

El TIAR a la luz del conflicto de las Malvinas

Walter Guevara-A. Expresidente de Bolivia. Ha sido diputado y senador, ministro de Relaciones Exteriores y del Interior, embajador ante Naciones Unidas y presidente del Congreso Nacional.

En Latinoamérica la decisión del gobierno de los Estados Unidos de apoyar a Inglaterra y condenar a la Argentina en el conflicto de las Malvinas ha dado lugar a protestas y resentimientos por lo que se juzga como una traición de los Estados Unidos a las obligaciones hemisféricas que establecen el Sistema Interamericano y el TIAR. Se ha dicho que nada volverá a ser igual en las relaciones interamericanas.

En cambio, en los Estados Unidos esa decisión ha sido apoyada por el Congreso y la prensa o, por lo menos, se ha visto como inevitable. La Casa Blanca y el Departamento de Estado han soslayado diplomáticamente la verdadera razón de su apoyo a Inglaterra y su condena a la Argentina. En cuanto a la reacción latinoamericana los norteamericanos, juzgan que es comprensible pero incompatible con la realidad mundial y que será olvidada en unos pocos meses. Para ellos, en el porvenir, todo volverá a ser igual en este hemisferio y los latinoamericanos seguirán metidos en el limbo de su retórica.

El mundo contemporáneo está dividido por los Estados Unidos y la Unión Soviética en sistemas estratégicos y militares opuestos

Por virtud de obligaciones contraídas mediante tratados solemnes el mundo de nuestro tiempo está dividido en sistemas estratégicos y militares regionales que comprometen a casi todas las naciones de la tierra sea con los Estados Unidos o con la Unión Soviética.

Algunos de esos tratados fueron cayendo en desuso por el transcurso del tiempo. Además, a causa de cambios políticos internos, ciertos países se retiraron de los correspondientes sistemas e incluso se cambiaron de lado. Pero la estructura esencial de ambos sistemas se ha mantenido en escala mundial. La administración del presidente Reagan ha reactualizado esos acuerdos y les ha dado nuevo vigor.

Países que participan en el sistema mundial de alianzas regionales de seguridad y defensa de los Estados Unidos. (Siglas en inglés excepto el TIAR)

Las enumeraciones o listas son siempre tediosas pero en este caso resultan indispensables:

a) NATO: EE.UU., Inglaterra, Canadá, Islandia, Francia, Portugal, Noruega, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Alemania Federal, Italia, Turquía y Grecia.

b) TIAR: EE.UU., Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba (que suscribió el TIAR y ahora está en el otro Sistema), Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

c) CENTO: EE.UU., Inglaterra, Turquía, Irán (?) y Paquistán.

d) SEATO: EE UU, Inglaterra, Francia, Tailandia (?), Filipinas, Australia y Nueva Zelandia.

e) ANZUS: EE.UU., Australia y Nueva Zelandia.

Como puede observarse a primera vista, Estados Unidos constituye la columna vertebral de todos y cada uno de esos tratados y, en consecuencia, desempeña el papel de coordinador mundial del sistema. Inglaterra le sigue en importancia porque forma parte de tres sobre cinco arreglos regionales. España ha ingresado recientemente a la NATO.

Además, Estados Unidos es parte de otros acuerdos bilaterales de seguridad y defensa como NORARD con el Canadá. En el Asia su sistema incluye al Japón, Corea del Sur y Taiwan. En el Medio Oriente a Israel, etc.

Países que participan en el sistema mundial de alianzas regionales de seguridad y defensa de la Unión Soviética

a) En Europa, Pacto de Varsovia: Unión Soviética, Alemania Oriental, Polonia, Bulgaria, Hungría, Checoslovaquia, Rumania, etc.

b) En Asia: Mongolia Exterior, Corea del Norte, Vietnam, Cambodia (?), Laos (?), etc.

c) En Africa: Angola, Etiopía, Somalía (que ahora parece estar al otro lado), etc.

d) En el Medio Oriente: Irak.

e) En América Latina: Cuba.

Si bien el número de países del sistema soviético es menor y más impreciso que aquel del sistema de los Estados Unidos, en cambio su distribución geográfica cubre las mismas áreas del mundo.

Autonomía estratégica y militar de la República Popular de China y otros países.

Por su ideología comunista declarada y su organización institucional interna según la cual el partido es el Estado, la República Popular de China podría contarse en el campo socialista. Como es bien sabido ello no es así porque su posición estratégica y militar es claramente autónoma e independiente de los sistemas dirigidos por las dos superpotencias. Conviene recordar esta circunstancia por lo que se dirá más adelante respecto de América Latina.

La India tampoco está incluida en ninguno de los dos sistemas. Lo mismo ocurre con Yugoslavia. Ambos países son muy activos en el campo de los no alineados que tiene que ver más bien con la relación NORTE-SUR que es económica y no militar.

Para los EE.UU. el TIAR solo es una pieza o parte de su sistema estratégico y militar mundial de seguridad y defensa

Una vez que se tienen a la vista los sistemas estratégicos y militares de seguridad y defensa en escala mundial organizados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, es más fácil comprender la diferencia de criterio que existe entre Europa Occidental y los Estados Unidos por un lado, y América Latina por el otro, sobre el papel que debe desempeñar el TIAR.

¿Qué es el TIAR visto con ojos norteamericanos? Dejando a un lado tecnicismos y sutilezas jurídicas y diplomáticas, el TIAR desempeña cuatro funciones estrictamente interdependientes para los Estados Unidos. Esas funciones son:

a) Una de las piezas o partes regionales de un sistema estratégico y militar mundial de seguridad y defensa. Comparado con las otras piezas del sistema es menos importante que la NATO.

b) Marco jurídico y diplomático para coordinar la acción estratégica y militar de los Estados Unidos con los países de América Latina en lo que se refiere a la seguridad y defensa del hemisferio occidental. Instrumento diplomático para acondicionar el continente con el referido propósito. Función complementaria de la anterior.

c) Mecanismo diplomático y político Interamericano para prevenir conflictos armados entre países latinoamericanos y arreglarlos por la vía pacífica mediante la aplicación del procedimiento de consultas. Función complementaria de las dos anteriores.

d) Componente importante del sistema interamericano como foro permanente para la negociación de los problemas no militares ni estratégicos de los Estados Unidos en su relación con los países latinoamericanos.

El TIAR como pieza regional del sistema estratégico y militar de seguridad y defensa mundial de los Estados Unidos

En los campos estratégicos y militar algunos conceptos de su relación con América Latina son como artículos de fe para los norteamericanos.

Primero. Las naciones de América Latina, individualmente o en conjunto, carecen no sólo de los medios materiales sino también de la percepción conceptual indispensable para repeler una agresión de origen extracontinental. En consecuencia, Estados Unidos debe preservar, con sus propios medios, la soberanía y la independencia de sus vecinos en el hemisferio occidental.

Segundo. Garantizar la soberanía y la independencia de las naciones latinoamericanas no es una actitud simplemente generosa o gratuita ni una finalidad en sí porque la realidad es que, en la perspectiva militar mundial, América Latina es la retaguardia estratégica de los Estados Unidos. En su flanco más vulnerable. Su "soft under belly". En consecuencia, proteger a Latinoamérica es también proteger a los Estados Unidos.

Tercero. De las dos premisas anteriores fluye lógicamente que la seguridad y defensa nacional de los Estados Unidos es, automáticamente, sinónimo de la seguridad y defensa nacional de todos y cada uno de los países latinoamericanos.

Vale decir que se trata de una relación de interés mutuo, de una alianza regional defensiva, que por razones prácticas, debe funcionar bajo la dirección de los Estados Unidos.

Esta primera y principal función del TIAR desde el punto de vista norteamericano, es una consecuencia de su confrontación con la Unión Soviética a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Es también un matiz de la relación Este-Oeste y un subproducto de la guerra fría.

El mundo visto así es un gigantesco campo de batalla estratégico, político y militar en el que luchan constantemente la "expansión del comunismo" y la "contención del comunismo". En esa lucha no caben términos medios. El que no está conmigo está con la Unión Soviética. Las naciones latinoamericanas no pueden escapar a esa alternativa que no distingue sino lo negro y lo blanco.

El conflicto de las Malvinas ha hecho estragos con esta interpretación norteamericana del mundo y, por consiguiente, con las funciones que se le atribuyen al sistema interamericano y al TIAR.

El TIAR como marco institucional, jurídico y diplomático para organizar, coordinar y regular la acción común de seguridad y defensa del hemisferio occidental frente a una agresión de la Unión Soviética. Función complementaria de la anterior

Por supuesto que el TIAR no menciona a la Unión Soviética ni a sus aliados. Se limita a establecer que "un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos".

Así que teóricamente, el Estado agresor puede ser europeo, africano o asiático. Puede tratarse también de un ataque armado de un Estado americano contra otro Estado americano pero esa situación será contemplada más adelante, al examinar la tercera función que el TIAR desempeña para los Estados Unidos.

Lo que es importante decir aquí es que no obstante su redacción literal vaga e imprecisa, la presunción básica del TIAR es que la agresión contra un país americano sólo puede provenir de la Unión Soviética o de alguno de sus aliados. Esa es la misma presunción que informa los otros tratados regionales del sistema estratégico y militar mundial de seguridad y de-

fensa de los Estados Unidos. La confrontación Este-Oeste es el marco de referencia constante de todo el sistema.

Proceso de acondicionamiento de Latinoamérica

Organizar y poner en funcionamiento una alianza estratégica y militar regional que incluye a veintiún países soberanos y que es además, pieza o parte de un sistema mundial y acondicionar a Latinoamérica para desempeñar apropiadamente esa función, ha sido una tarea de años que sólo se ha podido hacer gracias al establecimiento, por acuerdo común, de las reglas del juego. El TIAR establece esas reglas y, en consecuencia, es el marco institucional, diplomático y jurídico de esta alianza estratégica y militar regional.

Función política del TIAR

Como puede observarse hasta esta altura, el énfasis en los aspectos militares del TIAR ha resultado preponderante. Sin embargo, esa no es más que una apariencia porque en la realidad, la función principal de este Tratado ha sido esencialmente política. Para no pecar de asercionalismo puro y simple, son indispensables algunas informaciones y explicaciones adicionales.

Históricamente Estados Unidos nunca necesitó de América Latina para proteger su seguridad y defensa nacional. Todo lo contrario, actuó siempre como protector y miró con indiferencia un poco despectiva los establecimientos castrenses de este continente.

Tales establecimientos castrenses, a partir de principios de este siglo, fueron organizados, instruidos, armados y uniformados por misiones militares europeas. Esas misiones enseñaron además, a los oficiales latinoamericanos, las doctrinas de guerra que estaban en boga en sus respectivos países, doctrinas que fueron elaboradas de acuerdo a las realidades geográficas y a la experiencia centenaria adquirida en los innumerables conflictos armados del viejo continente.

La Segunda Guerra Mundial mostró que las fuerzas armadas de Latinoamérica podían influir apreciablemente sobre la orientación de sus correspondientes gobiernos no sólo en asuntos locales sino también en otros de interés hemisférico y aún mundial. Es obvio que Estados Unidos sacó las conclusiones correspondientes de esa experiencia.

La Escuela de Panamá

Interesándose en ese descuidado aspecto de sus relaciones con los países latinoamericanos y actuando con su proverbial pragmatismo, lo primero que hizo fue organizar la Escuela Militar de Las Américas en la Zona del Canal de Panamá (1946). La principal pero no la única finalidad de esta escuela, por la que han pasado unos cincuenta mil oficiales latinoamericanos, fue sustituir la influencia europea en los establecimientos castrenses en el continente por otra norteamericana, como en efecto ha ocurrido.

Según se ha visto más arriba, ese primer paso fue complementado un año después con el TIAR (1947) como marco jurídico y diplomático continental para coordinar la seguridad y defensa de este hemisferio. Dentro de ese marco general Estados Unidos suscribió, adicionalmente, diversos tratados bilaterales específicos de asistencia militar con distintos países latinoamericanos de acuerdo a sus características y a la función que podían desempeñar en la defensa del hemisferio.

Las armas, la organización, los reglamentos y los uniformes europeos fueron reemplazados por otros de los Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con las respectivas misiones militares.

Los cañones deben apuntar al exterior

Pero el cambio más importante que los Estados Unidos introdujo en los establecimientos militares latinoamericanos fue el de su doctrina sobre seguridad y defensa nacional.

Los europeos habían enseñado, de acuerdo a su experiencia de siglos, que el enemigo potencial contra el que hay que prevenirse es siempre el vecino o una alianza de los vecinos. En consecuencia, las fuerzas armadas nacionales deben estar preparadas para dirigir su acción fuera de su territorio o en las fronteras del mismo, Los cañones deben apuntarse hacia el exterior,

Cambio de doctrina

Los americanos argumentaron que eso no es necesariamente cierto y que, de todos modos, es la parte menos importante de la seguridad y defensa de las naciones de este continente dadas las características estratégicas y militares del mundo actual, características a las que ningún país puede escapar.

En efecto, el enemigo potencial no es necesariamente el vecino geográfico de cada país americano porque ahora la mayor amenaza de agresión proviene de fuera del hemisferio. En consecuencia, todos los países de América deben unirse y actuar en conjunto para rechazar esa agresión extracontinental. Se trata de una "Doctrina ampliada de seguridad y defensa nacional" que tiene su lógica en términos militares.

Los cañones deben apuntar al interior

Pero el planteamiento y las enseñanzas de los profesores norteamericanos a los oficiales de América Latina no terminan ahí sino que se amplían al campo de la política. Es en este punto que el TIAR cambia su función militar original por otra de carácter político y se vuelve un instrumento del acondicionamiento mental y organizativo de América Latina. Este nuevo aspecto tiene también su correspondiente fundamentación conceptual.

El simple transcurso del tiempo y las innovaciones revolucionarias en materia de tecnología de armamentos mostraron que la Unión Soviética, como agresor potencial, no podría repetir en América algo como la invasión del Ejército Rojo a los países de Europa Oriental hecho que le dio el control de Polonia, Bulgaria, Hungría, Checoslovaquia, Letonia, Lituania, parte de Alemania, etc. Además, era obvio que existían problemas estratégicos y logísticos agravados por la distancia y por la inferioridad de la marina de guerra y la aviación soviética, que convertían en impracticable la hipótesis de una agresión propiamente militar de ese origen.

Sin embargo, para constituir cabeceras de puente del enemigo, especialmente en los países subdesarrollados, no es imprescindible la conquista militar previa. Puede lograrse el mismo resultado mediante acciones políticas que aprovechen y utilicen los descontentos y las reivindicaciones locales mediante "Movimientos de Liberación Nacional" organizados, controlados y dirigidos por los partidos comunistas y otros agentes, conscientes o inconscientes, del enemigo. Tales agentes pueden apoderarse, y en efecto se han apoderado, en algunos países de los gobiernos respectivos, sea directamente o encubriéndose con la etiqueta de distintas organizaciones locales.

Así planteadas las cosas, resulta que la amenaza de agresión militar se convierte en amenaza de agresión política. En consecuencia, la seguridad y defensa nacional de los países pequeños no puede descansar en las mismas premisas que la seguridad y defensa nacional de las grandes potencias. Los pueblos de la periferia luchan por lograr su desarrollo económi-

co y social y por alcanzar un nivel de equilibrio interno que conduzca a la estabilidad de sus instituciones políticas, que es el punto de partida y el requisito previo de su seguridad exterior.

Es precisamente en ese campo donde puede observarse la peligrosidad de los antagonismos que se originan por acción del enemigo. Es allí que se percibe la vulnerabilidad y deficiencia del poder nacional propio frente a las asechanzas de la Unión Soviética cuyos agentes están escondidos en el seno del pueblo.

Traduciendo esos conceptos a normas para la acción, se ve que lo importante para los pueblos de América Latina es prepararse para repeler la subversión y la insurgencia interna más bien que la agresión de sus vecinos. Por ello es necesario apuntar los cañones hacia dentro.

Los militares latinoamericanos en función política

Para contrarrestar ese tipo de agresión no son útiles los procedimientos exclusivamente militares. Tampoco basta la represión. Hacen falta concepciones y métodos políticos que habiliten a los militares con un apropiado instrumento ideológico para ese fin.

Ese instrumento conceptual es la teoría de la "Construcción Nacional" cuyos elementos constitutivos esquematizados son los siguientes: Los países en proceso de desarrollo, como son en diversos grados los de América Latina, sufren de un considerable atraso económico y social que es el caldo de cultivo para las acciones extremistas y para la deformación interesada de los movimientos populares liberales o progresistas. En la mayoría de los casos, la democracia representativa no ha podido remediar esa situación. No es exagerado decir que frecuentemente ha fracasado frente a la realidad latinoamericana. Los políticos civiles, que nunca se ponen de acuerdo, que hablan en lugar de hacer, que carecen de autoridad, que suelen ser deshonestos, no pueden emprender esa tarea.

La solución se encuentra en las fuerzas armadas nacionales. Ellas pueden tomar a su cargo el desarrollo económico y social de su respectivo país, pueden dar trabajo a todos pero también imponer disciplina. Pueden proporcionar salud, vivienda y educación. Para eso cuentan con su organización jerárquica y su patriotismo. Deben comenzar estableciendo un "Proyecto Nacional". Así cumplirán además, su función propiamente militar ya que la aplicación de la teoría de "La Construcción Nacional" aumentará el poder y, por consiguiente, la seguridad y defensa del país, puesto

que una nación pobre, con un pueblo ignorante, es presa fácil para cualquier insurgencia.

Origen, destino y consecuencia de la doctrina

Claro está que ese almacén ideológico que tuvo - y todavía tiene - al TIAR como marco general de acción interamericana, no se levantó en un día. Fue más bien un proceso originado en los círculos de inteligencia y militares de los Estados Unidos, desarrollado en diversos programas y distintos procedimientos y transmitido progresivamente a los oficiales latinoamericanos cuya participación en ese proceso parece haber sido, principalmente, la de recipientes de la doctrina.

Lo cierto es que muchos oficiales latinoamericanos en diversos países entendieron que debían prepararse para hacer frente a ese riesgo de agresión extracontinental con las medidas apropiadas que no son precisamente las que enseñaron los europeos. Que es necesario conocer y estudiar al enemigo interno. Dominar sus teorías políticas y sus procedimientos de acción. Identificarlo cuando está escondido en el seno del pueblo cuyas dificultades y miserias explota para sus fines propios.

El desarrollo, previsto o no, pero perfectamente lógico de esas enseñanzas, llevó a los oficiales de varios países latinoamericanos a la certeza de que su misión sagrada - porque así se presentaron las cosas - era y sigue siendo aplastar la subversión interna sin cuidarse mucho de sutilezas y distinciones políticas ni de libertades ciudadanas, protección de la dignidad humana y otras cosas de ese estilo. Esa misión sagrada importaba también la vigilancia celosa del comportamiento de las instituciones políticas, sin excluir al congreso y al poder ejecutivo, del respectivo país porque era posible e incluso probable, que el enemigo se hubiera infiltrado allí.

Llegado el caso, los militares latinoamericanos debieran tomar el gobierno en sus manos puesto que tienen las condiciones de liderazgo y patriotismo que la defensa de su país exige.

Indiferencia de los dirigentes civiles

El marco institucional, jurídico y diplomático provisto por el TIAR y ampliado por el sistema interamericano del cual es uno de los pilares, hizo posible que esta considerable empresa de acondicionamiento mental, político y organizativo de Latinoamérica como pieza del sistema mundial de seguridad y defensa de los Estados Unidos, se llevará a término sin in-

quietar mayormente a la opinión pública ni a los dirigentes políticos y sindicales de estas naciones.

Por otra parte, ese marco proporcionó discreta sanción oficial a la creación de organismos de coordinación y control tales como las reuniones periódicas, en distintas capitales del continente, de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas de los países americanos bajo la dirección de los representantes militares de los Estados Unidos. También se reunieron - se reúnen periódicamente los componentes de distintas armas como la aviación o especialidades como la inteligencia o las comunicaciones militares. Además, el sistema interamericano consagra la existencia de la Junta Interamericana de Defensa (J.I.D.) y el Colegio Interamericano de Defensa (C.I.D.) con sede en Washington. Finalmente, el M.A.P. (Military Assistance Program) proporcionó los medios necesarios a través de facilidades para la compra de armas y equipos y la instrucción indispensable para el cabal cumplimiento de esa segunda función del TIAR tal y como ha sido visto por los Estados Unidos.

Policías políticas grandes

Apenas si es necesario agregar que muchas cosas que sólo pueden mencionarse de pasada por falta de espacio, han ocurrido en este continente a lo largo y como consecuencia, directa o indirecta, de ese proceso de acondicionamiento de América Latina como pieza o parte del sistema estratégico y militar mundial de seguridad y defensa de los Estados Unidos. Dictaduras militares revestidas de buenas intenciones encaminadas a corregir el desorden y el caos institucional, aplastar la subversión, garantizar el desarrollo económico y social de los pueblos y devolverles su dignidad, han terminado convirtiendo a las fuerzas armadas locales de algunos países en policías políticas grandes. Medidas económicas impuestas no obstante su alto costo social que han producido la quiebra financiera. Moralización pública que se ha convertido en corrupción generalizada. Dignidad de los pueblos, derechos humanos y libertades sustituidos por las cárceles, las torturas, los desaparecidos y el exilio.

En América Latina hay una amplia publicidad sobre esas características de los regímenes militares. Lo que no parece haber es la percepción clara de una buena parte de sus orígenes que son atribuibles a la empresa hemisférica de seguridad y defensa fundada en concepciones que no reflejan, necesariamente, los verdaderos intereses latinoamericanos.

El TIAR como mecanismo de aplicación del procedimiento de consultas para prevenir conflictos armados entre países latinoamericanos y arreglarlos por la vía pacífica. Función complementaria de las dos anteriores

Cabe recordar aquí que en su confrontación con la Unión Soviética, Estados Unidos mira a Latinoamérica como a su retaguardia estratégica y militar.

Conflictos armados inaceptables

Ahora bien, una retaguardia estratégica sacudida por conflictos internos y guerras entre los países comprendidos en su perímetro sería un factor de inseguridad permanente y un riesgo muy grave en caso de crisis. Lo mismo ocurriría para la Unión Soviética si estallaran conflictos armados entre Alemania del Este y Polonia por ejemplo, o entre Hungría y Checoslovaquia.

Así que en interés de su propia seguridad y defensa a Estados Unidos le conviene, tanto como a los países latinoamericanos, esta función complementaria del TIAR como mecanismo de aplicación del Procedimiento de Consulta del Sistema Interamericano para prevenir guerras intracontinentales y arreglar por la vía pacífica, los conflictos internacionales del continente.

Iniciativa latinoamericana

El Procedimiento de Consultas fue una iniciativa latinoamericana anterior al TIAR que recibió el espaldarazo de los Estados Unidos en una Conferencia Extraordinaria reunida en Buenos Aires el año 1936 por convocatoria del presidente F. F. Roosevelt. Algunos antecedentes son también necesarios a ese respecto.

La Guerra del Chaco entre Bolivia y el Paraguay (1932-1935) que causó unas 100.000 bajas contando ambos lados, que duró tres años, que parcializó la opinión pública de Sudamérica en favor de uno y otro contendiente y que movilizó a los gobiernos, los políticos y los diplomáticos desde Washington hasta Buenos Aires, demostró cuan riesgosa podía ser para la solidaridad continental la repetición de un acontecimiento de esa clase.

Acumulación de factores que desencadenaron la Segunda Guerra Mundial

Además, en esa misma década de 1930 a 1940, ocurrieron acontecimientos en el mundo que han proyectado sus consecuencias hasta el presente. Poco antes Mussolini tomó el poder en Italia. Hitler fue elegido canciller

de Alemania y Roosevelt presidente de los Estados Unidos. Stalin consolidó su poder personal después de las famosas purgas. Los factores que desencadenarían la Segunda Guerra Mundial a fines de esa década, estaban acumulándose precipitadamente.

Nuevo estilo en las relaciones hemisféricas

No parece aventurado decir que en tales circunstancias debió ser obvio para el presidente Roosevelt que había terminado para su país el período de las conquistas territoriales y las intervenciones armadas unilaterales en Latinoamérica y que la naciente realidad de su propio poder en el mundo comenzaba a imponerle la necesidad de encontrar una nueva forma, un nuevo estilo, para sus relaciones hemisféricas a fin de tener las manos libres en otros continentes. El quería asegurar, a largo plazo, la paz entre los países americanos para evitar problemas en este hemisferio y contar con su apoyo unánime en caso de producirse el conflicto mundial que se veía venir. El desarrollo posterior de los acontecimientos ha confirmado la utilidad de sus previsiones para los Estados Unidos.

Utilidad mutua del Procedimiento de Consultas

El procedimiento de Consultas ha evitado innumerables conflictos armados en Latinoamérica, lo cual ha sido igualmente útil para las naciones de este continente que para los Estados Unidos, en cuanto función complementaria a las otras del TIAR.

Además de los problemas militares y estratégicos contemplados en el TIAR existen muchos otros que se negocian en la esfera más amplia del sistema interamericano

Para Estados Unidos Latinoamérica no es, por supuesto, únicamente su retaguardia estratégica y militar sino también un grupo numeroso de naciones soberanas e independientes que están en el mismo hemisferio y con las cuales tiene - individual y colectivamente - relaciones y problemas económicos, políticos, jurídicos, diplomáticos, culturales, sanitarios, etc., que son importantes.

Estructura del Sistema Interamericano

Esas relaciones multilaterales no militares ni estratégicas, están contempladas en la Carta de la Organización de Naciones Americanas (OEA) que fue aprobada en Bogotá en 1948 o sea un año después de suscrito el TIAR. Además, existen varios otros convenios especiales como el Tratado de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) y otros que, combinados entre sí, se ocupan desde la formulación de principios generales de filosofía po-

lítica y doctrinas jurídicas hasta detalles de procedimiento. EE.UU. forma parte de todos ellos.

El conjunto de esos tratados multilaterales y las organizaciones, consejos, comités, subcomités y agencias que se han creado por aplicación de los mismos forma el sistema interamericano. Estructuralmente el TIAR, la Carta de la OEA y el Pacto de Bogotá, constituyen los tres pilares sobre los que se asienta todo el sistema.

Distinta significación que se atribuye al sistema interamericano

No hace falta añadir aquí otras informaciones bien conocidas sobre el sistema interamericano. Lo que sí parece pertinente es agregar algunos comentarios sobre la distinta significación regional y mundial que atribuyen los latinoamericanos por un lado, y los norteamericanos por el otro, al interamericanismo y la interdependencia como las doctrinas jurídicas sobre las que se ha levantado la estructura del sistema y en consecuencia, sobre la finalidad del mismo.

Para los latinoamericanos el sistema interamericano es un foro de negociación entre iguales

Para los latinoamericanos la existencia y el funcionamiento del sistema interamericano presupone la soberanía, la independencia y la igualdad de obligaciones y derechos de todos los estados miembros entre sí y respecto del conjunto. Por supuesto que eso es ilusorio si se compara el poder real de los Estados Unidos con el de cualquiera de las naciones latinoamericanas. No sería tan ilusorio si estas últimas pudieran actuar unidas, como un interlocutor colectivo autónomo de los Estados Unidos, en cuyo caso podría crearse un equilibrio relativo y seguramente cambiante, sin que ello signifique conflicto permanente.

De todas maneras, aún con sus actuales características, el sistema interamericano ha sido, y continúa siendo, útil para negociar y arreglar colectivamente los problemas comunes de las naciones americanas y algunas veces también aquellos de carácter bilateral o exclusivamente nacional. Desde luego, eso no quita ni excluye la relación bilateral necesaria de los Estados Unidos, país por país, en el continente. El énfasis entre uno y otro tipo de relación ha variado de acuerdo a las circunstancias y también con los cambios de administración en los Estados Unidos.

Para los norteamericanos además de un foro de negociación, el sistema interamericano existe para prevenir la presencia en el hemisferio occidental de un otro interlocutor colectivo autónomo

Desde su iniciación a fines del siglo pasado como una pequeña oficina comercial "bajo la vigilancia del Secretario de Estado", lo que es ahora el vasto y complejo sistema interamericano tuvo - y ha mantenido - para los norteamericanos el propósito original claramente manifestado en aquella época por el secretario de Estado James G. Blaine: "Si no nos unimos con ellos (los latinoamericanos) terminarán uniéndose contra nosotros".

La presunción de que Latinoamérica unida como interlocutor colectivo autónomo sólo puede darse "contra nosotros", parece haber deformado muchas veces - y aún continúa deformando - la percepción que los Estados Unidos tiene de América Latina.

Es con ese criterio que los Estados Unidos ha ido ajustando, a lo largo de casi un siglo, su relación y su política con todos y cada uno de los países latinoamericanos, acomodándose a las mudanzas y la evolución del acontecer hemisférico y mundial con mayor o menor flexibilidad según las características cambiantes de su política interna, pero manteniendo uniforme su estrategia general en este aspecto de su política exterior.

El cumplimiento de ese propósito invariable ha requerido, algunas veces, de procedimientos y medios amargamente resistidos en Latinoamérica y condenados por su propia opinión pública. Pero en general, ha sido suficiente mantener la presencia constante de una delegación norteamericana en todas las reuniones de los latinoamericanos para lograr el resultado propuesto.

Esas delegaciones, habitualmente corteses, eficientes y discretas, han frustrado automáticamente y con su sola presencia la aparición de un interlocutor latinoamericano colectivo y autónomo en las relaciones hemisféricas. El recurso sostenido de los Estados Unidos de dialogar consigo mismo, colocándose a un lado de la mesa como miembro preponderante del sistema interamericano que hace proposiciones, que formula demandas y resuelve cosas y, simultáneamente, al otro lado de la misma mesa, como potencia hemisférica y mundial autónoma que analiza las proposiciones, que escucha las demandas y cumple o ignora las resoluciones según sea su interés particular, se ha interpuesto en el camino de la unidad latinoamericana y, por consiguiente, de su presencia como un interlocutor colectivo y autónomo en los negocios del hemisferio.

Beneplácito de los gobiernos latinoamericanos

Los anteriores comentarios no reflejarían equitativamente la realidad si no se agregara que esa actitud de los EE.UU. no ha sido objetada y más bien ha recibido el beneplácito sostenido de los gobiernos latinoamericanos y la indiferencia de la opinión pública del continente.

El conflicto de las Malvinas ha puesto sobre el tapete este distinto modo de apreciar las finalidades y los propósitos del sistema interamericano según el lado desde el cual se juzga el problema.

Cambios en la percepción latinoamericana del TIAR como alianza estratégica y militar regional autónoma e independiente de las otras

La distinta función que se atribuye por los latinoamericanos y los norteamericanos al interamericanismo, la interdependencia y el sistema interamericano en su conjunto adquiere especial relieve cuando se trata del TIAR.

Identidad en la interpretación de los problemas del mundo

En la época en que se suscribió el TIAR y hasta unos veinte años después, los estadistas y los diplomáticos latinoamericanos tenían - o parecían tener - una mayor identidad que ahora con los Estados Unidos en su interpretación de los problemas del mundo. Fue en ese período cuando hubo una intensa y entusiasta actividad hemisférica para elaborar las doctrinas jurídicas del interamericanismo y la interdependencia y para construir, literalmente, el sistema interamericano sobre la base de los principios de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la libre determinación de los pueblos.

Con ese espíritu los gobiernos latinoamericanos compartieron en aquel período con los Estados Unidos conceptos tales como la guerra fría; la expansión y la contención del comunismo; la preponderancia de la confrontación Este-Oeste sobre cualquier otro problema de orden regional o mundial; la erradicación de las guerrillas en el continente; la exclusión de Cuba del sistema interamericano y el desembarco de unos 30.000 "marines" en Santo Domingo.

Sobre la base de esas identidades sustanciales compartidas por los grupos dirigentes de Latinoamérica con los Estados Unidos, seguramente parecía natural y apropiado convenir en una alianza estratégica y militar regional, autónoma e independiente, para proteger a sus pueblos contra

cualquier agresión de origen extracontinental y asegurar la paz en América. Así nació el TIAR.

Cambios en la percepción latinoamericana del mundo

En el tiempo transcurrido desde entonces han ocurrido cambios importantes en la percepción latinoamericana de los problemas mundiales. Por vía de ejemplo y sin mayor detalles, pueden señalarse los siguientes aspectos en los que existe una divergencia creciente:

- a) Injusticia de los términos del intercambio comercial entre los países industrializados y los países en desarrollo.
- b) Brecha económica y tecnológica en constante aumento entre ellos.
- c) Emergencia de los países del Tercer Mundo en el escenario internacional contemporáneo y repudio del colonialismo.
- d) Urgencia de establecer un nuevo orden económico mundial.
- e) Incertidumbre sobre si la amenaza de subversión interna es más grave que la explotación de las corporaciones transnacionales y la dependencia, etc.

Esos y otros nuevos puntos de vista de los latinoamericanos sobre sí mismos, compartidos con los de otras naciones de la periferia, han dado lugar a su sistematización en el conflicto Norte-Sur que resulta paralelo y cada vez más importante para estos pueblos que la confrontación Este-Oeste.

El SELA

Un resultado todavía incipiente en Latinoamérica de esta nueva percepción de los problemas mundiales ha sido la creación del SELA que, a diferencia del sistema interamericano, incluye a Cuba pero excluye a los Estados Unidos. El propósito inicial es que el SELA se convierta en el interlocutor válido de los países latinoamericanos con los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. La mayor restricción del SELA es que, de acuerdo a su carta constitutiva, sus actividades están estrictamente limitadas al campo económico. Aún así, es probablemente el mejor embrión de un proyecto de unidad y autonomía latinoamericana.

Campos en los que Latinoamérica ha logrado la unidad

Es un lugar común decir que el problema fundamental latinoamericano ha sido - y sigue siendo - encontrar una interpretación unánime de su realidad y la correspondiente voluntad para la acción lo que permitiría establecer su presencia como interlocutor válido y autónomo en la región y el mundo.

Esa unidad se ha logrado, relativamente, en los campos jurídico y político en los que se han impuesto conceptos conocidos y repetidos por todos.

También se ha logrado, en menor medida, en asuntos económicos, sobre todo a partir de la reunión de Quitandinha (1954); la cruzada profética del economista Prebisch, la organización de la CEPAL; las reuniones Norte-Sur y otras acciones similares. Los resultados prácticos son pequeños comparando la retórica con los hechos. Pero al menos existe, o está en formación, una percepción uniforme latinoamericana respecto a sus problemas económicos, un propósito de autonomía y la voluntad de una acción concertada.

Lo que no existe ni como planteamiento

Lo que no existe es la percepción, el conocimiento común, de que en los hechos Latinoamérica constituye una realidad geográfica de valor estratégico y militar en el ordenamiento respectivo del mundo contemporáneo. El conflicto de las Malvinas ha probado ampliamente que las naciones latinoamericanas no se interesaron, hasta el presente, en su significado estratégico y militar. Ese tema fue dejado a la conducción exclusiva de los Estados Unidos.

No se puede montar dos caballos al mismo tiempo

La consecuencia ha sido que en esta guerra no declarada que ha enfrentado un país clave de la NATO que es Inglaterra, con un país clave del TIAR que es la Argentina, han ocurrido cosas que parecen absurdas si se tiene en cuenta que Estados Unidos es miembro de la alianza regional defensiva que es el TIAR, pero que no lo son, si se mira a ese país como superpotencia mundial.

En efecto, EE.UU., al igual que los aliados europeos de Inglaterra en la NATO, ha impuesto a la Argentina - y por extensión a Latinoamérica - sanciones económicas que podrían entenderse como expedientes punitivos en una confrontación Norte-Sur que es económica, pero que no se entienden como medidas estratégicas y militares propias de la confrontación Este-Oeste porque tal confrontación no ha ocurrido.

Esas cosas sólo pueden explicarse por aquello de que nadie puede montar dos caballos al mismo tiempo. A Latinoamérica le hace falta su caballo propio si tiene la madurez necesaria para actuar en el mundo contemporáneo como interlocutor colectivo válido y autónomo.

Lo que hemos olvidado los latinoamericanos respecto al TIAR

Ateniéndonos a la retórica más que a las realidades, los latinoamericanos seguimos creyendo que el TIAR es, efectivamente, una alianza estratégica y militar regional autónoma e independiente de cualquier otra. Hemos olvidado que se creó, originalmente, por iniciativa de los EE.UU., cuando las condiciones del desarrollo histórico habían cambiado de tal manera que no podría contarse con la solidaridad latinoamericana en los conflictos estratégicos y militares mundiales por el procedimiento simple de la imposición. Que en consecuencia era imprescindible encontrar un nuevo marco político y diplomático que estableciera la responsabilidad colectiva para la defensa común contra la agresión. Hemos olvidado también que el funcionamiento del TIAR presupone, por consentimiento nuestro, la preeminencia del criterio de los EE.UU. en todos los asuntos relativos a la seguridad y defensa del hemisferio.

Al ponerse de relieve esa situación en las últimas reuniones interamericanas, se ha producido algo así como un diálogo entre dos sordos: El uno que invoca principios jurídicos para encubrir la realidad y el otro que recuerda solidaridades hemisféricas para proteger sus ilusiones.

Supuestos inmovibles puestos a prueba

Lo que ocurre realmente es que el conflicto de las Malvinas ha sometido a prueba supuestos que hasta ahora se tenían por inmovibles en América Latina tales como la automática solidaridad hemisférica frente a una agresión de origen extracontinental. Los hechos han demostrado que los EE.UU. no comparte, en todas las circunstancias, tales supuestos. Pero hay que agregar que por razones obvias, no le conviene contradecir oficialmente ni menos destruir esa presunción latinoamericana porque constituye uno de los pilares de la Interdependencia y el Sistema Interamericano. Los sueños son parte de la vida.

Si se comparan a la luz de las exigencias estratégicas y militares contemporáneas, el TIAR con la NATO, que es la pieza europea del sistema de seguridad y defensa de los Estados Unidos, hay que reconocer que la NATO le resulta más importante en el marco de esa realidad. Es más importante porque la frontera militar de los EE.UU. en el Este - el más probable campo de batalla es una confrontación con la Unión Soviética - está

en Europa. Inglaterra y la República Federal de Alemania son países claves en esa frontera. El Reino Unido ha hecho valer esa circunstancia para cobrar, por anticipado, a los EE.UU. en el conflicto de las Malvinas, el precio que pudiera tener que pagar, a su vez, en el caso de una confrontación armada entre las dos superpotencias. La historia decidirá si la aplicación en este caso, del proverbial pragmatismo anglosajón, ha sido un acierto o un error.

Entre tanto, EE.UU. ha puesto en riesgo deliberado y consciente, probablemente inevitable, el porvenir de sus relaciones con Latinoamérica para satisfacer esa exigencia de Inglaterra con la esperanza de que el tiempo, la característica desunión de los latinoamericanos y una hábil política, le permitirán curar las heridas y restablecer la validez de los supuestos sobre los que descansa la relación interamericana.

Las perspectivas de la neutralidad latinoamericana

Es pertinente recordar aquí lo que se dijo más arriba sobre la República Popular de China que, no obstante su similitud ideológica y organizativa con otros países comunistas, se mantiene como un sistema estratégico y militar autónomo e independiente de las dos superpotencias.

Con este antecedente parecería útil examinar la hipótesis de las modificaciones que se producirían en el actual panorama estratégico y militar mundial si Latinoamérica pudiera pensarse a sí misma y actuar, como la República Popular de China, independiente y autónoma respecto de los bloques que dividen el mundo contemporáneo. La tarea que en ese caso se plantearía como secuela del conflicto de las Malvinas, consistiría en que no obstante cualquier diversidad de organización económica, social y política, el Continente pudiera escoger su propio camino. Los requisitos y las consecuencias de un propósito de autonomía de semejante magnitud son incalculables y riesgosos. Armarse por su propia cuenta está fuera del alcance latinoamericano. La neutralidad podría ser la alternativa.

Por difícil que fuera ese propósito tendría una utilidad más o menos inmediata. Activaría un cambio de actitud por los dos lados, en cualquier negociación con los EE.UU. y Europa, disminuyendo la interinidad habitual de este continente en los negocios mundiales.

El requisito previo de la neutralidad es el mismo que para cualquier otra empresa latinoamericana. La unidad efectiva de estos países en el propó-

sito común de establecer su presencia como un interlocutor colectivo y autónomo en los negocios del hemisferio y el mundo.

Contar con la participación simultánea de todos los países latinoamericanos en ese proceso es ilusorio. Pero la guerra no declarada en el Atlántico Sur ha mostrado que cuatro o cinco naciones del continente podrían pensar con respecto al TIAR, en la posibilidad de crear un sustituto, o al menos un paralelo exclusivamente latinoamericano, para atender por cuenta propia los problemas de seguridad y defensa de América Latina, así no fuera más que por la vía de la neutralidad.