

# Conflictos interestatales en la América Latina y la búsqueda de soluciones: cinco casos ilustrativos

## Dr. Jack Child

Miembro de la Academia Internacional de la Paz. Profesor del Departamento de Lenguas y Estudios Extranjeros de The American University (Washington D.C. USA)

## I. INTRODUCCION

Dentro de las severas limitaciones impuestas por estas pocas páginas, esta ponencia presentará cinco casos ilustrativos de conflictos que involucran naciones latinoamericanas, con el propósito de llegar a algunas generalizaciones y de sugerir algunas maneras en que las técnicas de resolución o limitación de conflictos pueden ayudar en la búsqueda de soluciones a estos conflictos. No se tratará de analizar a fondo todos los factores presentes en los conflictos, ni de tomar posiciones a favor de uno u otro país.

Un factor que contribuye a la complejidad y la preocupación acerca de los conflictos inter-estatales hemisféricos en el momento actual es el hecho que las situaciones conflictivas no son los conflictos relativamente sencillos de tipo territorial del pasado. La inserción de factores ideológicos, las presiones demográficas, y la creencia de que pueden estar presentes algunos recursos importantes, han contribuido a crear la idea de que un conflicto es más probable, o por lo menos más difícil de resolver, que en el pasado. Al mismo tiempo, las instituciones y los enfoques tradicionales para la limitación o resolución de estos conflictos parecen ser poco adecuados.

## II. CINCO CASOS ILUSTRATIVOS<sup>1</sup>

Los cinco casos presentados a continuación fueron seleccionados porque ilustran la complejidad de las situaciones conflictivas hemisféricas y la gama de enfoques para resolverlos o limitarlos.

### A. El Conflicto Centroamericano y el Proceso Contadora.

1. El conflicto. Debido al número y los tipos de partes involucradas, es difícil presentar una definición sencilla del conflicto centroamericano. Dependiendo de la perspectiva, se lo puede visualizar como la intervención abierta o encubierta de una superpotencia contra un régimen revolucionario local (es decir, los Estados Unidos y sus aliados regionales contra Nicaragua). Desde otra perspectiva se puede definir el conflicto en términos de la amenaza presentada por un régimen revolucionario bien armado y equipado (con lazos a una potencia extrahemisférica) con la intención de exportar su revolución a sus vecinos (es decir, Nicaragua contra Costa Rica, Honduras y El Salvador). Lo que queda claro, sin embargo, es que los diferentes elementos del conflicto centroamericano están entrelazados de tal manera que las tensiones en una parte de la región tienden a producir ecos en la región en su totalidad. Es así como un enfrentamiento en un lugar determinado puede llegar a involucrar a todos los actores regionales y también a algunos extraregionales de cierta importancia. Las causas fundamentales del conflicto centroamericano están profundamente arraigadas en el ambiente social, económico y político de las naciones en cuestión. En el momento actual estos países se enfrentan al reto de la modernización y al derrumbe de un orden oligárquico anacrónico que perduró por siglos. Las guerrillas y las ideologías revolucionarias y contra-revolucionarias luchan por llenar el vacío que ha dejado la desaparición de este orden antiguo. En esta lucha cuentan con mayor o menor grado de apoyo proporcionado por fuentes externas. Estas fuentes, a su vez, internacionalizan los

(Ponencia preparada para la Academia Internacional de la Paz para ser presentada en el Seminario en Lima, el 28 de octubre de 1986)

1. Se encontrará información adicional sobre el conflicto centroamericano y el proceso Contadora en el libro recientemente publicado por la Academia Internacional de la Paz, **Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security** (Londres: C. Hurst; Nueva York: St Martin's, 1986). Se pueden encontrar detalles sobre los conflictos suramericanos en el libro por el autor de esta ponencia, **Geopolitics and Conflict in South America** (Nueva York: Praeger, 1985).

conflictos que en su origen son esencialmente internos.

A este nivel profundo de conflicto socio-económico y político debemos añadir una segunda categoría de conflicto también presente en América Central, y que a menudo se combina con el primero: las disputas fronterizas y territoriales de tipo tradicional. Estas existen con mayor nitidez en los casos Honduras-El Salvador y Guatemala-Belice, aunque también hay problemas fronterizos históricos entre Honduras-Nicaragua y Nicaragua-Costa Rica. Viejas historias de tráfico de armas, contrabando, migración y exilados operando a través de las fronteras aumentan la tensión en estas situaciones.

Con el actual apoyo abierto del gobierno del Presidente Reagan a los grupos contra-revolucionarios (los "contras" anti-Sandinistas de varias estirpes), ya no queda duda de que el conflicto centroamericano ha traspuesto las tradicionales dimensiones locales para involucrar a los intereses y la atención de las superpotencias, agregando así una nueva y peligrosa dimensión a las tensiones en la región.

2. Métodos de resolución del conflicto. Desde la perspectiva de los métodos y enfoques de resolución de conflicto, hay numerosos factores inusitados en la actual coyuntura centroamericana. Uno de estos factores es la ausencia notoria del mecanismo regional para la resolución de conflictos en la forma de la Organización de los Estados Americanos. Esto es notable, y hasta irónico, porque ha sido precisamente en la región de Centro América donde la OEA pudo demostrar su capacidad para resolver conflictos en el período desde los años 1940 hasta mediados de los 1970. Pero estos éxitos de la OEA en materia de resolución de conflictos pertenecen a otra época, cuando las disputas eran principalmente territoriales, cuando no involucraban a países extraregionales, y cuando surgían entre los países de menor peso específico. Como tal, los países involucrados eran más susceptibles a las presiones provenientes de la OEA apoyada por los Estados Unidos. La naturaleza de los conflictos actuales en Centroamérica obviamente ha sobrepasado la capacidad de las instituciones tradicionales como la OEA, y ha dado origen al extraordinario proceso de Contadora.

El proceso de Contadora ha sido descrito como "la última y mejor posibilidad para la paz", y "la más compleja y amplia negociación que los latinoamericanos jamás han intentado". Desde sus inicios en enero del año 1983, ha tenido períodos de progreso dramático y estancamiento desalentador. También ha producido varios documentos notables: el "documento de objetivos de 21 puntos" (setiembre de 1983); los "principios de implementación" (enero de 1984); y varios anteproyectos del Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en América Central.

Estos documentos comprueban que Contadora es mucho más que un tratado de paz para resolver un conflicto específico. Contadora contiene objetivos de corto y largo plazo que se pueden describir como una tregua inmediata seguida por un esfuerzo de desarme y un esfuerzo paralelo de desarrollo económico, político y social que intenta resolver las causas básicas de las disputas en la región. En este sentido es un "muro de contención" y un esfuerzo de paz dirigido hacia las causas directas del conflicto tanto como un mecanismo para producir cambios fundamentales a largo plazo. En otras palabras, es un "pacificador" que busca establecer las condiciones inmediatas para limitar la violencia, y un "democratizador" estimulante del fortalecimiento de los cimientos sociales, económicos y políticos para la democracia y la paz.

La necesidad de un proceso como Contadora inevitablemente plantea dudas acerca del valor de la Organización de los Estados Americanos. Lamentablemente, la existencia de Contadora refleja la incapacidad del organismo hemisférico de resolver la crisis centroamericana, y en ese sentido es un posible precursor de nuevas formas de derecho y organización internacional en el sistema interamericano.

Debido a que Contadora ha sido un esfuerzo importante y de larga duración, se lo considera (especialmente en la América Latina), como una fuerza significativa y un "proceso", cuyo ímpetu e impacto sobrepasan los problemas inmediatos que enfrenta. Desde enero de 1983 ha absorbido la energía y la atención de un número considerable de altos funcionarios latinoamericanos, quienes han aumentado sus contactos y conocimientos recíprocos en el proceso. En este sentido Contadora es una fuerza integradora, que ha aumentado la concientización y la identidad de la región, obligándola a enfrentar en forma realista muchos de sus problemas y fracasos.

Esta percepción optimista del proceso de Contadora ha sido mantenida por muchos latinoamericanos a pesar de numerosos obstáculos. Su optimismo se ha fortalecido al percibir que Contadora ha sobrevivido a la adversidad, y sigue siendo la mejor esperanza para la resolución de tensiones regionales. Esta corriente de opinión subraya que Contadora merece elogios por haber creado una especie de "detente" centroamericano desde 1983. Se opina frecuentemente que Contadora ha definido más nítidamente las tensiones y los problemas que dividen a las naciones centroamericanas.

Por su parte, los pesimistas pueden señalar que, aun después de casi cuatro años de negociaciones difíciles todavía no hay un tratado firmado ni tampoco soluciones permanentes. Aun si se firmara y ratificara un Acta de Contadora, quedan muchas dudas acerca del proceso de verificación y confirmación, lo que sugiere que algunas de las partes involucradas apoyan a Contadora solamente al nivel retórico, y están empleando el tratado como un instrumento para fortale-

cer sus propias posiciones. El estancamiento actual del proceso de Contadora, y la aparente búsqueda de soluciones militares o bilaterales, refuerza esta posición pesimista.

La ausencia de un tratado firmado, no obstante tantos esfuerzos y tanto apoyo retórico para Contadora, nos lleva a plantear una pregunta inevitable relacionada con los obstáculos que ha enfrentado Contadora. En distintos momentos del desarrollo del proceso se ha señalado, en forma de acusación, a varios de los participantes en el conflicto. Desde el comienzo del proceso de Contadora se ha cuestionado la sinceridad del apoyo de los Estados Unidos, y esto ha resaltado la naturaleza delicada de muchos de los temas enfocados por Contadora. La Administración Reagan ha apoyado retóricamente al proceso de Contadora desde su inicio, y ha explicado la falta de una participación más directa en el proceso argumentando que es una iniciativa regional en la que una mayor ingerencia norteamericana no sería conveniente. A pesar de los pronunciamientos oficiales norteamericanos, la Administración Reagan no parece mostrar ningún entusiasmo por el proceso de Contadora. El resultado lógico del cumplimiento cabal de Contadora sería una disminución dramática de la presencia histórica estadounidense en la región, en el campo militar, estratégico y diplomático.

Desde esta óptica, Contadora también representa un reto latinoamericano a los Estados Unidos en el sentido que es una iniciativa puramente latinoamericana cuya implementación conlleva una disminución de la dependencia hacia los Estados Unidos y un mayor sentido de madurez y autonomía regional. Por eso, Contadora ha adquirido un importante valor como símbolo de la independencia latinoamericana, y su rechazo o desdén significa el rechazo de la idea de que los países de la región tienen la capacidad de resolver sus propios problemas.

## **B. La Disputa entre Venezuela y Guyana: el Esequibo.**

1. El conflicto. A diferencia de la situación conflictiva en América Central, la disputa entre Venezuela y Guyana sobre el Esequibo es del tipo más tradicional de orden bilateral, pues comprende territorio y recursos. Estos han sido de mucho mayor importancia para Guyana que para Venezuela, ya que la región en cuestión representa las dos-tercias partes de la superficie de Guyana, e incluye importantes recursos de tipo mineral, hidroeléctrico, y posiblemente de hidrocarburos. En cierto momento Gran Bretaña formaba parte de la disputa como potencia colonial, pero ya no figura en ella. Sin embargo, la disputa entre Venezuela y Guyana recibió cierta atención durante la guerra anglo-argentina de 1982, cuando algunos observadores trazaron ciertos paralelos entre las dos situaciones. La reciente adquisición por Venezuela de importantes armas de alto rendimiento, y el vencimiento de una mo-

ratória de 12 años en 1982, también contribuyeron a una mayor preocupación sobre esta disputa.

2. Métodos de resolución del conflicto. Los métodos más significativos de resolución de conflictos empleados hasta la fecha han sido bilaterales, aunque también han intervenido terceros neutrales. Desde la perspectiva venezolana la disputa surge de un laudo arbitral injusto formulado en 1899. Los venezolanos declararon este laudo nulo y sin validez en el año 1962 debido a ciertas irregularidades. En 1966 un acuerdo entre Venezuela, Gran Bretaña y Guyana creó la posibilidad de arbitraje por parte del Secretario General de las Naciones Unidas o la Corte Mundial si no se llegara a un acuerdo. Un Protocolo en 1970 (el de Puerto España) estableció un período de 12 años de moratoria, período que caducó en 1982 y de esta forma ha involucrado al Secretario General de las Naciones Unidas en la resolución de la disputa.

## **C. Los Anhelos Bolivianos de una Salida al Mar.**

1. Los anhelos bolivianos de obtener una salida al mar son un legado de la Guerra del Pacífico (1879 - 1883) en la que Chile derrotó a Bolivia y el Perú y adquirió territorios de estos dos países. La pérdida fue especialmente grave para Bolivia, pues la convirtió en país mediterráneo. Desde ese momento, Bolivia se ha esforzado por obtener algún tipo de corredor que le permita un camino al mar. El problema geográfico se complica por el hecho de que el Tratado de Ancón, que dió fin al conflicto, requiere que Perú apruebe cualquier transacción entre Chile y Bolivia que trate de territorio anteriormente peruano. Como resultado, las propuestas para otorgarle a Bolivia una salida al mar no son de naturaleza bilateral sino trilateral. Aun cuando parece tratarse de una simple disputa territorial, los bolivianos consideran que también tiene importantes implicancias en cuanto a recursos, así como facetas profundamente sentimentales y nacionalistas.

2. Métodos de resolución del conflicto. Las complicaciones geográficas y políticas causadas por la presencia de tres naciones en la disputa han elevado el conflicto más allá del simple nivel de disputa bilateral territorial. La tendencia chilena es de tomar la posición de que no hay disputa ya que varios tratados dan acceso al mar a Bolivia por territorio chileno. A través de los años Bolivia ha tratado de presentar su reivindicación en todos los foros disponibles, incluyendo la Organización de los Estados Americanos, las Conferencias del Derecho del Mar, y el Pacto Andino. Hacia mediados de la década de los 70 se plantearon una serie de interesantes propuestas trilaterales involucrando a Chile, Perú y Bolivia que darían una salida a Bolivia. Las propuestas chilenas otorgarían dicha salida por territorios anteriormente peruanos, bajo condición de que Bolivia entregara ciertas tierras y zonas marítimas a Chile. Una propuesta peruana presentó la idea de un estrecho corredor boliviano a la ciudad

costanera de Arica, bajo una administración tri-nacional. No se ha observado mucho progreso en cuanto a estas propuestas, y Bolivia cortó las relaciones diplomáticas con Chile debido a la percepción de demoras injustificables. Distintos contactos bilaterales y trilaterales de varios tipos han continuado sin mayor éxito en años recientes.

#### D. Las Islas Malvinas/Falklands.

1. El conflicto. La guerra del Atlántico Sur en 1982 demostró cabalmente la gravedad de este conflicto. La disputa es esencialmente bilateral, y tiene profundas raíces históricas que se remontan al período colonial cuando las coronas de España, Francia e Inglaterra reivindicaron las Islas. La reivindicación argentina como heredero de la corona española fue frustrada por la ocupación británica, que continuó sin interrupción desde 1833 hasta abril de 1982. Hasta la fecha (fines de 1986) no se han restablecido las relaciones diplomáticas, aunque los dos gobiernos han tenido contactos a bajo nivel. La construcción de pistas de aterrizaje extensas en Puerto Stanley (Puerto Argentino) y el establecimiento de una guarnición británica permanente ("Fortress Falklands") han sido interpretados como un signo de la determinación inglesa de permanecer en las islas. Aunque el conflicto es principalmente territorial, también está presente el factor recursos en cuanto a los derechos de explotación ictiológica y la posible explotación de hidrocarburos en la región. La posesión británica de estas Islas, así como de otras islas del Atlántico Sur, es importante para su reivindicación antártica, tanto desde el punto de vista logístico como del jurídico.

2. Métodos de resolución del conflicto. Hasta el 2 de abril de 1982, la disputa corría fundamentalmente por canales bilaterales, aunque los argentinos argumentaban que estos canales eran ineficaces y que Gran Bretaña los estaba usando para prolongar indefinidamente el proceso de negociación hasta el punto de su obstaculización. Una vez que empezó la fase armada del conflicto, ambos contrincantes se empeñaron en encontrar el foro más favorable a su causa. Para los británicos éste resultó ser el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mientras que para los argentinos fue la Organización de los Estados Americanos. Sin embargo, estos dos organismos no desempeñaron un papel decisivo en la resolución del conflicto. El primer país que jugó un papel importante como tercero fue los Estados Unidos, aunque quedó claro que eventualmente los Estados Unidos se inclinarían hacia el lado británico si fracasara la diplomacia.

Por un período de aproximadamente tres semanas (desde la ocupación de las islas por Argentina el 2 de abril hasta la reunión de la OEA hacia fines de

abril) el Secretario de Estado Alexander Haig intentó lograr un acuerdo para resolver el conflicto. Tal acuerdo habría incluido un cese de fuego, la retirada mutua de fuerzas, una administración tripartita interina, y un marco para la negociación<sup>2</sup>. Una "Autoridad Interina Especial" radicada en las Islas contaría con representación de Argentina, el Reino Unido, y los Estados Unidos, cada uno con su respectiva bandera. Este esfuerzo fracasó el 29 de abril debido a desacuerdos sobre el tema de soberanía, e inmediatamente después de su fracaso los Estados Unidos impusieron sanciones contra Argentina y declararon su apoyo abierto al lado británico.

Luego de la retirada de los Estados Unidos como tercero neutral, el Perú asumió dicha función hacia fines de abril. Las propuestas peruanas eran semejantes a las anteriores, pero con un "grupo de contacto" más amplio compuesto por representantes de Brasil, Perú, la República Federal Alemana, y los Estados Unidos. La iniciativa peruana también fracasó en su intento de lograr la paz, y terminó con el hundimiento del crucero argentino ARA Belgrano en los primeros días de mayo.

Hacia fines de mayo de 1982 el Secretario General de las Naciones Unidas intentó establecer un cese de fuego y crear un clima propicio para negociaciones adicionales que incluyeran una presencia de la ONU como tercero neutral en las Islas, pero no se logró ningún acuerdo antes del período final de lucha a mediados de junio.

Desde 1982 hasta la fecha han ocurrido pocos acontecimientos que merezcan el título de "resolución de conflicto". Argentina continúa presentando su caso en los foros multilaterales, lo mismo que Gran Bretaña. Pero los contactos bilaterales entre los dos países no son significativos, ni es efectiva la labor de terceros neutrales en el conflicto<sup>3</sup>.

#### E. Antártida.

1. El conflicto. Los optimistas sostienen que no hay situación conflictiva actual ni potencial en la Antártida. Plantean el argumento de que el Tratado Antártico de 1961, forjado como resultado de la cooperación internacional científica durante el Año Geofísico Internacional de 1957-58, continuará indefinidamente y que no será revisado fundamentalmente cuando surja la posibilidad de hacerlo en el año 1991. Por su parte, los pesimistas resaltan las tensiones en aumento entre los distintos grupos de naciones interesadas en la Antártida y en sus posibles recursos. Estos grupos de países incluyen: los siete países que reivindican territorio antártico; los países signatarios del Tratado Antártico que no reclaman territorio; los

2. Departamento de Estado de los EEUU, Documento número 21, agosto de 1982, "The South Atlantic Crisis".

3. Therezinha de Castro, *Rumo o Antártica* (Rio de Janeiro: Livraria Jose Olympio, 1976). También su *Atlas-Texto de Geopolítica* (Rio de Janeiro: Capemi, 1982).

países que no han firmado el Tratado; y, por último, los distintos movimientos ecológicos. Los pesimistas (o realistas) enfocan en forma especial a la Península Antártica que se extiende hacia el extremo meridional de América del Sur unas 600 millas a través del Pasaje de Drake. Tres países (Argentina, Chile y Gran Bretaña) tienen reclamos de soberanía sobre el mismo territorio en la Península Antártica. Al mismo tiempo, un gran número de países del Tercero Mundo viene ejerciendo presión sobre los miembros del "Club" del Tratado Antártico, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otros foros, a fin de lograr mayor cooperación y la seguridad de que cualquier beneficio económico que surja de la explotación de los recursos antárticos, sea "patrimonio común de toda la humanidad".

Hay una preocupación especial por un número de posibles situaciones conflictivas dentro del denominado "Cuadrante Antártico Suramericano" que se extiende desde los 0 a 90 grados de longitud oeste. Estas comienzan con Argentina y Chile, dos países con una larga historia de rivalidad en las regiones australes, y que tienen reivindicaciones e intereses en competencia en la Antártida. Una distinguida geopolítica brasileña<sup>4</sup> ha propuesto que este Cuadrante Antártico Suramericano se divida de acuerdo con la teoría de "defrontación" bajo la cual cada país suramericano con meridianos abiertos al Polo tendría un sector correspondiente a esos meridianos. Esto reduciría considerablemente los sectores reivindicados por la Argentina y Chile, y otorgaría sectores a Brasil (el más grande), Uruguay, Ecuador y el Perú. Un factor que aumenta la posibilidad de tensiones en esta región es la percepción generalizada de que existen importantes recursos energéticos y alimenticios, y la sospecha de que algunos países intentarán consolidar sus reclamos cuando la posible revisión del Tratado en 1991 lo permita.

2. Métodos de resolución del conflicto. La Antártida tiene un mecanismo de resolución de conflictos sui generis: el Tratado Antártico, que ha mantenido la paz y permitido la colaboración científica en ese continente durante casi treinta años. Desde una perspectiva racional, es conveniente para todos los países involucrados que este régimen pacífico continúe. Pero la sensación de ser excluidos por parte de los países no signatarios del Tratado, el descubrimiento de importantes recursos (o la simple sospecha de que existen), y las presiones de tiempo impuestas por el año 1991, pueden llevar a una o más naciones a actuar en forma unilateral para proteger sus intereses propios. Otras posibilidades incluyen enfoques regionales, como por ejemplo si los países suramericanos reclamaran el Cuadrante Suramericano para ellos, excluyendo en esta forma a otros países fuera del subcontinente. Afortunadamente, todavía queda tiempo para completar las

negociaciones pendientes para un régimen y tratado que resuelva el problema ambiental y de explotación mineral. Estas negociaciones podrían resultar en un acuerdo que complemente las disposiciones políticas y científicas del Tratado de 1961. Estas disposiciones, así como un número mayor de signatarios, ampliarían el alcance del Tratado Antártico, convirtiéndolo en un instrumento de resolución de conflictos más capaz de mantener a la Antártida como el único continente sobre la faz de la tierra que no ha experimentado la guerra.

### III. LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES: RECOMENDACIONES PARA RESOLVER O LIMITAR LOS CONFLICTOS

Debido a la complejidad de las causas de los conflictos, y a la cantidad de actores involucrados, no existe un solo enfoque que se pueda aplicar a todos o a la mayoría de las disputas hemisféricas. Incluso, en algunos casos la mejor solución es no tratar de solucionar el conflicto, con la esperanza de que al no enfrentar el problema el tiempo logrará borrar los motivos fundamentales de la disputa. Sin embargo, es posible organizar algunas recomendaciones para resolver o limitar los conflictos según las siguientes categorías:

- A. Medidas para reducir la situación o motivación conflictiva.
  - B. Medidas para reducir los medios para combatir.
  - C. Medidas para mejorar el mecanismo de mediación o conciliación.
- A. Medidas para reducir la situación o motivación conflictiva.**

Este enfoque se centra en la situación fundamental que crea el conflicto o que motiva a las partes a buscar caminos conflictivos para solucionar sus diferencias. Al respecto, es útil determinar si los temas bajo consideración se prestan a la cuantificación y como resultado son "divisibles". Los conflictos de territorio y recursos tienen estas características, ya que las superficies terrestres y los recursos que éstas contienen pueden ser medidos, y por lo tanto son más susceptibles de un acuerdo negociado, quizás con la ayuda de terceros neutrales o de un mecanismo multilateral de mediación. En general los conflictos hemisféricos tradicionales se encontraban en esta categoría, y es lamentable que un mayor número de ellos no fuera resuelto antes de que factores ideológicos (incluyendo el honor y el orgullo nacional excesivo) complicaran su solución. Las diferencias ideológicas se prestan mucho menos a este tipo de solución, y el enfoque sugerido en estos casos sería el de no enfrentar el problema, o intentar crear medidas de integración o fomento de confianza que redujeran la probabilidad del conflicto.

4. *Washington Post*, 26 de agosto de 1986.

Donde los problemas que originan el conflicto no son divisibles, el concepto de "construcción de la paz por medio del desarrollo" ofrece posibilidades para contener el conflicto. La teoría que se emplea es que la integración económica y social entre países crea lazos funcionales que resultan en una inter-dependencia tal que el conflicto se vuelve menos probable por razones de interés propio.

En el caso especial de diferencias ideológicas, está claro que el continente nunca más tendrá el lujo de la homogeneidad ideológica, y que desde luego un paso importante para evitar el conflicto ideológico sería el compromiso sincero de aceptar el pluralismo ideológico, y abandonar los intentos de exportar o promover las ideologías más allá de las fronteras.

#### **B. Medidas para reducir los medios para combatir.**

El segundo enfoque trata de disminuir los medios militares para librar combate, planteando que esto hace menos probable la guerra, y de ocurrir esta, el daño será más limitado.

Los intentos de limitar el tamaño y el equipo de las fuerzas armadas en el continente por medio de acuerdos o entendimientos internacionales no han tenido mucho éxito. Sin embargo, parecería que desde mediados de la década de los 80 está surgiendo una oportunidad histórica de llegar a un acuerdo sobre tales límites. La oportunidad se está creando, especialmente en América del Sur, por una convergencia de corrientes de democratización, gran preocupación por niveles masivos de deuda internacional, y una búsqueda de soluciones comunes a los problemas del desarrollo. El aumento de la integración y las comunicaciones entre los países latinoamericanos sugiere que podrían producirse acuerdos subregionales y hasta regionales en materia de limitaciones de armamentos.

Un proyecto fructífero sería emprender un estudio extenso (quizás bajo el patrocinio de SELA) con el fin de documentar los costos de las instituciones militares y de las compras de armamentos, y evaluar el impacto que tendría la reorientación de estos fondos hacia metas de desarrollo económico o social. Estudios de este tipo salieron del movimiento Ayacucho hacia fines de la década de los 70, y quizás podrían ser reanudados. Se podría fortalecer el propio movimiento Ayacucho como una iniciativa en el campo de limitación de armamentos, quizás ligada a un amplio régimen de fomento de confianza en América del Sur, con énfasis en una mayor comunicación e integración internacional.

Un tema sumamente preocupante es el de la posible proliferación nuclear, especialmente entre los dos países situados en el "umbral" nuclear por ser los que

tienen la mayor capacidad de construir un dispositivo nuclear: Argentina y Brasil. Aunque no es muy probable que una de estas naciones desarrolle un arma nuclear, y es difícil imaginar su utilidad militar, el tema de la no-proliferación nuclear es importante. El Tratado de Tlatelolco, y una serie de acuerdos que fomentan la cooperación argentino-brasileña (incluyendo algunos en el área nuclear) han fortalecido las medidas para la no-proliferación<sup>5</sup>.

#### **C. Medidas para mejorar el mecanismo de mediación o conciliación.**

Una tendencia especialmente preocupante en los últimos cuatro lustros ha sido el decaimiento del mecanismo tradicional de mediación y conciliación representado por el Sistema Interamericano y su principal cuerpo institucional, la Organización de los Estados Americanos. Se puede señalar como responsables a muchos factores, incluyendo la polarización causada por varios problemas (entre ellos el conflicto Malvinas/Falklands), la tendencia de buscar soluciones fuera de la OEA, y el hecho de que los conflictos actuales son mucho más complicados que los bilaterales y territoriales entre estados pequeños que la OEA era capaz de manejar.

Un producto, y a la vez una causa, de este decaimiento en el sistema interamericano de paz y seguridad ha sido la tendencia de dejar el sistema de lado, o emplearlo simplemente como un trampolín para tomar ciertas posiciones retóricas. En los últimos años los Estados Unidos se han inclinado hacia el uso de un multilateralismo selectivo para lograr sus metas, trabajando por medio de aliados regionales (caso América Central) o de arreglos subregionales de seguridad (caso de la Organización de Estados del Caribe Oriental en la invasión de Grenada). Este proceso ha dañado profundamente al tradicional sistema interamericano, y debe ser abandonado, reemplazándolo con un mayor compromiso hemisférico hacia una nueva forma de seguridad colectiva que pueda proteger los legítimos intereses de seguridad de los Estados Unidos y la América Latina.

Esta nueva forma de seguridad colectiva dentro del sistema interamericano no puede basarse en estrechas alianzas contra una amenaza exterior, como ocurrió con el Eje en la Segunda Guerra Mundial y el Marxismo-Leninismo en los años de la Guerra Fría. Lo que se necesita es llegar a un acuerdo común resaltando la conveniencia para cada país continental de que se respeten los principios fundamentales de la no-intervención y la solución pacífica de controversia. Esto a su vez requiere un mecanismo efectivo para detectar y hacer pública cualquier violación de estos principios. Tal mecanismo podría ser un sistema de paz y seguridad interamericano revitalizado, reorien-

5. Informes de la Academia Internacional de la Paz: Número 8, *Weapons of Peace: How New Technology can Revitalize Peacekeeping* (1980), y Número 17, *Peacekeeping and Technology: Concepts for the Future* (1983).

tado, y ligado a un régimen de fomento de confianza que podría surgir del proceso de Contadora.

El concepto y los principios de dicho régimen de fomento de confianza (en inglés: "confidence-building regime") forman la base de la idea-fuerza de Contadora. La primera prioridad clara es lograr una solución pacífica del conjunto entrelazado de conflictos centroamericanos y caribeños mediante el proceso de Contadora. Esto podría incluir contactos directos entre los Estados Unidos y Cuba y el intento de ampliar las bases del sistema de paz y seguridad para incluir a Cuba.

Una vez que se logre un acuerdo amplio sobre el conjunto de conflictos centroamericanos por medio del proceso de Contadora, este proceso y sus mecanismos de verificación y control deben ser institucionalizados dentro del sistema interamericano de paz y seguridad. Este desenlace puede dar nueva vida a los organismos pertinentes de la OEA, incluyendo los tradicionales elementos de observación de la paz que han caído en el desuso en años recientes. Como se ha indicado en otros informes<sup>6</sup> algunos avances recientes en materia de tecnología de observación de la paz permitirían la verificación del proceso de Contadora con mucho menor personal en el terreno, comparado con lo que hubiera sido necesario años atrás.

De producirse la implementación del proceso de paz de Contadora y su integración efectiva dentro del sistema interamericano de paz y seguridad, surgirá una oportunidad única de ampliar este proceso y emplearlo para cubrir otras regiones del continente. El éxito del intento de establecer una "zona de paz" en América Central dentro de un régimen de fomento de confianza puede crear tal oportunidad. Algunos pasos pertinentes podrían ser:

a. El estudio detallado de las medidas para fomentar la confianza (en inglés: "confidence-building measures") que hayan tenido éxito en América Central, así como la posibilidad de transferirlas a América del Sur. Algunas de las medidas para fomentar la confianza que se han mencionado en el contexto de Contadora y América Central incluyen: medidas para limitar el tamaño y el equipo de las instituciones militares; medidas para limitar ciertos tipos de equipo y operaciones en zonas fronterizas de tensión; la notificación de maniobras y operaciones que puedan interpretarse como amenazas; el intercambio de personal militar; la compilación y diseminación de información sobre unidades y equipo militar; el patrullaje conjunto de fronteras; las líneas de comunicación directa (en inglés: "hot lines") entre adversarios potenciales.

b. La re-orientación de los elementos militares del sistema de paz y seguridad apartándolos de su enfoque anti-comunista actual, reduciendo al mismo tiempo el perfil estadounidense en ellos, a fin de convertirlos en instrumentos más fidedignos de apoyo y verificación del Acta de Contadora y del régimen de fomento de confianza que pueda surgir de éste. Los elementos militares incluyen el Colegio y la Junta Interamericana de Defensa; las conferencias periódicas de los jefes de fuerza americanas (ejércitos, marinas, y fuerzas aéreas); las maniobras militares; y las escuelas y colegios militares internacionales. Si no se siguen estos pasos, el empleo de estos organismos para verificar y controlar el proceso Contadora no contará con la confianza de los países involucrados, por la percepción de que estas instituciones están bajo una excesiva influencia norteamericana.

c. La participación en este nuevo sistema interamericano de paz y seguridad debe ser ampliada para incluir a los estados actualmente excluidos, o que han preferido no participar. Con este fin se debe revisar el artículo 8 de la Carta de la OEA para permitir la entrada de Guyana y Belice (las reformas a la Carta propuestas en Cartagena lograrán este objetivo). Se debe incentivar a Cuba para que regrese al sistema interamericano, y se deben analizar las causas por la ausencia de Canadá en el sistema. Los países continentales que no hayan firmado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR - Tratado de Río) deben ser animados a hacerlo ya que, de no ser universal, no puede servir como instrumento efectivo para la resolución pacífica de disputas. Al mismo tiempo, se deben desmantelar las alianzas subregionales de seguridad a favor de la protección otorgada por el TIAR.

d. Se deben tomar medidas para reducir el desprestigio y las sospechas que rodean al concepto de "mantenimiento de la paz" en América Latina. Tales sospechas son justificables si se considera la manera en que el mantenimiento de la paz se ha empleado en el pasado para cubrir y justificar acciones unilaterales por parte de las naciones más fuertes. Pero el concepto del mantenimiento de la paz sigue siendo importante como medida de interposición de terceros neutrales en un conflicto. Quizás sea provechosa una participación más activa de los países latinoamericanos en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Otro paso sería el compromiso estadounidense de desempeñar un papel mínimo en cualquier misión hemisférica de observación o mantenimiento de la paz, y un compromiso de llenar este vacío por parte de terceros que gocen de la confianza de los países involucrados en el conflicto. Estos terceros neutrales podrían ser Canadá, países Europeos, de la Mancomunidad Británica, y del Tercer Mundo en general.