

"LA RIVALIDAD ESTE-OESTE EN AMERICA LATINA:
ENTRE EL AGUILA Y EL OSO" *

Por ALAN K. HENRIKSON

The Fletcher School of Law and Diplomacy.

Tufts University.

- Capítulo del Libro de Robert W. Clawson (Ed.), **East-West Rivalry in The Third World**, Wilmington, Delaware; Scholarly Resources Inc., 1985.

"LA RIVALIDAD ESTE Y OESTE EN AMERICA LATINA:
ENTRE EL AGUILA Y EL OSO"

Por ALAN K. HENRIKSON

América Latina ha sido al mismo tiempo el continente más y menos seguro. Alejado de las confrontaciones soviético-americanas; que se han centrado en la franja de tierra que comprende Eurasia, debería suponerse un lugar inadecuado como para empezar una guerra global. Está tan distante —geográficamente hablando—, que incluso algunos estrategas, incluyendo a H. Kissinger, se han referido a ella en forma despectiva como "una daga apuntando al corazón de la Antártica". (1) Al no causar ningún daño a otros, no debería temer de ellos. Pero al mismo tiempo, los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, a pesar de estar situados en lo que estrategias de postguerra han calificado como "espacio secundario" han sido vistos como fuentes de primer orden para mantener el equilibrio internacional debido a sus valiosas materias primas y a su riqueza económica. Sus recursos, más los de la parte norte del Nuevo Mundo, fueron en algún momento vistos como lo que constituía la "balanza de poder" (2) para el mundo. En la reciente lucha mercantilista entre los sistemas imperiales americano y soviético, Latinoamérica vuelve a ser vista como un factor potencialmente decisivo. Esta situación ha continuado exponiendo al continente a la penetración de las superpotencias y a otros graves riesgos.

Paradójicamente, esta lucha entre superpotencias por los recursos de América Latina ha hecho posible su aparición in-

- (1) Declaración de Kissinger al Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Gabriel Valdés, citado en Seymour M. Hersh, **The Price of Power. Kissinger in the Nixon White House**. (New York: Summit Books, 1983, p. 263).
- (2) Max Savelle, "The American Balance of Power and European Diplomacy, 1713-78", en la edición de Richard B. Morris, **The Era of the American Revolution** (New York: Columbia University Press, 1939, pp. 140-169).

ternacional, o por qué no decirlo, su movimiento desde la periferia mundial hacia el centro político. Debido a su relativa debilidad física y a su historia de subordinación, las naciones de América Latina y del Caribe no han sido capaces de asegurarse un lugar en el mundo por sí mismas. Estos países han intentado buscar "seguridad", lo cual no es solo un objetivo político-militar sino que una aspiración socio-económica, a través de sus relaciones con otros continentes. En algún momento fue simple y definitivamente sólo una parte del marco global de "Defensa Hemisférica" de los Estados Unidos. Hoy día las naciones de América Latina tratan de asimilar cada vez más sus intereses —incluyendo a aquellos relacionados con la Seguridad— con los de otros países del "Tercer Mundo", la parte "Sur" del diálogo Norte-Sur. Dentro de un contexto internacional más global, el ex Secretario General de la OEA recientemente enfatizó: "Los horizontes de América Latina se extienden mucho más allá que asociaciones de tipo regional; se extienden hacia movimientos tales como el Grupo de los 77 y la Convención de Lomé". Los Estados de América Latina y el Caribe están "buscando medidas para reducir su enorme vulnerabilidad económica a los movimientos de la economía mundial, como a su vez, maneras de robustecer sus autonomías políticas con cierto tipo de relaciones tales como el movimiento no-alineado". (3)

Desafortunadamente, así como los países latinoamericanos tratan al diversificar sus relaciones, de aumentar su espacio de maniobra, la zona "interpolar" de libertad entre los superpoderes parece en peligro de caer. De acuerdo a ciertos observadores, la crisis de El Salvador, es ahora parte del conflicto Este-Oeste. El ex Presidente mexicano José López Portillo se lamentó de que la región fuera vista como la frontera ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Habien-

(3) Alejandro Orfila, "The Regional Foundation of World Order: Prospects for the Western Hemisphere", discurso, Negotiating World Order Project, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Medford, Massachusetts, 9 febrero 1984.

do sido por tan largo tiempo poco importante en las relaciones soviético-americanas, ¿se habrá convertido de repente en un frente importante, tal vez el más importante, de la guerra fría? Una portada del Time, "Tirando la línea en Centro América" (Drawing the line in Central America), sugiere que así es; extrayendo partes de las Memorias del Secretario de Estado Alexander M. Haig Jr. De acuerdo a su opinión, El Salvador es "un problema extratético con implicancias globales". "Existe una guerra en Centroamérica que está siendo alimentada por los soviéticos y cubanos", ha dicho el propio Presidente R. Reagan: "Los soviéticos y cubanos están operando de una base llamada Nicaragua. Y ésta es la primera agresión comunista real en tierras americanas". (4) Si estuviera descrito cabalmente, ésta sería una transformación extraordinaria en el orden geopolítico del Hemisferio Occidental.

En realidad, muchos estadistas latinoamericanos no aceptan el hecho de que su esfera, como una manera de expresarlo, se ha ya convertido en la zona fronteriza entre las superpotencias. Existen problemas de carácter local y regional, que en su esencia, no contienen elementos que están relacionados al conflicto Este-Oeste. Parte de la dificultad en analizar el asunto, es que, gran parte de los comentarios acerca del tema, incluyendo aquellos de latinoamericanos, enfatizan la primacía del tablero de ajedrez Este-Oeste, en el cual los países latinoamericanos aparecen como "peones". (5) Los escritos de la escuela latinoamericana de geopolítica, a pesar de estar inspirados en la esperanza de mejorar el status mundial de Amé-

(4) "Drawing the Line in Central America", *Time* 123, Nº 14 (2 abril 1984): 40-44, 49-51, 54-56, 61-62; Discurso de Ronald Reagan a la International Longshoremen's Association, Hollywood, Florida, 18 julio 1983, *Boletín* 83, Nº 2077 (agosto 1983): 1-4.

(5) F. Parkinson, *Latin America, the Cold War, and the World Power, 1945-1973: A Study in Diplomatic History* (Beverly Hills, CA: SAGE Publications, 1974), cap. 1 "Latin America as a Pawn of the World Powers (1945-1950)".

rica Latina, a veces lo único que hacen es confirmar una imagen de marginalidad y subordinación. (6)

La impresión de debilidad y pasividad de América Latina es equívoca. Aunque admitiendo que no se encuentra en el "Cinturón de Poder" de los planificadores de la defensa Occidental, los territorios de América Central y del Sur, y las islas del Mar del Caribe poseen un enorme potencial material y humano. A pesar de la deuda financiera masiva de América Latina —no sólo la de México, Brasil y Argentina sino que también la de Cuba— puede ser usada como un instrumento para contrarrestar la dominación de un superpoder. (7) Estas son sólo las condiciones objetivas que podrían permitir a América Latina mejorar su posición "entre el Oso y la Aguila", de acuerdo a la frase utilizada como título por el historiador español Salvador de Madariaga, quien en 1962 editó un volumen pionero sobre las relaciones entre América Latina con los Estados Unidos y con la Unión Soviética. (8) Ellos no explican que es lo que han hecho o que es lo que harán los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a los poderes americano y soviético —es decir, **la historia real** de la interacción Estados Unidos-América Latina-Unión Soviética. Algunas veces han adoptado la vulnerabilidad e inocencia de la llama. En otras oportunidades han usado la ingenuidad y resistencia de una anaconda. Y poniéndolo en términos menos "aesopian", diríamos que la contra-estrategia de América Latina ha sido a veces utilizar el énfasis en el desarrollo y el desarme, y otras veces enfatizar la diplomacia y la defensa.

- (6) Ver, John Child, "Geopolitical Thinking in Latin America", **Latin America Research Review** 14. Nº 2 (1979): 89-111.
- (7) Lawrence Rout, "Postponement of Third World Debts Threatens Unheaval, Financial Collapse", **The Wall Street Journal**, 22 junio 1984. Sobre las relaciones económicas soviético-cubanas, ver Cole Blassier, **The Giant's Rival. The USSR and Latin America**. (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1983), cap. V "Cuba: Political Asset. Economic Liability".
- (8) Salvador de Madariaga, **Latin America between the Eagle and the Bear**: (New York. Frederick A. Praeger, 1962).

Existen tres caminos complementarios para poder explicar los cambios en la política de relaciones entre América Latina y los Estados Unidos por un lado, y América Latina y la Unión Soviética por el otro. El primero, es el método característico del historiador, es decir, enfatizar eventos críticos. El segundo, que es común entre científicos políticos, es enfatizar las políticas gubernamentales y la estructura institucional y subrayar los procesos que las mantienen. El tercer método, bien desarrollado por economistas, pone atención sobre las condiciones materiales alteradas por innovaciones tecnológicas y otros factores profundamente sistémicos. Es posible que estos tres métodos analíticos presenten algunas leves diferencias de interpretación en ciertos puntos. A pesar de esto, existe una serie de ventajas al considerarlas simultáneamente, de un modo "global", en relación al problema de la posición de América Latina dentro del contexto internacional de relaciones de Seguridad.

"DEFENSA HEMISFERICA" Y "COMUNIDAD ATLANTICA"

La estrategia de los Estados Unidos con relación a América Latina desde la Segunda Guerra Mundial revela una diferencia entre dos conceptos fundamentales "Defensa Hemisférica" y "Comunidad Atlántica". Estas ideas han sido generalmente consideradas como alternativas, incluso como excluyentes una de otra. La primera, es decir, la "Defensa Hemisférica" ha sido relacionada con el aislamiento, o al menos una visión regionalista interna más que externa. El bastión continental norteamericano —Estados Unidos Continental (CONUS), en términos pentagónicos— es su centro. Tal vez la expresión más clara de postguerra es la proposición del ex Presidente Herbert Hoover oponiéndose a colocar más tropas americanas en Europa y hacer de "este Hemisferio Occidental el Gibraltar de la civilización occidental". (9) El segundo concepto, "Comunidad Atlánti-

(9) Citado en Selig Adler, *The Isolationist Impulse: Its Twentieth Century Reaction* (New York: Collier Books, 1961), p. 339.

ca", sugiere por el contrario un compromiso frontal, transoceánico, político y militar. Aunque en un principio el foco fue las costas Este del Atlántico, esta noción no iba a ser confinada tan estrechamente sólo a la red de relaciones europeo-americanas, sino que englobaba un centro atlántico, el interés común "del occidente", donde fuera que estuviese ubicado. Aunque algunas veces olvidado el artículo 4º de la OTAN, permite consultas ante cualquier amenaza, a la seguridad de cualquier miembro, en cualquier lugar del mundo. Por lo tanto, el concepto de Atlanticismo, tal como fue conceptualmente ampliado por el Secretario de Estado John Foster Dulles a través de los océanos vía la Organización del Tratado del Sudeste Asiático y otros pactos regionales de seguridad equivale a hablar de globalismo. (10)

La primera confrontación entre las estrategias Hemisféricas y Atlántica ocurrió incluso antes de la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, donde el asunto era si Estados Unidos iba a defenderse sólo en aguas cercanas o también en aguas lejanas. El evento precipitante fue la caída de Francia en junio de 1940. El control potencial que este desastre dió a la Alemania nazi de los territorios coloniales franceses (daneses, holandeses y belgas) amenazó con poner a las fuerzas militares alemanas a cargo de bases en África Occidental, América del Sur y el Caribe, a una distancia directa de acción contra Estados Unidos Continental.

Aunque el Presidente Franklin D. Roosevelt estaba muy consciente de este peligro, habló con precaución de empujar las recién definidas "zonas neutrales" del Hemisferio Occidental, un poco más adentro del Atlántico, y por lo tanto respetar la preocupación aislacionista de violar los principios de la doctrina de Monroe. El Secretario de Guerra Henry L. Stimson enfatizó la vital importancia de las líneas marinas trans-

(10) John Foster Dulles, "NATO: Interdependence in Action", discurso en la Atlantic Treaty Association, Boston, Massachusetts, 27 septiembre de 1958, *Boletín* del Departamento de Estado 39, Nº 1007 (13 octubre 1958) 571-74.

atlánticas, decepcionado de la posición hemisferista del Presidente Roosevelt. El uso de éstas, en desafío de los submarinos alemanes U, podría eventualmente involucrar a los Estados Unidos en la guerra. El ataque japonés a Pearl Harbor resolvió el dilema, al darle por un lado integridad al Hemisferio Occidental y continuidad estratégica vital a las líneas marítimas del Atlántico y del Pacífico por otro. Entre 1941 y 1945 no se podía hacer ninguna distinción fundamental entre ambas; eran parte unificados de un solo campo de batalla... un "campo de amplitud mundial", tal como lo llegó a llamar Roosevelt. (11)

Muchos latinoamericanos, especialmente aquellos que vivían en la costa Este de América del Sur, fueron capaces de percibir esta realidad, inclusive antes de que los estadounidenses lo hicieran. Una serie de hechos produjeron esta situación, empezando por la batalla de Río de la Plata (14 de diciembre de 1939). El acorazado de bolsillo alemán "Almirante Graf Spee" fue cercado en las cercanías de Montevideo, Uruguay y abandonado debido a la posibilidad real de derrota con pérdidas humanas. Los submarinos alemanes tuvieron mejor suerte. Se podría decir que literalmente cientos de barcos fueron alcanzados por los torpedos alemanes hasta en el propio Caribe. "Es bueno recordar que en 1942, un puñado de submarinos hitlerianos hundieron más tonelaje en esa área que en todo el Océano Atlántico", tal como lo recordara el Presidente Reagan como una manera de llamar la atención ante tanta actividad submarina soviética en esa área.

"Si los nazis, durante la Segunda Guerra Mundial, y los soviéticos hoy, han reconocido lo importante que es el Caribe y Centroamérica para nosotros, ¿no creen que es tiempo que nosotros lo reconozcamos también?". (12)

(11) Alan K. Henrikson, "The Map as an "Idea": The role of Cartographic Imagery During the Second World War", *The American Cartographer* 2, Nº 1 (Abril 1975): 19-51.

(12) Discurso de Reagan a la International Longshoremen's Association, 18 julio 1983, *Boletín* (Agosto 1983): 1-4.

Al principio de 1945 los aliados habían logrado controlar todos los ataques alemanes en aguas hemisféricas, con la ayuda de Brasil y otros países latinoamericanos, hasta el Atlántico Norte fue asegurado. Como resultado de esto, el remoto Atlántico Sur pasó rápidamente a perderse de la conciencia americana. Un oficial naval argentino dice hoy: "al terminar la Segunda Guerra Mundial, el Atlántico Sur era considerado un teatro de operaciones excéntrico". (13) Sin embargo, es importante notar que en el libro de Walter Lippmann "U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic (1943)", un trabajo correctamente considerado el **locus classicus** de la Comunidad Atlántica, el área del Atlántico Sur es vista como el Atlántico Norte. Una de las grandes ventajas que eran apoyadas por Lippmann de la "conexión américo-británico" era en realidad, el acceso estratégico en forma indirecta a aguas sureñas. Tal como lo dijera "Las Islas Británicas comandan la entrada norte al Atlántico, Gibraltar comanda la entrada al Mediterráneo. Ciudad del Cabo comanda la entrada sur desde el Océano Indico. Las Malvinas comandan la entrada sur desde el Océano Pacífico alrededor del Cabo de Hornos". Tampoco iba a ser dejado afuera de esta descripción la parte continental de América Latina. "En el Atlántico Sur al acercarse a América del Sur, es esencial mantener bases aéreas y navales fuertes en Brasil", enfatizaba Lippmann. (14) ¿Cómo podría haber cambiado la historia internacional de postguerra, uno se siente tentado a decir, si la concepción de Lippmann de mantener unido tanto el norte como el sur de la comunidad Atlántica hubiese sido retenida y se hubiera construido más allá?

La triste realidad es que cuando se terminó la guerra, o tal vez desde el mismo desembarco en Europa el Día D (6 de junio de 1944) los representantes americanos empezaron a pres-

(13) Luis María Mendiá, "El Atlántico Sur", **Futurable** (tercer semestre 1982): 57-58, cita en pág. 59.

(14) Walter Lippmann, **U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic** (Boston: Little, Brown and Company 1943), pp. 122, 124, 125.

tar menos atención a Latinoamérica y a su relación estratégica con la alianza Atlántica. Las perspectivas Hemisféricas y Atlánticas fueron nuevamente separadas. Geosicológicamente hablando, América del Sur pasó a ser parte del "patio de atrás" en la preocupación acerca de la seguridad americana, "detrás" de Estados Unidos en vez de "al frente" de este mismo, como en un previo mapa mental de Roosevelt. (Toda Sud América está en realidad situada al este de Jacksonville, Florida). Poco ha sido, por tanto, la gratitud demostrada por la contribución militar que América Latina ha hecho: el patrullaje conjunto de "los estrechos atlánticos" entre Cabo San Roque y Cabo Verde; el servicio aéreo de la ruta a África del Norte, y por sobre todo la más sustancial de las contribuciones, el envío de una fuerza expedicionaria brasilera ("Los Cobras Fumadores") para pelear junto a los americanos en la liberación de Italia. Nunca antes tropas latinoamericanas habían sido enviadas a suelo europeo. (15)

La indiferencia con relación a América Latina puede ser comprendida en el hecho de que el continente parecía perfectamente seguro. La única amenaza concebible era Rusia. Pero la Unión Soviética era virtualmente un poder encerrado en tierra, al no tener una armada movible en los océanos. Era difícil imaginarla en alguna acción agresiva y mantenida en un continente a más de cinco mil millas de distancia. Para José Stalin y la mayoría de los líderes soviéticos Latinoamérica era aún, para cualquier propósito práctico, **terra incógnita**. La importancia principal para Moscú no era su peso intrínseco, sino que su ubicación en la parte "posterior estratégica" de USA, cuya preponderancia hemisférica no podía ser desafiada por la Unión Soviética. Las relaciones gubernamentales entre América Latina y la Unión Soviética eran por lo tanto extremadamente te-

(15) Frank D. McCann, Jr., **The Brazilian-American Alliance, 1937-1945**. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973), cap. 14 "The Smoking Cobras"; Vernon A. Walters, **Silent Missions** (Garden City, N.Y.: Doubleday and Company 1978), cap. 6 "The Brazilian Expeditionary Force".

nues. A pesar de que los partidos comunistas tenían ya buenas raíces, las relaciones diplomáticas eran algo relativamente nuevas. Estas relaciones fueron aprobadas por Estados Unidos. Este hecho curioso es atribuible a la "Gran Alianza" de la guerra y la esperanza de buenas relaciones con los soviéticos en la nueva organización de Naciones Unidas. Debido a lo poco fuerte de estos lazos, estas mismas podían ser rotos cuando los países latinoamericanos consideraban haber sido insultados por Moscú o cuando necesitaban contener el avance de las fuerzas de oposición izquierdistas (ej. Brasil y Chile en 1947). La forma denigrante en que el Ministro del Interior soviético Vyacheslav Molotov se refería a las repúblicas latinoamericanas como "satélites" de los Estados Unidos en la reunión de la ONU: sólo sería para empujarlas otra vez a la antigua órbita hemisférica. (16)

Estas también fueron empujadas a esto, por la esperanza de ayuda económica, un "Plan Marshall para América Latina". Sentían que debían ser compensados por haber suministrado a los aliados con materias primas a precios negociados y artificialmente bajos. Su esperanza demostró que no tenía amparo. No habría tal ayuda había dicho firmemente el Secretario de Estado George Marshall, era Europa la que había sufrido con la guerra y estaba en peligro de un colapso económico. Un informe supersecreto del Comité Conjunto de Inspección Estratégica "La Ayuda Americana a otros países desde el punto de vista de la Seguridad Nacional" (J.C.S. 1969/1) ponía a las repúblicas latinoamericanas en el lugar 17 entre 18 términos de "urgencia en sus necesidades", Grecia en la angustia de una guerra civil era el número 1. Tal como lo dijera posteriormente en forma confidencial al Congreso el Secretario para Asuntos Interamericanos Henry F. Holland, "Yo les he manifestado a ellos una y otra vez que no hay Plan Marshall para América Latina, y yo

(16) Blassier, *The Giant's Rival*, cap. II "Building Diplomatic Networks: Political Relations"; James D. Theberge, *The Soviet Presence in Latin America* (New York: Crane, Russak and Company, Inc. 1974) pp. 4-5; Parkinson, *Latin America*, 13-14.

ruego a Dios para que nunca haya necesidad de un Plan Marshall para América Latina". (17)

Los países europeos gozaban de estar en el "frente" de la atención gubernamental americana, y no estaban en posición de entregar la ayuda a América Latina que le había negado Washington. Los británicos habían sido obligados a liquidar la mayoría de sus negocios e inversiones en América Latina durante la guerra, y trataban de ganar terreno con métodos tales como las ventas de armamento en exceso que tenían. Ellos habían sufrido, aunque sin saberlo, su desplazamiento geoestratégico. En la desesperación durante 1940, los británicos habían entregado a cambio de 50 destructores "viejos" para custodiar sus convoyes, un arriendo de 99 años en sus posesiones en Newfoundland, Bermuda, las Bahamas, Jamaica, Santa Lucía, Antigua, Trinidad y la Guayana Británica. Al final de la guerra las fuerzas americanas estaban cómodamente situadas ahí. Los otros países con soberanía en América, Francia y Holanda, encontraron sus posiciones en el Nuevo Mundo completamente cerradas por el "lago americano". Aún más al Sur, la presencia estratégica europea quedó reducida a un barco rompehielos británico que visitaba las Malvinas y la Antártica en los meses de verano. Incluso la práctica de enviar misiones militares a América Latina, en la cual los franceses habían tenido duras luchas con los alemanes e italianos en los años de entreguerras, fue suspendida después de 1945. Muchos oficiales latinoamericana-

(17) Parkinson, **Latin America**, pág. 14; "United States Assistance to other Countries from the Standpoint of National Security" (JCS 1969/1). 29 Abril 1947, Foreign Relations of the United States 1947, 1 pp. 738-50, en Thomas H. Etzold and John Lewis Gaddis, ediciones, **Containment: Documents on American Policy and Strategy** (New York: Columbia University Press, 1978), pp. 71-83; Congreso Americano, Comité de Asuntos Exteriores, Sesiones Ejecutivas Seleccionadas y de Audiencias del Comité, 1951-56, vol. XVI, **The Middle East, Africa, and Inter American Affairs** (Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1980), p. 551.

nos seguían recibiendo instrucción en Europa, pero muchos más empezaron a viajar a Estados Unidos. (18)

La Era Atómica, la Guerra Fría y la "Seguridad" Latinoamericana: El Pacto de Río y la OEA.

La expansión americana y el retroceso europeo no explican completamente la irrelevancia de postguerra de América Latina. La tecnología de transporte aéreo de largo alcance y los armamentos atómicos generaron una imagen de posible guerra que lo único que hicieron fue marginar aún más al continente sudamericano. Con Nagasaki e Hiroshima en mente, mucha gente pensó que los conflictos internacionales serían cortos y de carácter cataclístico. Fuentes de materias primas serían por lo tanto de poca importancia. Bases militares, al límite que aún serían requeridas, iba a ser necesario sólo en las latitudes nortes cerca de blancos soviéticos, por ejemplo: Alaska y Groenlandia. (19) En una era atómica centrada en el Artico, no había un rol obvio para Sudamérica, sólo tal vez como santuario anti-nuclear.

El Hemisferio Sur, quedaría a salvo en caso de que estallara una guerra en el Hemisferio Norte. El efecto separador del Ecuador actuaría hipotéticamente, como cortina para detener la avanzada de nubes radioactivas hacia las partes bajas del globo. En la obsesionante novela de Nevil Shute "On the Beach" (1957), las únicas comunidades humanas que sobreviven al holocausto atómico —"proveniente de la guerra ruso-china que estalló de la guerra entre la OTAN y Rusia, que ha-

(18) David Reynolds, *The Creation of the Anglo American Alliance, 1937-41: A Study in Competitive Cooperation* (Chapel Hill, NC: Tje University of North Carolina Press, 1982) pp. 121-32, 169-75; Herbert Goldhamer, *The Foreign Power in Latin America* (Princeton University Press, 1972) pp. 25n, 26.

(19) Ver, por ejemplo, *Survival in the Air Age: A Report by the President's Air Policy Comission* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1948) y Alexander P. De Seversky, *Air Power: Key to Survival* (New York: Simon and Schuster, 1950).

bía sido consecuencia de la guerra árabe-israelí, iniciada por Albania"—, estaban localizadas en Australia y en Sudamérica. Y ni siquiera estas remotas regiones podían aguantarse permanentemente. La tripulación de un submarino de la armada americana situado en el Pacífico monitoreaba por radio el lento descenso de la muerte atómica a través de América Latina: "No tuvieron éxito en hacer contacto con ninguna radio en Estados Unidos o Europa. los primeros dos días lograron escuchar noticias desde Ciudad de México, y éstas eran tan malas como se esperaba. Después la estación radial dejó de transmitir, y sólo podían captar Panamá, Bogotá y Valparaíso..." (20)

Debido a estas especulaciones de un desastre atómico en el Hemisferio Norte, como también por la limpieza de los acéanos de la amenaza nazi y el reemplazo de los grandes poderes europeos por la influencia del superpoder americano, los países latinoamericanos quedaron geoestratégicamente aislados durante los primeros años de la guerra fría. Aparentemente bajo el talón del Aguila Americana, cuyas alas militares se extendían más allá del Atlántico Norte, del Pacífico y también del Artico; organizaron un sistema internacional de seguridad propio. Formalmente organizado bajo los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Carta de la ONU, su sistema fue el prototipo de todos los sistemas regionales que vendrían, incluyendo la OTAN. Seguramente no habría sido formado sin la participación, e inclusive la iniciativa de los Estados Unidos. Los latinoamericanos tenían sus preocupaciones propias que los hacían querer unificar sus políticas. Una de éstas era resistir el peso opresor de los Estados Unidos. Era en parte una forma de escudarse de una posible intervención americana, como a su vez para evitar ser llevados a involucrarse en asuntos militares americanos en ultramar, y por esto se pensó en un acuerdo interamericano con Washington.

(20) Nevil Shute **On the Beach** (New York, Signet, 1958), p. 13 Carl Sagan, "Nuclear War and Climatic Catastrophe: Some Policy Implications", **Foreign Affairs** 62 Nº 2 (Winter 1983/84) pág. 264 "Partículas finas serán transportadas a través del Ecuador en semanas, trayendo el frío y la obscuridad al Hemisferio Sur".

Para poder entender la lógica de esta formación regional latinoamericana, que desde el punto de vista estratégico americano era considerada casi innecesaria, uno debe apreciar muy bien el concepto de "Seguridad" latinoamericano. En mayor medida que el de los estrategas estadounidenses, este término se refiere a peligros tanto internos como externos y también a peligros socio-económicos y militares. Comprende por lo tanto: 1) defensa del territorio nacional contra países vecinos en el mismo continente; 2) defensa contra amenaza político-ideológica, es decir, propaganda comunista o insurgencias radicales, 3) defensa contra inestabilidad socioeconómica, a través de diversificación del comercio y desarrollo industrial de largo plazo; y algo más familiar para los americanos; 4) defensa contra una agresión extrahemisférica. (21)

El más inmediato de los requisitos de soberanía, es decir, la defensa integral del territorio contra vecinos, es tal vez el más difícil para los norteamericanos, seguros como están de su propia situación continental cerca de Canadá y México, países débiles, es difícil para ellos tomarlo seriamente. Sin embargo, en muchos países de Latinoamérica el miedo a la agresión de algunos de sus vecinos es algo que está psicológicamente arraigado e históricamente justificado, particularmente, la expansión de Brasil ha impuesto a los nueve países de origen español de la parte continental de América Latina, especialmente Argentina, un desafío mortal continuo. Desde una perspectiva hispanoamericana tradicional, gran parte del crecimiento brasileño, a pesar de su consistencia con los principios legales de *uti possidetis*, ha sido agresivo e ilegal; una violación progresiva del Tratado de Tordesillas de 1494 entre España y Portugal, el cual entregó la parte del león de América del Sur a España. Brasil ahora se extiende a más de la mitad del continente, y obviamente, al apoyar a la encerrada Bolivia en su búsqueda al mar, podría, algún día, asegu-

(21) Confrontar, Margaret Daly Hayes, "Security to the South: U.S. Interest in Latin America", *International Security* 5, N° 1 (Summer 1980): 146.

rarse una posición en el Océano Pacífico. Por lo tanto, Brasil se expandiría en un eje Este-Oeste ("Brasil longitudinal") como también a lo largo de la costa Atlántica. (22)

Algunas de las motivaciones detrás de la búsqueda brasileña de "grandeza" es histórica y también cultural, apareciendo en sus raíces distantes el pasado imperial portugués. No es por lo tanto, destenido con racismo Lusitano. El estadista brasileño Oswaldo Arahna admitió francamente "los países indohispánicos son nuestros enemigos naturales". (23) Ideas de geopolítica también han influido poderosamente a las ambiciones brasileñas. Las doctrinas de "fronteras vivientes" y la idea de que los límites son "isóbaras" movidas por presión diferencial, son conceptos instrumentalmente ilustrativos. (24) El destino manifiesto de Brasil, de "marcha hacia el Oeste" hacia vastas zonas del interior del Amazonas e inclusive su proposición cooperativa para una "Pan-Amazónica" multilateral, comprometiéndolo a ocho de sus vecinos continentales, genera inevitablemente sospechas. De esto, han estado muy conscientes, los líderes brasileños, desde el gran Ministro de Relaciones Exteriores Barón Do Rio Branco (1902-1912) hasta el presente. El sueño brasileño de aparecer como un "poder mundial" durante el siglo XXI podría encontrar oposición de otros latinoamericanos como también de realidades económicas. (25)

- (22) Lewis A. Tambs, "The Changing Geopolitical Balance of South America" **The Journal of Social and Political Studies** 4, N° 1 (Spring 1979): 22-23; Mario Travassos, **Projecao Continental do Brasil** (Sao Paulo: Editora Nacional, 1935).
- (23) Citado en Frank D. McCann, Jr., "The Brazilian General Staff and Brazil's Military Situation, 1900-1945", **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 25, N° 3 (Agosto 1983): 299-324, citas en pág. 311.
- (24) Child, "Geopolitical Thinking": 90-95; Golbery do Couto e Silva, **Geopolítica do Brasil** (Rio de Janeiro :Livraria José Olympio Editora, 1967).
- (25) Carlos de Meira Mattos, **Uma Geopolítica Pan-Amazónica** (Rio de Janeiro. Livraria José Olympio Editora, 1980); Ronald M. Schneider, **Brazil: Foreign Policy of a Future World Power** (Boulder, CO: Westview Press, 1976); José Carlos Brandi Aleixo, "Líneas Generales de las Políticas Externas del Brasil", **Estudios Internacionales** 16, N263 (Julio-Septiembre 1983): 459-482.

Las relaciones entre numerosos países de Latinoamérica, tienen su carácter fuertemente sistémico, como ha sido sugerido anteriormente. Independiente de "cuán penetrado" haya estado la parte latinoamericana del sistema internacional, tiene normalmente a obedecer sus propias reglas. Esto ha sido increíblemente constante. Con la frialdad demostrada por México después de su Revolución de 1911 el meollo del subsistema latinoamericano ha sido la constante rivalidad entre Argentina y Brasil. Una consecuencia de esta lucha argentino-brasileña ha sido, tácitamente, aceptar un "poder militar balanceado", que ha sido codificado por el cientista político Carlos Alberto Astiz. Uruguay, Paraguay y Bolivia clásicamente han jugado el rol de países tapones. Para la mantención del equilibrio, Astiz ha dicho es necesario mantener la proporción "uno a uno" entre Argentina y Brasil, sino en capacidad básica (en lo cual Brasil ha ganado superioridad) por lo menos en ítems militares, como modernos aviones, tanques y barcos. "Chile y Perú han tendido a seguir un promedio de medio a dos tercios de los "dos grandes", con Venezuela y Colombia constituyendo el tercer nivel, no tan lejos del segundo escalón. Los otros países son incapaces financieramente de participar en esta competencia, pero muchas veces las compras de armamento de sus vecinos más poderosos mueve a rondas de adquisiciones entre ellas". (26) Principios análogos operan, en una menor escala, dentro de las políticas de la subregión del Caribe y Centroamérica, cuya complejidad e interdependencia ha llevado a algunos analistas estratégicos a denominarlo "mediterráneo americano". (27)

(26) Carlos Alberto Astiz, "The Latin American Countries in the International System", en Carlos Alberto Astiz Edición con Mary F. McCarthy, **Latin American International Politics: Ambitions, Capabilities and the National Interest of México, Brazil and Argentina** (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1969, p. 14).

(27) Alvaro Valencia Tovar, "Estrategia Soviética en el Caribe", Occasional Paper, Institute of Interamerican Studies, Graduate School of International Studies. (University of Notre Dame Press, 1969, p. 14).

El hecho histórico que tal vez haya afectado en mayor grado la idea latinoamericana de cambiar dos antagonismos tradicionales por un sistema regional y colectivo de seguridad fue la guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay (1932-35). Fue esta lucha intracontinental, por un pedazo casi deshabitado de tierra, en combinación con el miedo a una agresión externa de parte de la Alemania hitleriana en los años 30, la que llevó a América Latina a una eventual alianza militar con los Estados Unidos. (28) Los primeros pasos en las negociaciones del Hemisferio Occidental para un pacto colectivo de seguridad fueron: La Conferencia Interamericana para la Mantención de la Paz en 1936 en Buenos Aires; la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos en 1938 en Lima, y las siguientes reuniones de Ministros del Exterior de las Repúblicas Americanas en Panamá (1939), Habana (1940) y Río de Janeiro (1942).

El punto más alto de colaboración en tiempo de guerra entre América Latina y Estados Unidos fue la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz en Ciudad de México, en febrero-marzo de 1945. Esta conferencia produjo el famoso documento de Chapultepec, un compromiso para oponerse a la agresión tanto interna como externa a América y a su vez un compromiso para negociar un Tratado de Seguridad Colectiva Permanente. Por un lado éste era un compromiso entre un proyecto presentado por Brasil, Colombia y Uruguay, secundado por México y la mayoría de los otros países latinoamericanos, que habría creado un sistema de seguridad regional capaz de imponer sanciones colectivas (hasta posiblemente haber aceptado una intervención de fuerzas armadas estadounidenses), y, por otro lado, la preferencia de los Estados Unidos por acciones de seguridad colectivas sólo a través de las Naciones Unidas, lo cual era temido por los latinoamericanos

(28) Acerca de estos eventos interrelacionados ver, Bryce Wood, **The United States and Latin American Wars, 1932-1942** (New York: Columbia University Press, 1966) and Stanley E. Hilton, **Hitler's Secret War in South America, 1939-1945** (Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1981).

ya que podría haber llevado a la intervención organizada bajo el control de poderes extrahemisféricos, como por ejemplo la Rusia soviética. Unos años después, a medida que la guerra fría se intensificó, las posiciones "regionalistas" de América Latina y las "universalistas" de los Estados Unidos serían cambiadas. (29)

Una de las repúblicas americanas, Argentina, fue excluída inicialmente de las deliberaciones en Ciudad de México. Finalmente se le permitió firmar el documento final, pero sólo cuando estuvieron de acuerdo con declararle la guerra a Alemania y echar a personajes de gran importancia pública con notoria actitud pro nazi. El nuevo embajador americano en Buenos Aires, Spruille Braden, consideró insuficiente el cumplimiento argentino del acuerdo de Chapultepec. Su crítica vehemente, que impresionó tanto al Secretario de Estado James F. Byrnes como a influyentes latinoamericanistas dentro del Departamento de Estado, paró por un tiempo un plan hecho en Ciudad de México para hacer una conferencia en Río de Janeiro con el propósito de redactar un tratado permanente de Defensa Hemisférica. (30) El cambio del Secretario de Estado Byrnes por el ex Comandante en Jefe del Ejército, George Marshall, conjuntamente con la crisis greco-turca de 1947 y la atención que concitó ésta, en la probable amenaza internacional del comunismo, demostró la necesidad urgente de completar el sistema de defensa interamericano.

Por lo tanto, la tan postergada conferencia de Río fue finalmente llevada a cabo, en el cercano lugar imperial de Petrópolis, en agosto-septiembre de 1947. Su resultado fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como el Pacto de Río. A pesar de estar teóricamente en apoyo de los propósitos de las Naciones Unidas,

(29) John Child, **Unequal Alliance. The Inter-American Military System, 1938-1978** (Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1980), pp. 77-81.

(30) Roger R. Trask "Spruille Braden Versus George Messersmith: World War II, The Cold War, And Argentine Policy, 1945-1947", **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 26 N° 1 (Febrero 1984); 69-95.

demostraba desilusión por la inmovilidad del organismo, tan poco movilizado debido al veto ejercido por la Unión Soviética. El gobierno americano descubrió las conveniencias del regionalismo. El artículo 3 de este nuevo acuerdo declaraba, en lo que ya era una característica formulación interamericana, que "un ataque armado por parte de cualquier país en contra de un país americano será considerado un ataque contra todos los Estados Americanos". El origen del "ataque" fue dejado cuidadosamente sin especificar de manera de tomar acción colectivamente contra una agresión tanto de una fuente americana como de una fuente no americana. El artículo 4 definía el área que sería defendida, aproximadamente coexistente con el Hemisferio Occidental. Los representantes estadounidenses hubiesen querido que sus tropas estacionadas en Europa y en el Lejano Oriente fueran incluidos también, pero tuvieron que quedarse con una protección Polo Norte a Polo Sur. El delegado argentino temiendo una acción colectiva en contra de su país, o viendo la participación involuntaria en una guerra de los Estados Unidos en contra de la Unión Soviética o de la China Comunista, pidió que todas las decisiones fueran tomadas solamente por la unanimidad de votos. Pero era tal la mala fama del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la regla de los dos tercios (artículo 17) fue adoptada. Considerando la gran cantidad de firmantes los Estados Unidos hubiesen preferido una simple mayoría. Todas las decisiones de Río serían "amarrados", con la gran excepción de que ningún país fuera requerido a "usar la fuerza sin su consentimiento" (artículo 20). En su capacidad formal de decisión, el TIAR es el más "fuerte" de los pactos de seguridad al que Estados Unidos pertenece. Interesado en la posibilidad de acción colectiva, contra uno o más de uno de sus miembros, era necesario tener un proceso de decisiones sin bloques o trabas. Con todo no autoriza el establecimiento, control o ejercicio de ninguna fuerza armada. En este sentido es inherentemente más "débil" que la OTAN. (31)

(31) Elliot Vandevanter, Jr., **A Further Inquiry into the Nature of Alliance; NATO and the OAS** (The RAND Corporation, mimeo, abril 1968); Child, **Unequal Alliance**, pp. 95-99.

Las nuevas obligaciones del Tratado tomaron forma institucional en abril de 1948 en una conferencia en Bogotá. Se esperaban problemas ahí. El grupo de Planeamiento de Políticas del Departamento de Estado americano, en anticipación de la reunión de Bogotá, prepara un informe (PPS-26) llamado, "Políticas Estadounidenses en relación a medidas anticomunistas que podrían ser planificadas y llevadas a cabo dentro del sistema Interamericano". El comunismo, caracterizado como una "herramienta del Kremlin", era descrito como "la mayor y más directa amenaza a la Seguridad Nacional de los Estados Unidos y del resto de las Repúblicas Americanas". Se sugería condenarlo fuertemente a través de la conferencia, e incluso considerar el dejar fuera de la ley a los partidos comunista. (32) El asunto fue forzado sobre los gobiernos participantes con el asesinato, el 9 de abril, del jefe del Partido Liberal colombiano, Jorge Eliecer Gaitán, y con los desórdenes que lo siguieron. Durante el "bogotazo", el edificio del Capitolio, donde el Secretario Marshall se había reunido con otros representantes, fue invadido por una multitud, empujada por comunistas y otros agitadores izquierdistas. (El joven radical cubano, Fidel Castro, casualmente se encontraba en Bogotá y fue partícipe de toda esta excitación). La reacción de la conferencia fue una resolución, la primera explícitamente anticomunista e implícitamente antisoviética hecha en el contexto interamericano: "la actividad política del comunismo internacional o de cualquier doctrina totalitaria es incompatible con el concepto de libertad americana". (33)

El alcance más constructivo de la conferencia de Bogotá fue la Organización de Estados Americanos (OEA). A diferencia del Pacto de Río, la Carta de la OEA enfatizaba la cooperación cultural, política y económica antes que lo militar. Esto refleja-

(32) Citado en Roger R. Trask, "The Impact of the Cold War on United States-Latin American Relations, 1945-1949" *Diplomatic History* 1, Nº 3 (Summer 1977) 279-80.

(33) J. Lloyd Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960* (Austin, TX: University of Texas Press, 1961), p. 429; Walters. *Silent Missions*, cap. 8 "In Bogotá with General Marshall".

ba la concepción latinoamericana de **seguridad**, que involucraba más que solamente asuntos de defensa. Los países latinoamericanos no querían terminar siendo "esqueletos con armaduras de hierro", (34) tal como lo expresara el Ministro del Exterior mexicano Jaime Torres Bodet. La OEA tenía "un Comité Consultivo de Defensa", pero dicha entidad compuesta nominalmente de "las más altas autoridades militares" de los Estados miembros, no había sostenido jamás una reunión. Para estar seguros, se había elegido en 1942 una Junta de Defensa Interamericana para tratar de coordinar las operaciones militares hemisféricas. A pesar de no ser un estamento regular del sistema de la OEA, la J.D.I.A. recibe fondos de esta organización a través de la Unión Panamericana con sede en Washington y funciona como Secretaría General de la OEA. Con frecuencia se ha recomendado que la J.D.I.A. se integre más firmemente a la OEA y por lo tanto hacerla pasar por la contraparte del Comité Militar de la OTAN. Esto había sido invariablemente rechazado por los latinoamericanos, por miedo a transformar a la OEA en una "Alianza Militar". (35)

COREA, GUATEMALA, CUBA

Cuando la guerra coreana empezó en junio de 1950, los Estados Unidos quisieron ayuda de los miembros de la OEA. Tal como un documento del Consejo de Seguridad Nacional (N.S.C.-141) terminantemente lo decía "queremos solidaridad hemisférica en apoyo a nuestras políticas mundiales". (36) A pesar de esto el gobierno americano estaba internamente dividido acerca de qué pedir, exactamente, a los países latinoamericanos. El nuevo Departamento de Defensa, partiendo de la base

(34) Citado en Child, **Unequal Alliance**, pág. 106.

(35) Vandevanter, **Further Inquiry**, pp. 33-42; Child, **Unequal Alliance**, pp. 40-44, 86-88, 97-113.

(36) Citado en Richard H. Immerman, **The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention** (Austin, TX: University of Texas Press, 1982, p. 11).

que no podrían conseguir contingentes de tropas sustanciales de los gobiernos latinoamericanos, querían que éstos simplemente mantuvieran el orden doméstico y les entregaran materia prima. El Departamento de Estado que estaba preocupado del ámbito de opinión pública internacional enfatizaba la importancia simbólica de los aportes latinoamericanos, independiente de su calidad o cantidad.

La OEA, efectivamente apoyó la oposición de las Naciones Unidas dirigidas por Estados Unidos en contra de la agresión de Corea del Norte. Los países latinoamericanos, individualmente, también hicieron lo mismo. Sin embargo, poca asistencia material llegó. Algunas naciones latinoamericanas fueron abiertamente hostiles. Los comunistas cubanos fueron capaces de derrotar el plan de ese país de contribuir con fuerzas, mediante el slogan "ninguna carne de cañón para los imperialistas yanquis". Solamente Colombia, que estaba bajo el liderazgo del conservador Laureano Gómez, envió fuerzas a Corea: un batallón de infantería de 1.000 hombres más una fragata. La contribución de Argentina bajo la dictadura demagógica de Juan Domingo Perón, fue el envío de carne congelada. (37)

La razón más importante esgrimida por América Latina en contra de la seguridad colectiva era un resentimiento continuo por la falta de ayuda económica de parte de Estados Unidos. Washington ofreció algún apoyo a través de su nuevo Programa de Ayuda Técnica ("point four"), que se originó a través del discurso inaugural de asunción de mando del Presidente Harry Truman en 1949. Repentinamente después de haber comenzado la guerra de Corea empezó a haber interés por entregar ayuda militar a los gobiernos latinoamericanos. A través de la ley de Seguridad Mutua de 1951, los Estados Unidos entregaron a los Estados latinoamericanos \$ 38.150.000 en ayuda militar. (38) Una reunión de consulta de los Ministros de Relacio-

(37) Mecham, *Inter-American Security*, pp. 429-31; Child, *Unequal Alliance*, p. 117; Parkinson *Latin America*, p. 23.

(38) Mecham, *Inter-American Security*, p. 337.

nes Exteriores de la OEA en marzo-abril de 1951, presionaba para el fortalecimiento de la defensa como la tarea más importante de las repúblicas americanas. El Secretario de Estado, Dean G. Acheson y sus colegas fueron capaces de rechazar las demandas de ayuda económica u otros medios para aumentar su poder comprador, hechas por América Latina. "Tuvimos suerte que la conferencia fuera en los primeros meses del año", recordaba Acheson, "ya que el mercado de materias primas se mantuvo hacia arriba hasta mediados del verano, cuando comenzó a deprimirse". (39)

Entre 1952 y 1955 acuerdos de ayuda militar bilateral fueron firmados con la mayoría de las repúblicas americanas, dichos acuerdos eran apoyados por el Pentágono en contra de la aproximación más íntima y discreta de carácter multilateral apoyada por el Departamento de Estado. Brasil que es considerado un aliado subimperial de los Estados Unidos, y la "piedra de tope" en los esfuerzos de movilización del Hemisferio, tuvo que ser inducido a aceptar a través de un programa de compra especial de sus productos críticos. De los países más importantes de América del Sur, sólo Argentina y Bolivia no participaron de estas relaciones militares bilaterales. México estaba profundamente dividido acerca de este asunto. A pesar de que el gobierno mexicano estaba listo para firmar un acuerdo bilateral militar, tanto dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del Partido Comunista mexicano, existía una oposición feroz. David Alfaro Siqueiros, un gran muralista y admirador de la Unión Soviética pintó un mural donde se veía al Presidente Truman moviendo un fajo de dólares sobre un peón esposado. Este tipo de caricaturizaciones hicieron que las negociaciones militares bilaterales entre México y Estados Unidos, fracasaran. (40)

(39) Dean G. Acheson, **Present at the Creation: My Years in the State Department** (New York. W.W. Norton and Company, Inc. 1969), p. 498.

(40) Stanley E. Hilton, "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of a Special Relationship", **The Journal of American History** 68, Nº 3 (December 1981): 599-624; Parkinson, **Latin America**, pp. 27-30, 34.

Cuando Dwight D. Eisenhower asumió la presidencia en 1953 envió a su hermano Milton, a una serie de viajes de "buena voluntad" a América Latina. El mismo había prometido ir a Corea. Como ningún país latinoamericano se veía directamente amenazado de agresión, no había nada que justificara darle prioridad a esta región. La situación de Guatemala en 1945 sacó a la Administración de Eisenhower de su complacencia. El gobierno guatemalteco de izquierda dirigida por el Teniente Coronel Jacobo Arbenz Guzmán amenazaba con redistribuir la tierra no cultivada, mantenida por la United Fruit Company. La conspicua presencia de miembros comunistas en el gobierno de Arbenz, dió al problema una dimensión estratégica internacional. Se temía que la inestabilidad allí, podría desestabilizar la "balanza de poder" centroamericana y tal vez poner en peligro la vital zona del Canal, donde el Comando del Sur Americano (SOUTHCOM) tiene su cuartel general. El nuevo embajador americano en Guatemala, John E. Peurifoy, lleno de gloria después de haber logrado contener a los comunistas en Grecia, reveló a un periodista del **Time** la interpretación que hacía la Administración de los eventos guatemaltecos "no podemos permitir que una república soviética sea instalada entre Texas y el Canal de Panamá". (41)

Con un muy bien fundado temor acerca de una invasión de exiliados guatemaltecos apoyados por los EE. UU., el gobierno de Arbenz en forma desesperada ordenó la compra de algunas pequeñas armas y artillería de Checoslovaquia. Esta decisión sin precedentes de que una república americana diera vuelta y comprara medios de defensa a un país del bloque del Este hacía inevitable una declaración unilateral de embargo de armas de parte de Estados Unidos, que aunque difícilmente respetable en Derecho Internacional impedía a los aliados americanos de la OTAN y del TIAR como también a algunos Estados neutrales a entregar armas a pequeños países sitiados. El Pacto de Río, centrado en la "agresión", no cubría

(41) Milton Eisenhower, **The Wine is Bitter: The United States and Latin America** (Garden City, NY: Doubleday and Company, 1963), pp. 7-8; Immerman, **CIA in Guatemala**, p. 138.

la situación como la de Guatemala. El Secretario de Estado Dulles creía tener la solución para este problema técnico. Pensando que la doctrina Monroe había sido dirigida históricamente más contra "la extensión a este Hemisferio del sistema político de la así llamada Alianza Sagrada" que contra "el crecimiento en este Hemisferio de un sistema colonial", él buscó que tanto "arreglos políticos" hostiles como también "arreglos territoriales" amenazadores, fueran condenados por los miembros del Pacto de Río. En otras palabras, la expansión política e ideológica era otra forma de agresión. En marzo de 1954 en la décima Conferencia Interamericana de Caracas, Dulles advirtió que no había "ningún país en este Hemisferio que no haya sido penetrado por el aparato del comunismo internacional actuando bajo órdenes de Moscú". (42) La resultante "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la intervención comunista internacional", o simplemente la Declaración de Solidaridad de Caracas decretaba que "la dominación o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte de un movimiento comunista internacional que extendiera a este Hemisferio el sistema político de un poder extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos, poniendo en peligro la paz de América".

El 17 de mayo el cargador sueco Alfhem, con una importante carga de armas de la empresa checoslovaca Skoda atracó en Puerto Barrios, Guatemala. El Embajador Peurifoy y su staff estaban en el puerto esperando. Un operativo de la CIA en la ciudad porteña polaca de Stettin había visto la carga sospechosa (informada en el manifiesto formalmente como objetos ópticos) y había informado a sus superiores. Una inspección clandestina del barco cuando este pasaba a través del canal de Kiel, no hizo más que confirmar su contenido. Ante la incapacidad de hacer nada legal, a través de las Naciones Unidas o de la OEA, para impedir a Arbenz de recibir éste y otros

(42) U.S. Congress, House, *The Middle East, Africa and Inter-American Affairs*, p. 500; Mecham, *Inter-American Security*, p. 441.

embarques de este tipo en el futuro, la Administración de Eisenhower dijo que la carga del Alfhem podría permitir a Guatemala "dominar militarmente el área de Centroamérica" y envió armas a los vecinos Nicaragua y Honduras. Desde ahí el "Ejército de Liberación" mantenido por la CIA, subliminalmente ayudado por panfletos y emisiones de radios, ingresó a Guatemala y derrotó al régimen de Arbenz. (43) Así fue restaurada la paz de América

La declaración de la Administración de Eisenhower de identificación de todo el comunismo con la Unión Soviética, y su deseo de impedir la consolidación de cualquier régimen apoyado por los miembros del Pacto de Varsovia en el Hemisferio Occidental, estableció una amenazadora forma de actuar para el futuro.

Latente por un tiempo, fue otra vez traído a la palestra por los incidentes violentos contra el séquito del Vicepresidente Richard M. Nixon cuando visitó América Latina en abril-mayo de 1958 para asistir a la toma de poder del Presidente argentino Arturo Frondizzi. En el tiempo en que Nixon llegaba a Caracas, el slogan "Fuera Nixon" se había transformado en un siniestro "Muera Nixon". El y la señora Nixon fueron golpeados y los automóviles de su comitiva fueron destrozados. El Presidente Eisenhower puso en estado de alerta a los marines y paracaidistas de Bahía Guantánamo y Puerto Rico como "una medida precautoria". El viaje de Nixon fue una prueba dramática, tal como el Vicepresidente informó a su regreso a casa de que "la amenaza del comunismo en América Latina es mayor ahora que nunca". (44)

Aún más serios, en términos objetivos para los Estados Unidos, fueron los sucesos que luego ocurrieron en Cuba. El

(43) Immerman, **CIA in Guatemala**, pp. 155-56.

(44) Richard M. Nixon, **Six Crises** (New York: Pocket Books, Inc., 1962), cap. 4 "Caracas; Dwight D. Eisenhower, **The White House Years: Waging Peace, 1956-1961**. (Garden City, NY: Doubleday and Company, Inc., 1965), pp. 519-520; Walters, **Silent Missions**, cap. 16 "To South America with Vice-President Nixon".

1º de enero de 1959 la dictadura militar de Fulgencio Batista fue derribada y reemplazada por un movimiento guerrillero liderado por Fidel Castro. Castro no era miembro del partido comunista cubano, llamado en Cuba Partido Socialista Popular (PSP). Tampoco tenía ningún contacto personal con la Unión Soviética. En realidad, los líderes soviéticos, no sabían casi nada de él. Sin embargo, estaban bastante intrigados y en febrero de 1960, Nikita Khrushchev envió al Vice Primer Ministro, Anastas Mikoyan a La Habana a estudiar la situación. Evidentemente Mikoyan aprobó lo que sucedía e inmediatamente un acuerdo soviético-cubano de intercambio y crédito fue firmado. Este fue el primer paso hacia una relación total de carácter económico, político y últimamente militar. Los beneficios de política exterior, en particular una promesa de resguardo nuclear de Cuba por parte de la Unión Soviética, fueron consideraciones decisivas como para que Castro se declarara un "marxista-leninista" el 2 de diciembre de 1961. (45)

Ante el maltrato que ejercía Castro sobre sus oponentes políticos y sobre los negocios multinacionales, como a su vez por los coqueteos con Moscú, el Presidente Eisenhower trató de unir a todo el Hemisferio con una política americana de prevención de la soviétización de Cuba. En 1960 él consideró que "el tiempo había llegado como para hacer un viaje presidencial a Sudamérica". Hablando en febrero en Río, él declaró: "Nosotros consideraríamos una intervención en los asuntos internos de cualquier Estado americano, si algún poder, ya sea por medio de una invasión, coerción o subversión, triunfara en eliminar la libertad de elección de la gente de cualquiera de nuestras repúblicas hermanas". Castro respondió a esta negativa implícita de permitir a Cuba alinearse con la Unión Soviética con una denuncia del Tratado de Río. Cuba no estaba obligado bajo ninguna circunstancia por este docu-

(45) Nikita Khrushchev. *Khrushchev Remembers*, trans. y edición, Strobe Talbott (Boston: Little, Brown, and Company, 1970), cap. 20 "Fidel Castro and the Caribbean Crisis"; Andrés Suárez, *Cuba, Castroism and Communism, 1959-1966*, trans. Joel Carmichael and Ernst Halperin (Cambridge, MA: The M.I.T. Press, 1967).

mento, él explicó: "Ya que la revolución nunca lo firmó". Doce días después, el 17 de marzo de 1960, Eisenhower ordenó que la CIA empezara a entrenar a exiliados cubanos "ante el posible retorno que pudiera realizar a su patria algún día en el futuro". (46)

BAHIA COCHINOS Y LA CRISIS CUBANA DE LOS MISILES

La Administración de John F. Kennedy llevó a cabo el proyecto de la CIA. El desenlace de todo esto fue el abortivo desembarco en Bahía Cochinos, que fue repelido con gran facilidad por las fuerzas de Castro demostrando con esto un apoyo interno mucho mayor del que Washington anticipara. El efecto a través de América Latina fue muy grande. Había existido algún entusiasmo por la acción anti Castro. "Tráiganme algunos pelos de la barba de Castro", había dicho el dictador nicaragüense Luis A. Somoza cuando los exiliados cubanos se aprestaban a salir de sus aguas. Sin embargo, la mayoría de los líderes latinoamericanos habían quedado asombrados, no solamente por el desastroso desembarco, sino que por la falta de consultas que tuvo la movida americana. "¿Cómo podemos tener una alianza", se lamentaba el político costarricense José Figueres, "si ni siquiera nuestros amigos creen que pueden confiarnos secretos?". (47)

El inevitable resultado fue una ola de declaraciones latinoamericanas, de las cuales las del Presidente Adolfo López Mateos es la más típica, reafirmando la "aplicación universal de los principios de no intervención". (48) Sin embargo, el desastre de Bahía Cochinos tuvo un efecto positivo en el pensamiento de algunos líderes latinoamericanos. Algunos de es-

(46) Parkinson, *Latin America*, p. 74; Eisenhower, *White House Years: Waging Peace*, pp. 520-33.

(47) Véase en Arthur M. Schlesinger, Jr. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1965), pp. 269-275.

(48) Parkinson, *Latin America*, p. 111.

tos efectos fue el reforzamiento dado a los esfuerzos de mediación diplomática del líder argentino Arturo Frondizzi y del nuevo Presidente brasileño Janio Quadros. Ambos se reunieron en la ciudad fronteriza de Uruguayana entre el 20 y 22 de febrero de 1961, para discutir una posible conciliación por Latinoamérica del conflicto cubano-americano, y más ampliamente aún, el conflicto Este-Oeste como un todo. Hasta cierto punto, los intereses económicos y políticos de carácter doméstico fueron dejados de lado. La opinión de Frondizzi era que si bien es cierto el Fidelismo suponía una amenaza externa para los Estados Unidos, para América Latina era diferente ya que suponía una amenaza de carácter interno y que por lo tanto, se requerían métodos más sofisticados. (49) Sin embargo, para la Administración Kennedy este desapego por parte de América Latina de la solidaridad hemisférica implicaba un intento de contra balancear el liderazgo americano y a su vez un "neutralismo" pro soviético inaceptable. En un intento del gobierno de Quadros de independizar sus relaciones internacionales, estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, Hungría, Bulgaria, Rumania y Albania, e incluso, insinuó que podría reconocer a la China Comunista. "Nosotros no hemos firmado ningún tratado al estilo de la OTAN, ni estamos formalmente obligados a intervenir en una guerra fría entre Este y Oeste" dijo Quadros en un artículo de **Foreign Affairs**. "Nosotros estamos por lo tanto en posición de seguir nuestra inclinación nacional y por ende actuar enérgicamente por la causa de la paz y la relajación de las tensiones internacionales". (50)

El intento Frondizzi-Quadros de conciliación creativa fue un breve interludio rápidamente cortado por la oposición militar conservadora tanto en Argentina como en Brasil, y a su vez por la realidad del conflicto entre las superpotencias. Después del episodio de Bahía Cochinos, el régimen de Castro se

(49) Parkinson, **Latin America**, pp. 105-106, nota 13 en pág. 121.

(50) Janio Quadros, "Brazil's New Foreign Policy", en Astiz Edición, **Latin America International Politics**, p. 256.

acercó más y más a la Unión Soviética. Es importante notar, sin embargo, que Cuba no fue admitida en la Organización del Tratado de Varsovia ni se le entregó ninguna otra forma de protección formal, ya que Moscú estaba temeroso de dar un apoyo completo a un país que se encontraba dentro de la zona del Hemisferio Occidental que es ensombrecida por los Estados Unidos. A Cuba se le prometió solo vagamente misiles defensivos, pero esto se transformó en un serio enredo para la Unión Soviética.

La motivación soviética al poner armas nucleares "defensivas" en una isla a solo 90 millas de Estados Unidos y que recientemente había rechazado armas del bloque del Este en Guatemala permanecerá para siempre como un acertijo. El propósito de Khrushchev de defender a Cuba contra un zarpazo del Aguila Americana resulta menos probable que consideraciones estratégicas de alcance mundial. Estas otras consideraciones probablemente incluyen: recuperar el prestigio soviético después de la no existente "diferencia misilera", compensar por no haber logrado imponer un acuerdo sobre Berlín, y tal vez a su vez, ganar nuevamente la iniciativa "revolucionaria" perdida a manos de la República Popular de China, que estaba a punto de construir armas nucleares. (51) Sin embargo, el comunicado de TASS, emitido el 2 de septiembre de 1962 sugería que la política soviética era completamente altruista. El comunicado informaba de un acuerdo con Cuba para el envío de "armas y de técnicas especialistas", y al mismo tiempo planteaba que "tan pronto como los cuarteles imperialistas pusieran en peligro a Cuba, la república cubana tenía todas las justificaciones como para tomar las medidas necesarias para custodiar su seguridad y salvaguardar su soberanía e independencia, al tiempo que todos los verdaderos amigos de Cuba tenían derecho a responder a esta petición". (52)

(51) Thomas W. Wolfe, **Soviet Power and Europe, 1945-1970** (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1970) pp. 96-99; Adam Ulam, **Expansion and Coexistence: The History of Soviet Foreign Policy, 1917-67** (New York: Frederick A. Praeger, 1968), pp. 667-71.

(52) Parkinson, **Latin America**, pp. 175-76.

Para los Estados Unidos, independiente de las intenciones soviéticas, el objetivo geoestratégico de la movida soviética—instalación en Cuba de alrededor de 24 misiles nucleares de alcance medio y 16 misiles de alcance intermedio, con la posibilidad de mucho más en el futuro— era profundamente preocupante. Geoestratégicamente hablando separaría América del Norte de América del Sur. La amenaza militar inmediata para los Estados Unidos era atemorizante. De acuerdo a informes de inteligencia americanos, el potencial de estos misiles cuyo lugar de emplazamiento estaba siendo preparado, era alrededor de la mitad de toda la capacidad soviética de ICBM. La nuclearización exitosa de Cuba significaría “doblar” la capacidad de ataque de la Unión Soviética contra los Estados Unidos. La instalación en Cuba de misiles de alcance mediano e intermedio (MRBMs y IRNMs) con rangos entre 1.100 a 2.200 millas, pondría también en peligro directo a América Latina. Ciudades tan distantes como Nueva York y Chicago, o Bogotá y Caracas, podrían ser alcanzadas con muy poco tiempo de advertencia. (53)

Por lo tanto, por estrictas razones estratégicas, si es que no otras, los asesores de Kennedy consideraron imperativo mantener los misiles soviéticos fuera de Cuba. Debido a la incapacidad de acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, buscaron apoyo dentro de los miembros de la OTAN y de la OEA. Lograron grandes avances en estos esfuerzos dada la debilidad de su caso, legalmente hablando. En Europa, hasta el General De Gaulle les dió su apoyo. Lograr el apoyo de América Latina era una tarea algo más difícil. A pesar de las diferencias que aparecieron en la conferencia de Punta del Este, en enero de 1962, en la cual se excluyó al gobierno de Castro de todas las instituciones interamericanas por los dos tercios de los votos, una reunión de emergencia del Consejo de la OEA fue convocada en octubre, durante la crisis misma, y en ésta el apoyo fue casi unánime. El Consejo

(53) Robert F. Kennedy, **Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis** (New York: Signet Book, 1969), p. 35; Schlesinger, **Thousand Days**, p. 796; Parkinson, **Latin America**, pp. 10-11-

de la OEA, tomando como base el Tratado de Río pidió el retiro inmediato de los misiles soviéticos y recomendó a los miembros de la OEA usar todos los medios "incluyendo el uso de fuerzas armadas" para lograr este resultado. Doce países ofrecieron fuerzas militares, tres de ellos, además de Estados Unidos, jugaron un papel muy activo. Después que la estrategia de bloqueo naval fue decidida por Washington una "fuerza de cuarentena interamericana" (Fuerza de Tarea 137) fue creada, incluyendo dos destructores de Argentina y dos fragatas patrulleras estacionadas por la República Dominicana en el Pasaje de Mona. A esto habría que agregar dos destructores venezolanos cuya función era la de patrullar las costas. (54)

Este manejo de la crisis de los misiles cubanos, aunque esencialmente unilateral más que colectivo, fue el punto más alto históricamente hablando de los esfuerzos de los Estados Unidos para lograr convertir a América Latina, tanto estratégica como ideológicamente, a sus posiciones en la guerra fría. Tan solo después de un entendimiento entre Khrushchev y Kennedy se logró retirar los misiles y bombarderos soviéticos de Cuba a cambio de la promesa norteamericana de no intervención. Tan solo ahí "la detente" fue posible. Dentro del Hemisferio mismo también se pudo notar un relajamiento de las tensiones, ya que la Administración Kennedy empezó a dar más importancia a los requerimientos económicos internos de sus aliados de la OEA. Este fue el corto período dorado de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, con esto iba íntimamente relacionado un nuevo énfasis en "contra insurgencia", la contraparte militar de una "acción cívica" de carácter socio-económico. La etiqueta burocrática de esta estrategia dual, que reflejaba una rara unidad entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa fue "Defensa y Desarrollo Interno" (IDAD). El propósito básico de esta unificada IDAD

(54) John C. Dreier, **The Organization of America States and the Hemisphere Crisis** (New York: Harper and Row, Publishers, (1962), pp. 111-112; Parkinson, **Latin America**, pp. 161-62; Child, **Unequal Alliance**, p. 171.

era prevenir que "otros Castros" aparecieran en el Hemisferio. Más aún, estaba dirigida a derrotar los focos o actividades guerrilleras apoyados por Cuba, que se encontraban repartidas a través de toda Latinoamérica. Dentro de la visión romántica de Castro, la Cordillera de los Andes se convertiría en la "Sierra Maestra" revolucionaria para todo el continente. La estrategia soviética para América Latina continuaba siendo la convencional formación de "frentes de liberación nacional" amplios, una doctrina que había sido reforzada por la necesidad estratégica imperativa de "coexistencia pacífica" con los Estados Unidos. (55) Desde la perspectiva de Washington la mayor amenaza provenía del desafío radical cubano, y requería una respuesta igualmente radical. Desafortunadamente, los gobiernos latinoamericanos que estaban más dispuestos a unirse en las actividades de contrainsurgencia contra el **Fidelismo**, no eran aquellos más permeables al llamado explícito de "revolución social" que hacía la Alianza para el Progreso. A pesar de estar bien coordinada institucionalmente hablando, la política latinoamericana de la Administración Kennedy, tuvo una doble personalidad.

INTERVENCION DOMINICANA, TRATADO DE TLATELOLCO, "TRIANGULO ATLANTICO"

Esta dualidad fue evidenciada por los sucesos de la República Dominicana en 1965. Grandes disturbios ocurrieron cuando los militares dominicanos derribaron al gobierno reformista de Juan D. Bosch. Ostensiblemente para proteger vidas americanas, pero básicamente como admitió posteriormente el Presidente Lyndon B. Johnson, "para evitar otro Estado comunista en el Hemisferio Occidental". Santo Domingo fue rodeado por barcos de guerra americanos y los marines desem-

(55) Child **Unequal Alliance**, Cap. 5 "The Late cold War Years (1961-1967). Guerrilla Warfare and Expansión"; Augusto Varas, "Ideology and Politics in Latin America-URSS Relations", **Problems of Communism XXXIII** (January-February, 1984), pp. 35-47.

barcaron. Eventualmente una Fuerza de Paz Interamericana dirigida por un general brasileño fue enviada, y la OEA supervigiló la elección de un derechista moderado como Joaquín Balaguer "el candidato americano". (56) Estos fueron esfuerzos cooperativos sin precedentes. Sin lugar a dudas exitosa en términos militares y políticos, la intervención dominicana, que fuera la primera en utilizar la fuerza militar americana en forma directa, desde que Roosevelt se comprometió con la política del Buen Vecino, confirmó una impresión extendida a través de todo el Hemisferio y del mundo (para ese entonces la Guerra de Vietnam ya empezaba a afectar el clima moral) que los Estados Unidos estaban menos interesados en las fundaciones socio-económicas de la seguridad internacional que en tratar de imponerla a través de la fuerza militar.

Algunos visionarios en América Latina, alarmados por el precio que tanto ellos como el resto de la Humanidad tenían que pagar por el hecho de que Estados Unidos fuera exitoso en "contener" la influencia soviético-cubana en el Hemisferio, resolvieron reducir el riesgo para con ellos mismos. "La crisis cubana de octubre de 1962 confrontó de repente y en forma dramática a América Latina con la realidad de que esa área del mundo había pasado a estar involucrada en los planes estratégicos de los poderes nucleares", expresó el diplomático mexicano Alfonso García Robles. Para tratar de sacar a la región del conflicto de las superpotencias, y también para eliminar la "remota posibilidad" de una carrera de armas nucleares entre los países de América Latina, él y otros idearon un plan, basado en parte en el Plan para Europa Central de 1958 de Rapacki, para la "desnuclearización" de América Latina. Cinco Presidentes de América Latina (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México), emitieron una Declaración conjunta en 1963 proponiendo este

(56) Parkinson, *Latin America*, p. 202; Lyndon Baines Johnson, **The Valta-ge Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969** (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971), p. 203; John Bartlow Martin, **Overtaken by Events: The Dominican Crisis from the Fall of Trujillo to the Civil War** (Garden City, NY: Doubleday and Company, 1966), p. 202.

esquema, y en noviembre de ese año la Asamblea General de las Naciones Unidas le dio su apoyo. (57)

A través del trabajo realizado por una Comisión Preparatoria en Ciudad de México, se logró darle una forma articulada al concepto de "zona libre de peligro nuclear". Apareció en 1967 como el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco. El protocolo I del documento en cuestión exigía que todos los países con territorios dentro de Latinoamérica excluyeran las armas nucleares de sus posesiones. El protocolo II invitaba a las potencias nucleares, incluyendo aquellos sin territorio en el Hemisferio Occidental, a respetar el status no nuclear de los países firmantes. El párrafo 1 del artículo 28 de ese Tratado no permitía que el Tratado entrara en plenas funciones hasta que todas las partes involucradas —Estados latinoamericanos, poseedores de territorios que no fueran del Hemisferio, y poderes nucleares—, lo hubiesen firmado. Este requerimiento puede ser solamente superado y el compromiso de un país hecho obligatorio, tan solo cuando se renuncia al párrafo 1.

Una de las consecuencias más importantes de esta iniciativa latinoamericana, cualesquiera fueran sus consecuencias de aceptación general y completa, fue la de la integración de la diplomacia latinoamericana con aquella de los "poderes mundiales". Por ejemplo, Alfonso García Robles ganaría más tarde el Premio Nóbel de la Paz. Los gobiernos de Europa Occidental también intentaron reafirmar su liderato internacional durante los años 60. El desorden en las relaciones Estados Unidos-América Latina durante ese período, debido parcialmente a la reducción del Programa de la Alianza para el Progreso a causa del aumento sustancial del costo de la guerra de Indochina, dió a los europeos una oportunidad para demostrar su capacidad y habilidad de estadistas como a su vez sus exce-

(57) Alfonso García Robles. *The Denuclearization of Latin America*, trans., Marjorie Urquidí (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), p. xiii.

lentes condiciones para las ventas. Las relaciones comerciales entre Europa y América Latina se desarrollaron a buen ritmo en los años 60's. La más controvertida de estas relaciones, el intercambio europeo con Cuba fue llevado a cabo a pesar de una fuerte política de embargo americano. Se estimaba que alrededor de un 25% del intercambio cubano en 1966, era con los países no comunistas, mayoritariamente naciones de Europa Occidental. Debido a que gran parte de este intercambio se realizaba a través del financiamiento de créditos con garantía estatal, esto claramente representaba involucrarse tanto política como económicamente. (58) Gran Bretaña era la que estaba más involucrada en este tráfico provocativo, exportando buses y otros equipos a Cuba. Más recientemente, Alemania se había alejado de la política exterior estadounidense al comercializar reactores nucleares en América Latina. Un acuerdo nuclear Alemania-Brasil en 1975, aunque esencialmente una transacción comercial era visto como un desafío implícito a la hegemonía americana en el Hemisferio. El interés francés en Latinoamérica, derivado de una noción del siglo XIX denominada "latinité", había sido más que nada histórica y cultural. Esta tradición personificada por el Presidente Charles de Gaulle lo llevó a un gran tour por este continente en 1964. La apertura del primer servicio supersónico entre París y Río de Janeiro, usando el Concorde anglo-francés, le dió al interés francés en Latinoamérica una expresión tecnológica y comercial dramática.

Los intereses de seguridad europeos en Latinoamérica son bastante más pequeños que aquellos de los Estados Unidos. A pesar de ésto se ha venido sugiriendo constantemente que este interés sea formalizado en un "triángulo Atlántico". Como se recordará Walter Lippmann había previsto una "Comunidad Atlántica" más amplia, que incluyera gran parte de América Latina. La idea de relaciones tripartitas estuvieron presentes nuevamente a mediados de los años 50's. El Presidente Eisenhower acompañado del Secretario de Estado Dulles, esbozó la

(58) Goldhamer, *Foreign Powers*, p. 24.

idea de relaciones de seguridad que unieran a la OTAN con todo el Hemisferio Occidental, en una reunión del Consejo del Atlántico Norte en París, en diciembre de 1957. "El desafío al cual OTAN tiene que responder no está confinado en un área específica es mundial, y la OTAN no es la única respuesta colectiva", enfatizó Dulles. Recordándole a los aliados atlánticos de los roles de seguridad colectiva de la OEA, de la organización del Tratado del Sudeste Asiático, y del Pacto de Bagdad, sugirió que el Secretario General de la OTAN Paul-Henry Spaak "explorara más de cerca los lazos entre las diferentes organizaciones de defensa, si esto era acordado por todos los involucrados". Una conexión entre la OTAN - TIAR/OEA, fue la que recibió más atención dentro de varias posibilidades. (59)

Dulles descubrió que casi nadie, tanto en Europa como en América Latina, estaba de acuerdo con la idea. Los gobiernos europeos no querían correr el riesgo de la responsabilidad política por una intervención militar americana en América Latina sobre la cual tendrían poco o ningún control. Los gobiernos latinoamericanos encabezados por México, se oponían a cualquier "contacto" entre alianzas ya que consideraban que la OTAN y la OEA (que ellos le daban más importancia que el TIAR) eran organizaciones de diferentes naturalezas. Una asociación con la OTAN "militarizaría" a la OEA, cuyos objetivos primarios recaían sobre los campos jurídicos, diplomáticos, cultural, económico y social. (60)

El único país europeo miembro de la OTAN que ha propuesto algo parecido a lo de Eisenhower-Dulles es la Italia demócratacristiana, quien está consciente de sus acercamientos étnicos, religiosos y económicos con América Latina, especialmente con Argentina. La "política triangular" de 1962 a 1965 del gobierno de Saragat-Fanfani tenía también su fundamento es-

(59) Discursos de Dwight D. Eisenhower y John Foster Dulles en la apertura de la reunión de jefes de gobierno miembros de la OTAN, en París el 16 de diciembre de 1957, Department of State, **Bulletin** 38, N° 967 (6 de enero 1958): 3-12.

(60) Child, **Unequal Alliance**, p. 125.

tratégico. Al acercar a Latinoamérica más hacia Europa, las operaciones del "triángulo" podrían reducir las tensiones entre las relaciones de Estados Unidos-Latinoamérica, y por lo tanto contribuir a la estabilidad y seguridad global de Occidente. (61) La España peninsular también había estado de acuerdo con una propuesta más ampliamente "occidental" para el problema de seguridad internacional. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el derechista gobierno de Francisco Franco había esperado que sus conexiones espirituales con la América Hispana le hubiesen permitido entrar en mejores relaciones con Estados Unidos, con quien en realidad finalmente concluyó un acuerdo militar bilateral en 1953. En 1982 una coalición centrista de gobierno liderado por Leopoldo Calvo Sotelo llevó a España a la OTAN. (62) El gobierno socialista actual de Felipe González es bastante más escéptico del propósito de la Alianza Atlántica como para usarlo como canal para iniciativas transatlánticas. Su interés en "Hispanoamérica", especialmente en la región de América Central y del Caribe, es mucho más político, económico y cultural que militar. Otro miembro de la OTAN y actualmente una democracia, Portugal, es a su vez, el "primero y último" imperio europeo. A pesar de su presencia histórica en el Nuevo Mundo, su identificación postcolonial con Africa le ha inhibido la posibilidad de involucrarse en el sector Atlántico. Sin embargo, retiene un gran interés en el Atlántico Sur. Cuando en 1967 un escuadrón naval brasileño visitó la entonces Colonia de Angola, el almirante en jefe de la escuadra portuguesa, declaró en forma un tanto grandilocuente: "Una fuerza naval poderosa lusitan-brasilera, podría asegurar a nuestros países una posición indisputable en el Océano Atlántico Sur y del Centro, permitiéndonos llamarle el Mare Nostrum". (63)

(61) Goldhamer, *Foreign Power*, pp. 19-20.

(62) Leopoldo Calvo Sotelo, "NATO: The Spanish Debate in 1981", Discurso en Simposium acerca de España Moderna y el Escenario Internacional, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Medford, Massachusetts, 4 abril de 1984.

(63) Goldhamer, *Foreign Powers*, p. 28.

EL "NUEVO MAPA ESTRATEGICO" Y LA CRISIS DE LAS MALVINAS

Durante los años 60 y comienzos de los 70 ocurrieron una serie de eventos que no hicieron más que demostrar el gran interés que, tanto Europa como América tenían en la Unidad Atlántica en el sentido más inclusivo. Algunos de estos episodios fueron fortuitos y transitorios —la "Guerra de Anguilla" por parte de Gran Bretaña el año 1969 por ejemplo, como también los problemas administrativos que durante ese año tuvieron Francia y Holanda. Más importante aún fue el uso que la Unión Soviética dió al puerto cubano de Cienfuegos para abastecer sus submarinos, como también el transporte de tropas cubanas de "sustituto" para pelear sus batallas en Angola y en otras partes del continente africano. (64) En la parte principal de América del Sur, especialmente en la Costa Pacífica, ocurrieron hechos que también pusieron en peligro la posición de Occidente. Una serie de gobiernos izquierdistas llegaron al poder, demostrando intenciones de expropiar los intereses mineros extranjeros y haciendo a su vez reclamos excesivos acerca de la zona de exclusión marítima. Declaraciones latinoamericanas previas acerca del derecho legal a las 200 millas de mar territorial fueron la base para esta temida interferencia con empresas pesqueras y marítimas americanas y extranjeras. (65) Un esfuerzo satisfactorio para hacer estos reclamos nacionalistas acerca de sus recursos algo verdaderos, podría haber creado un movimiento contrario al "imperialismo" occidental a través de Latinoamérica, o incluso a través del mundo, especialmente si las ambiciones de los gobiernos eran políticas y apoyadas por Moscú.

- (64) Barry M. Blechman and Stephanie E. Levinson, "Soviet Submarine Visits to Cuba", en Michael McGwire and John McDonnell ediciones, **Soviet Naval Influence: Domestic and Foreign Dimensions** (New York: Praeger, 1977), pp. 426-441.
- (65) Juraj Andrassy, **International Law and The Resources of the Sea** (New York: Columbia University Press, 1970), pp. 42-45.

En febrero de 1969 el nuevo gobierno ecuatoriano de J. M. Velasco Ibarra estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. La Junta Militar peruana bajo el liderato del General Juan Velasco Alvarado nacionalizó la empresa americana International Petroleum Company, y en desafío a la política americana de congelamiento de las inversiones no sólo entabló vínculos más fuertes con Moscú sino que también hizo arreglos importantes en la parte económica y militar, incluyendo la compra de aviones, misiles tierra/aire y tanques. En Bolivia, que también estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, el gobierno del General Alfredo Ovando Candía, nacionalizó las propiedades de la Gulf Oil Company, expulsó a la misión militar y al Cuerpo de Paz, y como si fuera poco, para enfatizar una situación, dió la bienvenida al Jefe del Buró latinoamericano del Ministerio de Relaciones Exteriores soviético. Aún más alarmante, fue que en septiembre de 1970 el socialista e izquierdista Doctor Salvador Allende Gossens llegaba finalmente al poder en Chile. Las relaciones diplomáticas chilenas con la Unión Soviética, que habían sido restablecidas por el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei Montalva en 1964, tomaron un sentido totalmente diferente. Las relaciones de Allende con el gobierno de Castro, a quien había reconocido desafiando a la OEA crecieron cordialmente. Desde la perspectiva de un Washington Nixonizado, pareciera que toda Latinoamérica, situada entre Castro y Allende estaba siendo apretada por un "sandwich rojo" hecho en la Unión Soviética. "Nos era fácil reconciliarnos a nosotros mismos con el hecho de tener un segundo Estado comunista en el Hemisferio Occidental", escribiría más tarde Henry Kissinger acerca del movimiento allendista. "Estábamos convencidos que esto pronto traería políticas antiamericanas, atacarían la solidaridad hemisférica, haría causa común con Cuba, y tarde o temprano establecería vínculos más cercanos con la Unión Soviética". (66)

(66) Parkinson, *Latin America*, pp. 231-42; Blassier, *The Giant's Rival*, pp. 37-44; Henry A. Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, and Company, 1979), p. 654.

Los eventos históricos que durante este período tuvieron mayor impacto no se produjeron en el Atlántico ni en el Hemisferio Occidental. Esta fue la Guerra del Medio Oriente de 1973 —embargo árabe del petróleo. Al cambiar la atención del mundo desde Vietnam y la carrera de armas nucleares, hacia un problema más apegado a la tierra como era el de asegurar el acceso a la producción de petróleo, e implícitamente, a todos los bienes materiales, el conflicto de 1973 en el Medio Oriente, definió un "nuevo mapa estratégico" del mundo, como muy bien se ha dicho. (67) En otras palabras, la geografía que había sido olvidada con el apareamiento de la Era Atómica, fue redescubierta. Más precisamente, la configuración de la Segunda Guerra Mundial fue otra vez recordada. Muchos geopolíticos latino-americanos, que habían estado atentos al movimiento de recursos, no lo habían olvidado. Para ellos, la historia mundial había sólo dado una vuelta en círculos.

La circunstancia sobre las cuales esta película de seguridad internacional estaba basada, había sido obviamente desarrollada gradualmente, debido a las direcciones de largo plazo de carácter institucional y económicas, como a su vez, debido a los cambios tecnológicos. Uno de los desarrollos más importantes fue la creación, a sugerencia de Venezuela, de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. Ecuador también entró en este cartel de vendedores, conjuntamente con países productores de petróleo en África, el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático. Una innovación tecnológica importante fue la construcción de supertanques. Debido a su largo, estos supertanques no podían pasar ni por el Canal de Panamá ni por el Canal de Suez, por lo tanto tenían que transitar por el Atlántico Sur, en vez del Mediterráneo para poder llegar a los mercados de Europa, América del Norte y Sur. Mucho antes de 1973, este estilo de transporte había sido visualizado. A pesar de esto, el cambio parecía dramático. En 1965 tan

(67) Geoffrey Kemp, "The New Strategic Map", *Survival* 19, No 2 (Marzo/Abril 1977): 50-59.

sólo 447.000 barriles de petróleo diario fueron enviados por el Cabo, ya para 1976 esta cifra había avanzado hasta los 16.000.000 de barriles diarios.

Dentro de este nuevo panorama global, los activos petroleros de Africa (Nigeria) y de América del Sur (Venezuela) crecieron rápidamente a diferencia de los del Medio Oriente, éstos aparecían "seguros". Igualmente conspicuos eran los "puntos de estrangulamiento" a través del mar y de las comunicaciones, éstos incluían al Cabo de Buena Esperanza, el Cabo de Hornos "**SLOCS**" y el "Canal" de Natal-Dakar. Estos pasajes podrían ser estrechados sustancialmente, e incluso, cerrados en algunos casos, por reclamos marítimos de algunos países. Un nuevo elemento de disturbio dentro de esta matriz era la marina de aguas azules dirigida por el almirante de flota S. G. Gorshkov. Durante los años 70 las naves soviéticas tuvieron acceso a puertos en Guinea, Nigeria, Zaire y después de la revolución portuguesa, en Angola. Primero, desde la ciudad guineana de Conakry y después desde la capital de Angola, Luanda, los rusos han sido capaces de mantener vigilancia aérea de larga distancia. ¿Cómo entonces, podría asegurarse el Atlántico del Sur? Tres soluciones se sugerían a sí mismos.

Una respuesta, aparentemente la más simple, sugiere revisar el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte, eliminando el "Trópico de Cáncer" como la frontera del sur del área formal de la OTAN. Este límite restrictivo podría ser cambiado a las costas brasileñas e incluso más al sur, en el Atlántico Sur. Los diferentes Consejos de la OTAN, estaban demasiado divididos como para considerar una solución tan elemental. Las diferencias acerca de la política africana jugaron un rol primordial. Los límites del Sur de la OTAN son "tonteras", admitía el miembro del Parlamento Británico Patrick Wall, pero no "pueden ser cambiados sin una renegociación del Tratado del Atlántico, que no sería aceptado por los pequeños poderes como Dinamarca, No-

ruega y Holanda, ya que ellos piensan que esto significaría un acercamiento con la República de Sudáfrica". (68)

La segunda y más original propuesta era la de formar una nueva y separada Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). Especialmente durante 1976 y debido a las incursiones cubanas, con apoyo soviético, en Angola, esta idea fue vastamente discutida. Los brasileños estaban especialmente interesados, debido a la proximidad de ellos con la situación y debido a un vacío cultural y político dejado después del colapso portugués en Africa. Algunos brasileños llegaron tan lejos como hasta para pedir una reorientación nacional, e incluso una nueva identidad. Ellos deseaban retornar desde la Cuenca del Amazonas (el período "hacia adentro") a las costas atlánticas, donde se encontraba situada la población, la industria y la historia del país. Era, a su vez, el lugar donde se encontraba el peligro. En un editorial denominado un "Brazil Atlántico", el diario carioca **Journal do Brasil** argumentaba que el peligro más grande para Brasil "venía de afuera", es decir, a lo largo de su costa. Cuando la "frontera Este" de Brasil era una "línea continua de naciones africanas hermanas", el Atlántico Sur estaba fuera de la lucha por el poder mundial. La penetración soviético-cubana en Angola, sin embargo, hizo que el Atlántico Sur se convirtiera en la "línea de acercamiento para cualquier poder militar anti-occidental". A lo que los brasileños estaban expuestos era a una "resurrección de la amenaza naval del poder nazi". (69)

El propio gobierno brasileño declaró muy enfáticamente su falta de interés en pertenecer a cualquiera organización del Tratado del Atlántico Sur. Ponían énfasis en los acuerdos que ya tenían, es decir, el Tratado de Río, que incluía a todos los paí-

(68) Patrick Wall, "The Security of the Atlantic Ocean —A British View", **Free World Security and The South Atlantic**, Inter-American Symposium— 1979 (Washington DC: Council for Inter-American Security and The Institute of America Relations, 1979), pp. 27-32, citas en pág. 30.

(69) "An Atlantic Brazil", **Jornal do Brasil**, 18 de enero de 1976, **Foreign Broadcast Information Service**, Brazil, 21 de enero de 1976. Acerca de la idea de la OTAS, ver también a Hayes, "Security to the South": 141-42.

ses de América del Sur y a los Estados Unidos. Dentro de las manifestaciones prácticas de esto, estaba la "Operación Unidas" anual, en la cual una fuerza naval americana navega por las costas de América del Sur, y participa en maniobras militares conjunta con unidades de cada país por las cuales van pasando. Al mismo tiempo Brasil tenía un acuerdo de más de una década con Argentina, Paraguay y Uruguay para proteger el tráfico marítimo de sus costas en tiempo de guerra. "No existe la más mínima posibilidad de establecer un sistema de defensa colectiva en el Atlántico Sur, especialmente con la presencia negativa e indeseable de África del Sur", declaró el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Antonio Azaredo da Silveira, en septiembre de 1976. (70) Se temía por parte de los brasileños que un pacto de defensa formal con el régimen de supremacía blanca de Pretoria, no sólo alienaría al África negra y al resto del Tercer Mundo sino que además, ofendería a gran parte de la población brasileña, en gran parte heterogénea. Desde un punto de vista económico, un acuerdo con Sudáfrica sería desastroso, ya que podría poner en peligro el acceso brasileño al petróleo, artículo del cual no se tenía abundancia en el Brasil. Concluir en la creación de OTAS podría cambiar básicamente el propósito mismo para el cual se había creado: **grandeza**. "Debemos primero pensar en alcanzar el nivel de una gran potencia y pensar sobre esto", planteaba el Ministro de Marina brasileño, Almirante Geraldo Azavedo Hanning. (71)

Una tercera solución al problema de seguridad para América Latina en el Atlántico Sur era, si es que aún no era demasiado tarde, hacer de toda la zona marítima una zona libre de peligro nuclear, una "zona de paz". Los modelos más relevantes para un arreglo de este tipo eran, aportes del propio acuerdo latinoamericano de Tlatelolco, la cantidad de proposiciones que se habían hecho en las Naciones Unidas en orden a declarar zonas libres de peligro nuclear en el Océano Indico, en el Pací-

(70) Agencia France Press, 22 de septiembre de 1976, **Foreign Broadcast Information Service**, Brazil, 23 de septiembre de 1976.

(71) Jornal do Brasil, 14 de octubre de 1976, **Foreign Broadcast Information Service**, Brazil, 15 de octubre de 1976.

fico Sur e inclusive en el mismo continente africano. Aparte de la meta final de desarme total, estos acercamientos regionales-geográficos en búsqueda de la paz tenían objetivos particulares concretos. Uno de éstos era el de prevenir a Sudáfrica de producir bombas atómicas. La "desnuclearización" o "desmilitarización" de los mares del sur también intentaba restringir la actividad de las superpotencias, es decir, reducir las visitas de submarinos nucleares a puertos, las maniobras navales en alta mar, y las pruebas de misiles militares.

Otra preocupación era el futuro de la Antártica. Las conflictivas demandas por el "continente blanco" habían sido puestas figurativamente sobre el hielo, con un tratado multilateral (1959), el cual prohibía los emplazamientos militares ahí. Sin embargo, este régimen ejemplar que muchos, pero no todos los países potencialmente interesados han aceptado, no cubría el asunto de los recursos minerales. Existe una posibilidad teórica que tal vez se podría encontrar hidrocarburos ahí. Los recursos marinos, tanto de peces como de algunos tipos de camarones son actualmente superabundantes, y obviamente una fuente de proteínas para los sobrepoblados países del Tercer Mundo. La Unión Soviética, Polonia, Alemania Oriental y Japón son los que cosechan actualmente esta rica producción.

Aparentemente éstos serán los tópicos más importantes que saldrán al tapete cuando se vuelva a discutir el Tratado Antártico en 1991. Es posible que se reafirmen algunas reclamaciones territoriales. De acuerdo a la tesis del "sector" de Theresinha do Castro, Brasil podría unirse a Chile y Argentina y pedir legítimamente un pedazo del "queque" congelado antártico. Recientemente se ha estado pensando en un sector geoestratégico "Austral Creciente", con su parte más amplia basado en la Antártica, con una de sus puntas tocando Uruguay y la otra apuntando a Nueva Zelanda. Los avances tecnológicos en el envío de misiles y en la guerra antisubmarina, podrían inclusive poner un precio más alto sobre los santuarios antárticos, tal como los que se encuentran bajo la capa de hielo en el Artico. Antiguos sueños utópicos de convertir este austero, pero sereno séptimo continente en el primer "territorio mun-

dial", podrían ser olvidados a raíz de los actuales desarrollos estratégicos. (72)

Tan sólo recientemente muchos de estos tópicos de rivalidad estratégica, económica y política fueron traídos a colación violentamente a raíz del conflicto británico-argentino en abril de 1982 sobre las Islas Malvinas. La toma de estas islas por parte de la Argentina, el 2 de abril, y de las Islas Georgias del Sur al día siguiente, tuvo un objetivo mucho más amplio que el previsto por muchos observadores del Hemisferio Norte en esos momentos. "El significado de la presencia Argentina en las islas, es que, Argentina controla un área en el Atlántico Sur", declaraba francamente el Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Nicanor Costa Méndez. (73) Además de asegurar los reclamos anteriores argentinos en relación a extender sus 200 millas de mar territorial, la toma de las Malvinas podía poner a la Argentina en una posición de ventaja para llegar a un acuerdo definitivo en la disputa con Chile sobre el Canal de Beagle e inclusive, eventualmente favorecerlos en una distribución de la Antártica. Cuando en 1981 el gobierno británico anunció que su barco patrullero rompehielos HMS *Endurance*, el único barco de la Marina Real que estaba en el Atlántico Sur, iba a ser retirado, el gobierno argentino se encontró con un aparente vacío de poder.

Este fue llenado con 28.000 hombres y una Flota Naval de 110 barcos. Declarando una "zona de exclusión" de 200 millas alrededor de las islas, el gobierno de Su Majestad puso en aviso a todos, incluyendo a la Unión Soviética, de mantenerse alejados mientras se procedía a reconquistar las islas. Para los Estados Unidos, que era aliado de ambos países, de Gran Bretaña a través de la OTAN y de Argentina a través de la OEA/TIAR, y tal como lo dijera el Secretario de Estado Alexander

(72) Theresinha do Castro, *Rumo a Antartida* (Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1975); Garry McKenzie, "National Security and the Austral Crescent", *Mershon Center Quaterly Report* 8, N° 4 (Spring 1984).

(73) Véase en Marshall Van Sant Hall, "Argentine Policy Motivations in the Falklands War and the Aftermath", *Naval War College Review* XXXVI, N° 6, seq. 300 (Noviembre/Diciembre 1983): 21.

M. Haig Jr.: "un amigo de los dos beligerantes", la crisis de las Malvinas los puso ante un dilema terrible. La solución preferida era desviar a la flota británica, tratar que Argentina retirara sus fuerzas, e imponer una "fuerza de paz" con personal americanos, canadiense y de dos países latinoamericanos. (74) Desde la perspectiva de Moscú, quienes mantenían buena observación a través de sus satélites de reconocimiento instalados en el Atlántico Sur, como por medio de barcos de inteligencia y aviones que ya estaban en el área, parecía que Washington quería en forma inteligente convertir las Malvinas en base de la OTAN, tal como había sucedido con las Islas Británicas de Ascensión y Diego García. (75) Después que el extenuante "corretaje honesto" del Secretario Haig de Buenos Aires a Londres falló, y el gobierno de Reagan se echó para atrás, para dejar a la Primera Ministro M. Thatcher manejar la situación a su manera, cualquiera búsqueda por parte de Estados Unidos de usar la crisis de las Malvinas como una forma de amalgamar su alianza Hemisférica con su alianza Atlántica se desvanecieron. Sin embargo, todavía algunos creyeron que existió la necesidad de incorporar a América Latina a un sistema defensivo más amplio. "Como una manera de parar la profitación por parte de los soviéticos de esta campaña, debería establecerse alguna forma de organización del Atlántico Sur", tal como expresara posteriormente el comandante naval británico Nick Kerr. Sin una "acción firme de los países del Atlántico Sur, tanto por parte de Estados Unidos y de los miembros europeos de la OTAN", esa área, con la excepción de las pequeñas y áridas Islas Malvinas, se perderán para siempre para las democracias occidentales". (76)

(74) Alexander M. Haig Jr., **Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy** New York: McMillan Publishing Company, 1984), pp. 266-271. Ver también "The South Atlantic Crisis: Background, Consequences, Documentation", Department of State **Bulletin** 82; Nº 2067 (Octubre 1982): 78-90.

(75) Vojtech Mastny, "The Soviet Union and the Falklands War", **Naval War College Review** XXXVI, Nº 3/seq. 297 (Mayo/Junio 1983): 46-55.

(76) Nick Kerr, "The Falklands Campaign", **Naval War College Review** XXXV, Nº 6/seq. 294 (Noviembre/Diciembre 1982): 21.

CONCLUSION

La formación de cualquier bloque de defensa entre Norteamérica-Europa Occidental-Latinoamérica, si el punto es juzgado de acuerdo con los análisis históricos presentados en este capítulo, debe ser visto como un asunto altamente improbable de suceder y a su vez como una aberración psicológica y conceptual. A pesar de la existencia de un amplio concepto de "Occidente", que implica oposición común al totalitarismo soviético, las instituciones de Estados Unidos, Europa Occidental y de América Latina no pertenecen a la misma comunidad, ni siquiera en el aspecto estratégico. Tal como se ha mostrado, los latinoamericanos tienen preocupaciones extratéticas con foco continental, que ni los europeos occidentales, ni los norteamericanos podrán compartir. La tradición occidental es fundamentalmente una de tipo pluralista. El llamado Triángulo Atlántico, que se opone al bloque soviético o al Tercer Mundo, no pasará nunca más allá de ser una construcción geométrica imaginativa.

Una de las principales razones para esto es la tradicional y aún potente divergencia en la estrategia americana entre Hemisferismo, que es algunas veces aislacionista y Atlanticismo, que tiende a ser globalista, y hoy día incluye incluso a Japón. Los americanos no **quieren** una unificación de sus sistemas de alianzas. Incluso, John Foster Dulles se retuvo de proponer una unificación de este tipo. (77) La clásica lógica imperial de "dividir para reinar" es sólo parte de esta explicación. La respuesta es mucho más profunda. Latinoamérica y Europa Occidental son diferentes lóbulos dentro de la conciencia americana, dividiendo el pensamiento de la nación. Una esfera tiene que ver con asuntos tales como la propiedad del Canal de Panamá o el rescate de ciudadanos americanos en Grenada. Estos, como la ostentosa iniciativa de la Administración Reagan para el Caribe, están solo a uno o dos pasos de convertirse en asuntos

(77) Dulles, Discurso en la reunión de jefes de gobierno de la OTAN, **Bulletin** (6 enero de 1958): 10.

"domésticos". Incluso problemas más remotos geográficamente, como el embrollo de Allende, son generalmente vistos como de carácter casi interno. La otra esfera maneja los problemas de "política exterior", como la aceptación por parte de Europa Occidental de los Pershing II y misiles cruceros, la diplomacia de dejar como base una fuerza de desplazamiento rápido en el Medio Oriente, o las modalidades de cooperación nuclear con la República Popular China.

Una consecuencia desafortunada para América Latina de esta separación conceptual de esferas es que se le quita autonomía, e incluso su identificación del "exterior" por parte de los Estados Unidos. Se le sigue viendo como parte de "nuestro Hemisferio" o "de este Hemisferio". (78) Tal como Salvador de Madariaga observara críticamente en **Latinoamérica: Entre el Águila y el Oso**, "La raíz para cualquier acción colectiva en el continente americano puede ser encontrada en la necesidad de Washington de canalizar a través de algún tipo de institución, o de administrar la hegemonía natural de Estados Unidos sobre Latinoamérica". Como una manera de sobrepasar su propia actitud, Madariaga urge a los Estados Unidos a "realizar algún tipo de conversión Copérnica", y no considerar a otras naciones como "dando vueltas alrededor de ellos", sino que "ser planetas que se den vueltas sobre si mismos". Tiene que haber un reconocimiento acerca de la "relatividad de estas relaciones, basadas en una apreciación más viva del valor de la variedad en la cultura humana". (79)

Uno de los beneficios no apreciados por América Latina en el balance actual entre Moscú y Washington es que, al estar puestos como un **objeto** "entre" los bloques de superpotencias, tiene la posibilidad cada vez más fuerte de emerger como **su-jeto**. Es decir, está llamada a ser el autor de acciones visionarias independientes tales como el Tratado de Tlatelolco, una

(78) S. W. Boggs, "This Hemisphere", Department of State **Bulletin** XII, Nº 306 (6 enero de 1945): 845-850.

(79) Madariaga, **Eagle and Bear**, pp. 121, 171-2, 173.

hazaña de importancia central. La guerra fría entre soviéticos y americanos ha tenido el efecto de obligar a los latinoamericanos a elegir, lo cual es una precondición como a su vez una expresión de libertad. Mientras más positivamente se ejerza esta libertad por parte de los latinoamericanos, en relación con Europa Occidental, en relación a la cooperación con Africa, Asia y los miembros del Tercer Mundo, e incluso, en exploraciones y desarrollos futuros en la Antártica, más intensamente responderá el Aguila Americana a sus necesidades y deseos, en vez de responder a las amenazas del Oso Soviético.