lo que se refiere a su aplicación real

(los signatarios de la Declaración de Ayacucho siguen envueltos en carreras armamentistas). Como en el caso de las posibles soluciones a las disputas centro-americanas, se puede buscar procedimientos menos ambiciosos pero más prácticos que sirvan a la contención y solución de los conflictos, y quizá también a la limitación de los presupuestos militares.

Una estrategia posible es fomentar la confianza militar. Las fuerzas armadas de América Latina no hacen tanto como el Pacto de Varsovia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en lo que se refiere a medidas para crear esta confianza. Al igual que estas alianzas, los ejércitos latinoamericanos podrían comprometerse a notificar voluntariamente, con veintiún días de anticipación, cualquier maniobra importante que realizaran en una franja de ciento cincuenta y cinco millas a partir de la frontera de un país vecino. Las fuerzas armadas latinoamericanas podrían incluso ampliar el plazo de notificación a cuarenta y cinco días, invitar a observadores a las maniobras, intercambiar información sobre la organización y localización de efectivos militares así como programas anuales de ciertas actividades militares, y organizarse para supervisar y verificar el cumplimiento de cada uno de estos acuerdos. Estas propuestas se asemejan a las que ha hecho la OTAN al Pacto de Varsovia. Los militares latinoamericanos podrían acordar, igualmente, reducir las compras de armamentos modernos, y coordinar los programas de adquisición y producción de armas. Estas últimas propuestas resultan más complejas, sin embargo, y sólo puede esperarse que su adopción siga a la de medidas más simples.

A corto plazo, a pesar de los obvios costos presupuestales, es posible derivar aunque sea logros modestos del mantenimiento de ciertas prácticas. Éstas incluyen el entrenamiento de oficiales de los países latinoamericanos, de preferencia vecinos, en varias academias militares nacionales para disipar sospechas de hostilidad. Maniobras militares conjuntas de los ejércitos de países limítrofes, sin la participación de fuerzas norteamericanas, tendrían el mismo efecto de generar confianza. Si bien puede parecer que estas medidas fomentarían una mayor militarización, de hecho podrían infundir bastante confianza mutua en las fuerzas armadas para facilitar cierta desmilitarización a mediano y largo plazo.

Los avances recientes en el desarrollo de la energía nuclear en Brasil, y especialmente en Argentina, requieren que se le preste mayor atención a las cuestiones de no proliferación nuclear. El 18 de noviembre de 1983, la Comisión de Energía Atómica de Argentina anunció que tenía capacidad suficiente para el enriquecimiento del uranio y había completado el ciclo de producción de energía nuclear. Por lo tanto, es más urgente que nunca que Argentina acceda a poner todas sus instalaciones nucleares bajo la plena salvaguardia internacional de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). La cooperación en materia de energía nuclear entre Brasil y Argentina, que ha producido confianza mutua, se debe impulsar en el futuro y complementar con las medidas necesarias para la plena aplicación del Tratado de Tlatelolco, diseñado por latinoamericanos para establecer una zona libre de armas nucleares: Argentina ha firmado el Tratado pero no lo ha ratificado; Cuba debe firmarlo y ratificarlo; Francia debe firmar y ratificar el Protocolo I, que añadiría sus territorios en

el hemisferio occidental a la zona libre de armas.

La guerra no es inevitable en América del Sur y la intensificación de los conflictos en Centroamérica se puede detener y revertir. Los mecanismos políticos e institucionales del hemisferio occidental han sido golpeados duramente en años recientes pero siguen dando señales de vida, ya sea en el Grupo Contadora en Centroamérica o en los continuos esfuerzos de mediación en América del Sur. Alejarse de la guerra exigirá, no obstante, un autocontrol que los gobiernos no han sabido tener recientemente, y requerirá también una confianza audaz —de la que desgraciadamente se ha carecido— para correr los riesgos necesarios en pro de la pacificación. Aunque la esperanza de paz no se ha extinguido, aumenta la probabilidad de guerras limitadas y de una militarización más profunda.

Las principales fuentes bibliográficas sobre ejércitos y armamentos en América Latina son las mismas que para el resto del mundo: los anuarios de la Arms Control and Disarmament Agency de Estados Unidos (*World Military Expenditures and Arms Transfers*), del International Institute for Strategic Studies (*The Military Balance*) y del International Peace Research Institute de Estocolmo (*Yearbook*). El Aspen Institute ha realizado un estudio sobre las instituciones interamericanas. El reporte del Comité Directivo norteamericano que presidió Viron P. Vaky (*Governance in the Western Hemisphere*), contiene abundantes recomendaciones basadas en ponencias sobre diversos temas. Hay dos reportes que se refieren a las cuestiones de seguridad en general pero con particular atención a Centroamérica, el del Inter-American Dialogue que dirigieron Sol Linowitz y Galo Plaza (*Americas at a Crossroads*), y el de la National Bipartisan Commission on Central America, de Estados Unidos, encabezada por Henry Kissinger. Son muy útiles trabajos académicos: Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little-Brown, 1971; John Child, *Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978*, Boulder, Westview Press, 1980; Michael Morris y Víctor Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches*, Boulder, Westview Press, 1983. Me basé también en los resultados de mis investigaciones previas: "The United States and its Regional Security Interests: The Caribbean, Central, and South America", *Daedalus* 109, núm. 4 (1980), pp. 115-133; "It Won't Go Away: Cuba on the U.S. Foreign Policy Agenda", *International Security* 8, núm. 1 (1983), pp. 113-128; "Cuba's Relations with Caribbean and Central American Countries", *Cuban Studies* 13, núm. 2 (1983), pp. 79-112.