

I. Artículos

JUAN VALDÉS PAZ (1938). Lic. en Sociología. Dirige el Departamento de América Latina en el CEA.

Los conflictos interestatales en América Latina

El examen histórico de los conflictos interestatales latinoamericanos incluye aquellos originados por el sistema de dominación norteamericano en la región, así como el análisis de sus causas profundas

El presente trabajo tiene como objetivo examinar la situación y tendencias actuales de los conflictos interestatales más relevantes de América Latina y el Caribe. Para ello nos valdremos de una reflexión inicial a propósito de los trabajos sobre este tema de los profesores Treverton y Grabendorff.¹ El sentido de este examen es contribuir a enmarcar estos conflictos en el marco real en que suceden y analizarlos mediante los conceptos que nos parecen más explicativos y adecuados a su naturaleza.

CUESTIONES METODOLÓGICAS y CONCEPTUALES

El primer problema que se nos presenta es el de la ambigüedad y las diferencias semánticas con que el término conflicto es utilizado por distintos autores. Si bien en general se coincide en la idea de oposición de intereses que da lugar a acciones hostiles entre las partes, se discrepa en la interpretación de tales intereses, así como en la identificación de las hostilidades.

Para el caso de los conflictos interestatales no valdría la definición de “estadía extremo de la competencia cuya finalidad última es la eliminación del competidor”, ni la de “conflictos entre Estados que pueden conducir al empleo de la fuerza armada”.² Ambos pecan por su excesiva o restringida extensión. Más bien se trataría de la oposición de intereses que se manifiestan a través de los Estados, mediante algún grado de violencia que tiene como fin suprimir a una de las partes o subordinar un interés al otro. Esta definición operacional tiene como propósito evitar reducir los conflictos interestatales a su forma aparente, así como tratar de reducir sus manifestaciones hostiles a la sola expresión armada. No obstante, en los trabajos que nos sirven de referencia, los conflictos interestatales estudiados son aquellos que se perciben bajo enfrentamiento armado o susceptibles de llegar al mismo, por lo que de alguna manera nos mantendremos en sus límites de referencia.³

Iguales diferencias de sentido nos encontramos al identificar las fuentes de conflictos cuyos motivos aparentes pueden inclinamos, bajo la acepción general de que todo

¹ Cfr. Gregory F. Treverton: *The Interstates Conflicts in Latin America*, The Wilson Center, Washington DC, 1984, y Wolf Grabendorff: *Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America*, The Wilson Center, Washington DC, 1981.

² Véase la definición de conflicto que se ofrece en el *Diccionario de Ciencias Sociales*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

³Cfr. Gregory F. Treverton: *op. cit.*

conflicto es para provocar o evitar un cambio dado en la otra parte, a enumerarlos por sus reclamaciones como territoriales, políticos, económicos, etc. Sin embargo, el sentido verdadero de todo conflicto ha de buscarse no sólo en las demandas planteadas por las partes o los Estados contendientes, sino también en los contextos reales en que estos ocurren y que explican en última instancia el origen y/o la recurrencia de tales conflictos. Para el caso de América Latina y el Caribe, esta identificación de las fuentes no puede deslindarse de aquellos contextos regionales y continentales que hacen de estos países un conjunto de formaciones sociales subdesarrolladas en lo económico y lo social, desiguales entre sí, con un pasado colonial y un presente neocolonial; sociedades dominadas por las relaciones capitalistas de producción y situadas bajo el poder hegemónico de la mayor potencia capitalista de nuestro tiempo: los Estados Unidos de Norteamérica. Estos contextos hacen más explicativas las fuentes de conflictos interestatales y la duración, latencia y actualidad de uno u otro de los conflictos puestos a examen.

Otro aspecto es el referido al grado de hostilidad entre las partes y a todas las formas de agresión que pueden preceder o acompañar a una agresión armada, pues si bien el conflicto armado entre los Estados expresa la forma más visible de violencia, otras formas de agresión como las económicas, diplomáticas y migratorias, pueden expresar la misma política por otros medios y asumir grados de violencia semejantes.⁴

Pero la cuestión que se presenta más confusa en la apreciación de los conflictos interestatales, se refiere a los propios sujetos del conflicto, los que en su forma externa son los Estados en disputa y en su forma interna, los gobiernos contendientes.

El primer espejismo viene dado por la aparente bilateralidad de los conflictos, dado que el par enunciado en el conflicto, tal Estado *versus* tal otro Estado, encubre en cada situación y momento al conjunto de los intereses involucrados y el número de Estados participantes en la confrontación. En América Latina y el Caribe los intereses en conflicto entre los Estados se revelan al análisis como intereses compartidos por grupos políticos y económicos de más Estados que los nominados y en cada confrontación se distingue la participación de terceros, que es en el común de los casos, los Estados Unidos como potencia hegemónica implicada.

Cuando se examinan los conflictos interestatales del área, se puede apreciar que los Estados contendientes actualizan mediante el conflicto intereses políticos y económicos de grupos nacionales y/o foráneos ocultos tras sus banderas. Estos grupos nacionales son, en primera instancia, los sectores de clases y fracciones de clase ligados a tales intereses y, en segunda, los grupos de poder económico y político, locales y/o del Estado hegemónico vinculados al desenlace del conflicto. El motivo aparente del conflicto tiene que ser así traducido en términos de los intereses subyacentes o encubiertos. El análisis de estos intereses permite en cada caso

⁴ Cfr. Jorge Domínguez: "High Noon: Reflexiones sobre la política de la administración Reagan hacia Cuba" y el Comentario de J. Valdés Paz en Areíto, vol. IX. no. 35, New York. 1983.

identificar a los grupos sociales que coinciden o discrepan en el desencadenamiento de un conflicto entre Estados, así como la posición del Estado hegemónico al respecto.

Por otra parte, los grupos de intereses tras los conflictos interestatales pueden sustituirse, ampliarse o reagruparse, según las relaciones entre los Estados contendientes pasen del diferendo al conflicto o este último se manifieste bajo distintas formas de violencia. Igualmente, estos grupos pueden intercambiarse, acorde a la participación de la potencia hegemónica. Los pactos y alianzas entre Estados que propenden a evitar o apoyar los conflictos entre Estados, funcionan en realidad como pactos o alianzas entre los grupos de intereses concernidos y por lo tanto pueden variar como consecuencia de la lucha de clase y política que se libra dentro de cada formación social individual, a nivel regional o mundial, aunque la letra de los acuerdos previos no se altere.⁵ Por tanto, en nuestra opinión, el estudio de los conflictos interestatales y de sus tendencias no pasa de la simple enumeración si no se revelan los verdaderos intereses y sujetos contendientes. No ver como Treverton tras los conflictos interestatales más que acciones más o menos oportunas de gobiernos con diferencias entre sí, es no pasar de la mera superficie de los hechos. Precisamente los conflictos fronterizos se actualizan cuando aparecen intereses económicos en disputa y, tras estos, grupos de intereses específicos; los conflictos migratorios encubren la explotación de fuerza de trabajo importada y los grupos de intereses beneficiados y afectados por la misma; los conflictos políticos encubren manifestaciones de la lucha de clases e intereses hegemónicos tras los cuales se encuentran grupos sociales definidos y el imperialismo, etc. Los gobiernos que encabezan las partes del conflicto representan en todo caso a ciertos grupos de intereses de los que eventualmente son una parte concernida, sean civiles o militares. De esta manera, “las características internas de un régimen interno” no son tanto la causa de los conflictos como una condición determinante de los mismos, cosa ajena a la retórica sobre los respectivos motivos de contienda.

Otro aspecto inseparable del examen de los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe, es el hecho de que ocurren bajo un específico sistema de dominación, cuya influencia es un factor inseparable. Este sistema de dominación no es sino el conjunto de relaciones objetivas mediante las cuales una gran potencia capitalista domina y subordina a las naciones periféricas de su zona de influencia. Estas relaciones podemos clasificarlas resumidamente como de carácter económico —control de las riquezas naturales y fuentes de materias primas, control del comercio, inversiones directas, control del crédito, monopolio tecnológico, etc.—, de carácter político y militar —limitaciones a la soberanía y autodeterminación bajo formas coloniales o semicoloniales, subordinación geopolítica, amenaza militar, integración a bloques, etc.— y de carácter ideológico —imposición de valores y pautas de conducta, desnacionalización cultural, control de los medios de difusión, etc.

⁵ Cfr. José A. Silva Michelena: Política y bloques de poder. Ed. Siglo XXI. México. 1976

Este sistema de dominación de América corresponde en nuestros tiempos al dominio imperialista de los Estados Unidos de América sobre el área, y como veremos más adelante, es un factor inseparable de los conflictos que examinamos.⁶ Pero lo que queremos recalcar ahora es que en el conjunto de los intereses encontrados que pueden dar lugar a los conflictos entre Estados están copresentes los intereses del sistema de dominación, ya apoyando a alguna de las partes, o ya impidiendo su desenvolvimiento. Así, veremos que el análisis de los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe exige una mirada que abarque el conjunto internacional que los influye, particularmente del sistema de dominación, y una mirada en profundidad que indague los intereses y sujetos situados tras la sombra de los gobiernos y los motivos de las declaraciones. Sin embargo, puesto que los intereses reales o aparentes pueden situarse en distintos niveles de las relaciones internacionales, se hace necesario y útil disponer de alguna tipología que con inevitable provisionalidad nos permita clasificar los conflictos interestatales identificados en América Latina y el Caribe. Así, siguiendo de cerca al profesor Grabendorff, proponemos los siguientes tipos:

Política interna: Son los conflictos concernientes a las diferencias y los cambios en los sistemas políticos de uno u otro Estado. en todo lo referente a los grupos de poder, gobiernos democráticos o dictatoriales, derechos humanos y civiles, luchas políticas y de clase internas.

Política externa: Son los conflictos concernientes a la independencia política y autodeterminación de los Estados. Los relacionados con las diferencias de sistemas políticos, régimen social e ideologías entre los Estados; los concernientes al sistema de dominación —hegemonía. intereses geopolíticos, de seguridad— y a las alianzas dentro y fuera del bloque.

Territoriales: Son los conflictos concernientes a reclamos territoriales, diferencias fronterizas y cuestiones de soberanía.

Económicos: Son los conflictos concernientes a problemas de mercado, inversiones y propiedades. y particularmente por el control de fuentes de recursos naturales —energéticos, minerales, de pesca. agrícolas, etc.— y de enclaves geográficos ventajosos.

⁶ El carácter imperialista del sistema de dominación corresponde tanto a una fase del desarrollo del capitalismo como sistema mundial, como a la etapa histórica que cubre la expansión económica de los Estados Unidos en el siglo XX. durante la cual se ha vertebrado un sistema de dominación sobre el área que tiene su particular historia por regiones y países. En su estudio citado, Silva Michelena enumera los objetivos económicos generales del imperialismo. dirigidos a obtener el máximo beneficio por parte de las burguesías centrales, acorde al análisis leninista, tales como: a) asegurarse la provisión de materias primas mediante la apropiación y control de las fuentes; b) garantizar el flujo de mercancías manufacturadas hacia los mercados mundiales; c) garantizar el flujo de los excedentes de capital; d) mantener los mercados mundiales de capitales a través de múltiples vías de inversión, incluyendo también la inversión directa; e) control financiero mundial. Además se añaden los objetivos políticos de gran potencia: a) impedir la expansión del campo socialista, es decir, la continuación del proceso de transición del socialismo; b) mantener la unidad de la burguesía y del Estado y la hegemonía de la burguesía de los Estados Unidos. Cfr. J. A. Silva Michelena: op. cit., pp. 27-28.

Migratorios: Son los conflictos concernientes a los flujos migratorios entre Estados —migraciones ilegales, migraciones laborales, refugiados etc.— y a las políticas migratorias de los Estados.

Todos los precedentes tipos de conflictos, de los que se pueden derivar subtipos más precisos, van acompañados de diferencias ideológicas bajo las que se expresan los intereses confrontados. Esto es particularmente ostensible en los de tipo político y territoriales. Los conflictos territoriales y económicos se suelen presentar como conflictos de fronteras. Los conflictos migratorios se derivan de las diferencias en el desarrollo económico entre los Estados o de conflictos internos de uno u otro Estado. Los tipos de conflictos de política externa presentan diferencias de niveles según la confrontación se dé entre potencias, la potencia hegemónica y Estados de su área de influencia o entre Estados periféricos. Por último, diremos que cada tipo de conflicto entraña un problema de soberanía estatal o territorial en la medida que afecte la independencia de algunos de los Estados en conflictos o limite su soberanía sobre cierto territorio.⁷

Finalmente, y antes de terminar el presente epígrafe, digamos que el examen de los conflictos interestatales no debe velar la presencia de condiciones que pueden inhibir o aminorar las causas de conflicto y en parte explicar sus limitadas manifestaciones e intermitencia. Se trata de aquellos intereses comunes entre los grupos sociales de uno y otro Estado, que favorecen las políticas de cooperación sobre las de confrontación. Estas coincidencias que pueden dar lugar a posiciones frente a terceros, son principalmente de tipo económico; de política externa y de soberanía en general. Más adelante volveremos sobre este tema.

LAS DETERMINANTES DE LOS CONFLICTOS INTERESTATALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los conflictos interestatales en América Latina se iniciaron en los comienzos mismos de la independencia, llenando el siglo XIX de confrontaciones de las cuales cinco fueron armadas, como las de Centroamérica y el Pacífico.

Durante el siglo XIX y a comienzos del XX estos conflictos giraron acerca de la herencia colonial de disputas territoriales y luchas caudillistas entre los sectores terratenientes y la emergente burguesía agroexportadora. Igualmente, se presentaron conflictos armados entre los nuevos Estados de la región y las viejas potencias coloniales —caso de España, Inglaterra y Francia— y las nuevas potencias imperialistas como los Estados Unidos y Alemania.

Con el desplazamiento del Norte y el Sur del continente de las potencias europeas por la hegemonía norteamericana, en la primera mitad del presente siglo, la continuidad de los conflictos territoriales de origen colonial —ahora atizados por las compañías extranjeras interesadas en la creación de enclaves agroexportadores, recursos naturales o enclaves geopolíticos— y los conflictos entre Estados con sistemas políticos más o menos democráticos, marcaron las primeras décadas del

⁷ Cfr. Diccionario de Ciencias Sociales. ed. Cit.

presente siglo, aunque mostrando una franca tendencia a disminuir los conflictos armados o las disensiones, bajo el nuevo sistema de dominación. Como nos recuerda el profesor Treverton, el último de los tres conflictos armados anterior a la Segunda Guerra Mundial, entre países latinoamericanos, fue la llamada Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia de 1923 al 35; el período estuvo ocupado, sin embargo, de ininterrumpidas intervenciones armadas norteamericanas, en distintos países de Centroamérica y el Caribe, como México, Cuba, República Dominicana, Haití, Nicaragua, Panamá y otros. Después de la Segunda Guerra Mundial estas intervenciones se reiteraron en Guatemala, Cuba y República Dominicana y ocurrieron dos nuevos conflictos armados entre Estados latinoamericanos. Esta tendencia a la disminución de los conflictos armados entre Estados latinoamericanos y de intervenciones norteamericanas hacia mediados de los sesenta fueron acompañadas de más de veinte conflictos internos en los países de la región, que cada vez menos cruentos, expresaban la consolidación del sistema de dominación de los Estados Unidos en la región mediante el sistema de seguridad político-militar de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el establecimiento de gobiernos afines mediante la subversión interna y las dictaduras militares interpuestas.

Fueron factores favorables a estos conflictos las reclamaciones territoriales de origen colonial, exacerbadas por nuevos intereses económicos, la resistencia de las potencias coloniales a ceder sus posiciones en la región y el establecimiento de un nuevo orden de dominación por los Estados Unidos, mediante la intervención militar directa a la manipulación de viejos conflictos. Fueron factores desfavorables a la agudización y extensión de conflictos, entre otros, la baja competitividad económica de los Estados, la focalidad de sus políticas en el sistema de dominación interno, la supeditación de las clases y grupos gobernantes al nuevo orden imperialista y las limitadas capacidades militares del conjunto de los Estados para imponerse en un conflicto con otro Estado.

Desde comienzo de la década del 60 hasta la actual década se han sucedido nuevos conflictos y actualizado otros de vieja data, sobre los cuales centraremos nuestro examen, a fin de identificar sus principales características y tendencias. Para ello, comenzaremos con clasificar los conflictos interestatales más relevantes identificados en América Latina y el Caribe acorde a la tipología expuesta más arriba y distinguiendo los conflictos entre Estados periféricos de los conflictos entre estos y los Estados Unidos, con vista a su examen por separado:⁸

Conflictos territoriales

Argentina vs Gran Bretaña

Argentina vs Chile

Chile vs Bolivia

Chile vs Perú

Colombia vs Venezuela

⁸ Cfr. Wolf Grabendorff: op. cit.

Guatemala vs Gran Bretaña-Belice
Nicaragua vs Colombia
Nicaragua vs Costa Rica
Venezuela vs Guyana
Perú vs Ecuador
Paraguay vs Brasil
Paraguay vs Bolivia
Cuba vs Estados Unidos
México vs Estados Unidos
Puerto Rico vs Estados Unidos
Panamá vs Estados Unidos

Conflictos de política interna
Costa Rica vs Nicaragua
Honduras vs Nicaragua
El Salvador vs Nicaragua
Granada vs Estados del Caribe Oriental
Cuba vs Estados Unidos
Nicaragua vs Estados Unidos
Granada vs Estados Unidos

Conflictos de política externa
Argentina vs Brasil
Argentina vs Gran Bretaña
Argentina vs Chile
Chile vs Bolivia
Colombia vs Venezuela
Guatemala vs Gran Bretaña
Nicaragua vs Colombia
Perú vs Ecuador
Perú vs Chile
Venezuela vs Guyana
Paraguay vs Brasil
Cuba vs Estados Unidos
México vs Estados Unidos
Panamá vs Estados Unidos

Conflictos migratorios
México vs Guatemala
El Salvador vs Honduras
Colombia vs Venezuela
República Dominicana vs Haití
Chile vs Argentina

Nicaragua vs Honduras
Cuba vs Estados Unidos
México vs Estados Unidos

Un primer examen de esta clasificación nos muestra cómo un mismo conflicto interestatal puede presentar múltiples aspectos que lo clasifican bajo distintos tipos. De esta manera, el diferendo entre dos Estados de la región puede tener y tiene en general más de una fuente aparente de conflicto. Consecuentemente, se hace difícil separar en el examen de cada conflicto en particular las causas de su origen o el aspecto más importante del conflicto. Como apunta el profesor Treverton, es difícil separar el conflicto interestatal del intraestatal, pues un gobierno hostil puede apoyar la insurgencia interna en otro Estado o considerar como causa de conflicto las medidas internas de tipo político, económico o migratorio, tomadas por otro Estado en término de sus intereses. Si además hemos asumido que los verdaderos intereses y agentes del conflicto pueden estar ocultos tras los gobiernos enfrentados, tenemos que un conflicto interestatal que en apariencia corresponde a un tipo dado de política interna, migratorio o territorial deviene otro u otros tipos de conflictos —de política exterior, económica, etc.— o una combinación de ellos. La conducta de los gobiernos contendientes estaría mediada entonces por otros verdaderos o adicionales intereses y presionada por los correspondientes grupos implicados.

En la totalidad de los 55 conflictos interestatales que hemos considerado relevante en nuestro examen de las décadas 70 y 80 en América Latina, se presentan confrontados 26 Estados de la región, con tres expotencias coloniales (Gran Bretaña, Francia y Holanda) y la potencia hegemónica, los Estados Unidos. Del total de conflictos los más numerosos son los territoriales con 17 y los económicos con 15, para más del 58% del total, pero los más agudos han sido los políticos internos y externos, particularmente los relacionados con los Estados Unidos. En los años recientes sólo han tenido una expresión militar un 27% de los conflictos, principalmente en los conflictos de política interna.

Todos los conflictos de política interna se concentraron en los procesos revolucionarios de Cuba, Nicaragua, Granada y El Salvador. Los conflictos de política externa incluyeron cinco situaciones coloniales y tres revolucionarias. Los conflictos económicos fueron fundamentalmente por fuentes de materias primas energéticas y en un 40% de los casos con las grandes potencias de los Estados Unidos y Gran Bretaña. Los conflictos migratorios fueron en más de dos tercios de los casos por fuerza laboral. Como se observa en casi todos los casos, los conflictos de política interna dieron lugar a conflictos de política externa: los conflictos territoriales fueron actualizados por conflictos de tipo económico y los conflictos de tipo migratorio estuvieron ligados a intereses económicos específicos.

Antes de pasar a los conflictos entre Estados periféricos de América Latina y el Caribe, quisiéramos llamar la atención sobre dos características apuntadas por los profesores Grabendorff y Treverton en cuanto al reforzamiento y la continuidad de estos conflictos. Se trata, por un lado, de conflictos de política interna que se

convierten en conflictos de política externa o de conflictos cuya actualización conviene secundariamente a ciertos grupos de intereses de una de las partes contendientes. Este reforzamiento puede dar lugar a que un conflicto bilateral se convierta en multilateral o que en el mismo participen otros Estados representando sus respectivos grupos de intereses. La otra característica es la permanencia de la mayoría de los conflictos a través de intermitentes confrontaciones; de los conflictos examinados menos de una cuarta parte han sido dados por concluidos. Esto es particularmente cierto para los conflictos de tipo territorial, económicos y migratorios.

LOS CONFLICTOS ENTRE ESTADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ahora pasaremos a examinar los distintos tipos de conflictos entre Estados periféricos, 27 de los cuales aparecen entre los conflictos analizados. Algunos de estos Estados, como Nicaragua y Cuba, aparecen en los cinco tipos de conflictos, seguidos de Argentina en cuatro tipos y otros nueve Estados clasificados en tres tipos de conflictos. Dos terceras partes de los Estados examinados aparecen en más de un tipo de conflicto.

Al analizar cada uno de los subconjuntos clasificados en cada tipo de conflictos podemos observar:

a) *Conflictos de política interna.* los Estados periféricos bajo este tipo de conflictos son todos de Centroamérica y el Caribe. Sus conflictos de este período continúan viejos conflictos originados en los efectos que sobre unos Estados han tenido y tienen los cambios en el sistema político de otros. De la oposición a los cambios democráticos se ha pasado a la resistencia a los cambios revolucionarios.

Los Estados en conflicto han contado con el apoyo de otros Estados y eventualmente con su participación directa. El nivel de hostilidad del conflicto se ha expresado desde el apoyo a la oposición política interna a la confrontación armada; los grupos de intereses identificados tras los gobiernos contendientes han sido los grandes grupos sociales y políticos interesados en producir o impedir cambios en el orden establecido.

b) *Conflictos de política externa.* Todos los conflictos de este tipo involucran a Estados periféricos que demandan de las potencias coloniales la independencia política, la autodeterminación o la soberanía sobre su territorio. Aunque este tipo de conflicto ha disminuido como consecuencia del proceso de descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial, en el período subsisten situaciones coloniales en el Caribe y la demanda de soberanía sobre las Islas Malvinas de Argentina. Estos conflictos han expresado su grado de hostilidad mediante la violencia política y económica y aun con la confrontación armada en el caso más reciente de la guerra por las Malvinas.

Los Estados periféricos involucrados han contado con el apoyo de los organismos políticos internacionales comprometidos en el proceso de descolonización y con el apoyo de otros Estados regionales. La potencia hegemónica le ha dado su apoyo o no, acorde a sus intereses geopolíticos y nivel de compromiso con sus potencias

aliadas. En el caso más reciente de este tipo de conflicto, la guerra de las Malvinas, la potencia hegemónica, los Estados Unidos, optó por apoyar a su aliado estratégico de la OTAN, Gran Bretaña, frente a Argentina.

La naturaleza de estos conflictos pone tras los gobiernos de los Estados periféricos el interés de la casi totalidad de sus grupos sociales y políticos aunque algunos grupos políticos involucren intereses particulares en el desenlace del conflicto, como se manifestó en Argentina en la lucha por las Malvinas.

c) *Conflictos territoriales*. los conflictos de este tipo enfrentan a Estados con reclamaciones sobre islas —como los casos de Argentina vs Gran Bretaña y Colombia vs Nicaragua sobre territorios anteriormente usurpados por potencias coloniales -caso de Venezuela vs Guyana—, con reivindicaciones sobre territorios perdidos en conflictos militares anteriores —caso de las guerras del Pacífico y El Chaco— y con reclamaciones sobre territorios afectados por disputas de fronteras. Estos conflictos se originaron en su mayor parte en situaciones coloniales o en conflictos promovidos por grupos de intereses económicos, generalmente de terceros Estados. Muchos de estos conflictos de viejos antecedentes se actualizan o estallan en enfrentamientos armados tras el descubrimiento de importantes riquezas naturales —petróleo, minerales— en los territorios en disputa, caso de los conflictos de Argentina vs Chile, Perú vs Ecuador, Venezuela vs Colombia y otros.

Los Estados involucrados en estos conflictos suelen ser, además de los contendientes directos, las grandes potencias interesadas en el destino de dichos territorios y los Estados que fungen de árbitros en el diferendo a petición de las partes o como integrantes de organismos internacionales. Independientemente de la movilización de amplios sectores sociales tras los Estados en conflicto de este tipo, cuyas posiciones revisten el carácter de interés nacional, las motivaciones económicas encubiertas tras los mismos se corresponden a determinados grupos de intereses.

d) *Conflictos económicos*. Los Estados periféricos con este tipo de conflictos se hallan en todos los casos enfrentados por el control de fuentes de riquezas naturales, principalmente energéticas, minerales estratégicos y áreas de explotación agrícola y pesquera. la expresión de las hostilidades sólo rebasa el marco diplomático por la amenaza militar.

Los Estados contendientes y los Estados que apoyan a las partes responden a los grupos económicos y políticos directamente interesados en el desenlace, entre los cuales se destacan las grandes empresas transnacionales en competencia.

e) *Conflictos migratorios*. Este tipo de conflicto enfrenta a los Estados fronterizos afectados por las corrientes migratorias entre regiones de diferente nivel de desarrollo económico. La fuente de conflicto puede estar tanto en migraciones asentadas —caso de Honduras vs El Salvador— como en corrientes migratorias de refugiados políticos o fuerza laboral rechazados o promovidos por el Estado recipiente. En estos conflictos la hostilidad se ha expresado en agresiones económicas o políticas migratorias específicas.

Los Estados involucrados en estos conflictos no suelen ser más que los afectados, aunque tras los mismos se puedan distinguir con facilidad los grupos políticos y económicos que los promueven.

f) *Los conflictos interestatales con los Estados Unidos.* Este apartado en nuestro examen está justificado por las mismas y contrarias razones por las cuales el profesor Treverton desestimó tratarlo. Para el profesor Treverton el examen de los conflictos interestatales con los Estados Unidos quedaba fuera de sus propósitos; la posible influencia de los Estados Unidos en los restantes conflictos entre Estados de América Latina y el Caribe, le pareció además de muy general y vaga, poco explicativa. Este curioso empirismo del profesor Treverton, que no le permite ver a Estados Unidos donde todos lo ven, había sido previamente superado por el profesor Grabendorff, quien en su trabajo de referencia incluyó sus conflictos con Estados de la región y asumió como un dato la presencia hegemónica de Estados Unidos entre los mismos. En nuestra modesta opinión, y por las razones que expondremos más adelante, es imposible excluir a Estados Unidos de un examen de los conflictos en la región, tanto por el número de ellos como por el lugar que ocupa en el conjunto de sus determinaciones. De esa manera, comenzaremos nuestro examen con los conflictos interestatales de América Latina y el Caribe, que en las décadas setenta-ochenta tuvieron a Estados Unidos como uno de sus protagonistas.

Del total de conflictos examinados, el 31 % fueron con los Estados Unidos y en ellos participaron hasta 6 Estados latinoamericanos y caribeños. De los 17 conflictos, 5 fueron con Cuba, 3 con México y Panamá y dos con Nicaragua, Granada y Puerto Rico respectivamente, países todos, con excepción de Granada, con una historia de conflictos armados. Del total de conflictos, casi la mitad son de tipo político.

Como vemos, los Estados Unidos participan de todos los tipos de conflictos con un pequeño grupo de países de la región, todos los cuales se ubican en la llamada Cuenca del Caribe. En cada tipo de conflicto podemos observar sus respectivos:

1. *Conflictos de política interna.* Todos los conflictos de este tipo aparecen vinculados a los profundos procesos de cambio ocurridos en países de la región, los que dieron lugar a un nuevo tipo de Estado basado en la más amplia movilización popular y aguda lucha de clases. El grado de hostilidad desenvuelto en el conflicto entre partes desproporcionadas por su tamaño y potencia, ha incluido todas las formas de agresión y defensa.

Los Estados contendientes han diferido en sus posiciones respecto a terceros. Los Estados Unidos han pretendido hacer del conflicto bilateral uno multilateral, buscando apoyo entre Estados subordinados y arbitraje en organismos internacionales bajo su control. Los pequeños Estados han resistido la participación de otros Estados.

Los grupos de intereses tras el Estado norteamericano han sido todos los afectados o afectables por el proceso de cambio en la periferia, principalmente los políticos y militares, así como los grupos internos de oposición en los Estados populares. Tras

los Estados periféricos se hallan los grandes grupos sociales populares interesados en el proceso de cambio.

2. Conflictos de política externa. Incluyen todos los conflictos políticos internos en el dominio colonial sobre Puerto Rico y sobre el enclave canalero de Panamá. Son conflictos originados en el enfrentamiento de Estados Unidos a procesos revolucionarios y de lucha por la soberanía, independencia y autodeterminación. A lo largo de estos conflictos todos los Estados periféricos han recibido alguna agresión militar o mantienen la amenaza de ella. También han recibido agresiones de tipo económico y diplomático.

Como en los conflictos de política interna, los Estados Unidos se interesan en convertir el conflicto de bilateral en multilateral con excepción de Puerto Rico. Los Estados periféricos buscan el apoyo de la comunidad internacional y regional. Tras los respectivos Estados se manifiestan iguales fuerzas sociales que en los conflictos de política interna.

3. *Conflictos territoriales*. Son aquellos originados en la apropiación por los Estados Unidos de territorios, en otros Estados periféricos, durante su período de expansión a fines del siglo XIX y principios del XX, y las políticas reivindicativas de estos Estados. El grado de hostilidad de estos conflictos ha sido fundamentalmente la amenaza militar.

A diferencia de los casos anteriores, los Estados Unidos han resistido que estos conflictos se hagan multilaterales y/o participen otros Estados. Igualmente se han negado al arbitraje por terceras partes. Los Estados periféricos han recabado el más amplio apoyo internacional a sus reivindicaciones.

Tras los Estados y gobiernos contendientes se mueven fuerzas iguales a los tipos de conflictos políticos.

4. *Conflictos económicos*. Más allá de la confrontación económica generalizada, son los casos de conflictos económicos originados en medidas de los Estados periféricos y/o por parte de los Estados Unidos que afectan a bienes económicos de los Estados contendientes. El grado de hostilidad se ha expresado en agresiones económicas y en medidas defensivas.

Los Estados en conflicto han buscado, según el caso, apoyo internacional para sus reclamaciones o defendido la bilateralidad de los mismos. Tras sus respectivos gobiernos se enfrentan los grupos de intereses económicos y, en el caso de los Estados periféricos, los sectores populares ligados al destino de dichos bienes.

5. *Conflictos migratorios*. Incluye los dos específicos de Cuba y México, frente a los cuales Estados Unidos ha desarrollado políticas tendientes a fomentar la emigración política y laboral, respectivamente. En el caso de México, se trata de una intensa emigración ilegal de fuerza laboral fundada en las diferencias de desarrollo económico de ambos Estados y sus regiones fronterizas. En el caso de Cuba, de emigración poblacional asociada a conflictos de política interna y externa entre Estados. Los grados de hostilidad de este conflicto se han expresado en políticas migratorias adoptadas por los Estados Unidos para favorecer o estorbar dichas migraciones.

Los Estados contendientes han desarrollado estos conflictos en el marco bilateral, teniendo tras sus gobiernos el respaldo de grupos de interés económico y/o políticos, según el caso de México o Cuba, respectivamente.

Con la excepción de Granada, todos estos conflictos tienen una larga historia de confrontaciones actualizadas a partir de la década del 60, con los procesos revolucionarios de Cuba, Nicaragua, y Granada. Las hostilidades se han manifestado siempre con acciones iniciadas por los Estados Unidos. Sin embargo, la clasificación de estos conflictos se hace más imprecisa que en el caso de los conflictos entre Estados latinoamericanos y caribeños, pues son más leves las diferencias que separan a un tipo de otro y de hecho un mismo conflicto presenta varios objetivos de confrontación. Ello se debe esencialmente a que, aun cuando un conflicto se haya originado en un interés particular del Estado y gobierno norteamericanos, este se desenvuelve como un efecto del sistema de dominación y por consiguiente como un interés ligado al propio funcionamiento del sistema. Esto nos lleva a examinar dicho sistema como parte de la naturaleza estatal de los Estados Unidos en los conflictos. Este sistema de dominación es un dato. Se trata del sistema de relaciones objetivas y asimétricas, que hace a los Estados de la región periféricos y dependientes, y a los Estados Unidos, el Estado centro del sistema cuyos intereses se presentan como universales y que deben ser asumidos por los países de la región. Estas relaciones y mecanismos de dominación pueden ser descritos sucintamente como sigue:

Económicas. Relaciones de explotación que hacen de Estados Unidos el principal mercado de las materias primas de la región y proveedor de bienes industriales y tecnología; el principal inversionista, fuente de crédito y acreedor de los Estados de la región; la tenencia y control de los recursos naturales y sus reservas en la región.

Políticas. Relaciones de subordinación política mediante alianzas de clase y política con los sectores locales dominantes. Integración de los Estados regionales en organizaciones internacionales bajo su control. Alineación de estos Estados a la política global de Estados Unidos frente al campo socialista.

Militar. Relaciones de dominio mediante dispositivos de fuerza militar en la región; el control militar de los puntos y vías geoestratégicos; el control técnico asesor de las fuerzas armadas de los Estados nacionales; el principal o único proveedor de armamento; el monopolio nuclear.

Ideológicas. Control de los medios masivos de difusión. Control tecnológico de las comunicaciones. Centro ideológico y promotor de las normas y valores de la sociedad capitalista.

Este sistema de dominación constituye a la vez un resultado histórico y una expresión del modo de producción capitalista desarrollado en los Estados Unidos, cuya fase es conocida como imperialismo, fase en la cual este Estado se constituye en hegemónico a nivel regional y mundial y en cabeza del bloque de países capitalistas del hemisferio.⁹

⁹ Dice Silva Michelena en op. cit.: "El imperialismo sigue siendo en lo esencial como el definido por Lenin, pero con diferencia en las vías y formas de la explotación de capitales. principalmente la inversión extranjera privada directa a través de las grandes corporaciones transnacionales, las que han ampliado el circuito

El funcionamiento de este sistema de dominación (o de los subsistemas que en él distingamos) está dirigido a conseguir objetivos tales que garanticen los intereses esenciales de los Estados Unidos, la propia reproducción del sistema y la exclusión de un sistema alternativo. Estos objetivos dan lugar a políticas de Estado y de gobiernos dirigidas a:¹⁰

- Asegurar el predominio de las relaciones capitalistas de producción y el dominio burgués. Impedir el cambio de régimen económico social. Asegurar el predominio de la ideología burguesa.
- Garantizar la acumulación y desarrollo económico de los Estados Unidos. Garantizar el orden económico internacional. Asegurar su aprovisionamiento de recursos humanos y materiales.
- Asegurar su área de influencia. Asegurar la alianza de clase y política con los sectores locales dominantes de cada Estado. Asegurar la estabilidad política regional.
- Garantizar la supremacía militar y el control geoestratégico, limitar el potencial militar de otros Estados. Proteger sus intereses económicos y estratégicos.
- Impedir la presencia y/o ascendencia del campo socialista en la región.

Tras esta multiplicidad de objetivos y políticas cuya coherencia estriba en el efecto mismo de dominación, se halla una constelación de agentes del sistema que sólo la visión ingenua suele reducir al Estado norteamericano o a la Administración de turno. En el centro se hallan, junto a la Administración y al gobierno, los grupos de poder y demás grupos de interés, entre ellos los de interés económico, en su nueva hechura transnacional. En la periferia se hallan los grupos homólogos, identificados con los intereses del centro: gobiernos, grupos militares, sectores económicos y sociales. En general, la clase hegemónica en el centro y/o sus fracciones dominantes comparten intereses comunes con grupos y sectores sociales de las sociedades de su zona de influencia, todos los cuales integran la constelación de agentes del sistema de dominación.

A nivel político, estos intereses comunes se pueden expresar en pactos, alianzas o asociaciones políticas y militares —organismos regionales como la OEA, el TIAR y otros—, cuyo carácter representativo no estorba su control por los Estados Unidos, ni su función auxiliar al sistema de dominación.

A nivel ideológico esta comunidad de intereses, y el sistema de dominación interpuesto, han buscado su legitimidad en diversas “doctrinas” correspondientes a los intereses estratégicos de cada etapa de desarrollo del sistema, tales como la “Doctrina Monroe”, el Panamericanismo, la doctrina de seguridad nacional, la doctrina de seguridad hemisférica, etc. En cada caso las diversas consignas de

internacional de reproducción ampliada del capital y expandido las bases internacionales de la acumulación capitalista”.

¹⁰ Cfr. José A. Silva Michelena: op. cit.

“América para los americanos”, “continente de la libertad”, “mundo libre” y “derechos humanos”, han acompañado a políticas dirigidas al reforzamiento y/o actualización de los mecanismos de la dependencia, justificando al *statu quo*, restringiendo cambios programados u oponiéndose a todo cambio que amenace sus intereses.¹¹

Otro aspecto a tener en cuenta es el carácter regionalizado del sistema de dominación, acorde a los intereses geopolíticos, las percepciones de los agentes en el centro y los procesos reales que ocurren en las sociedades de cada subregión. Así, tenemos algunas subregiones bien diferenciadas, como México, la Cuenca del Caribe, con el Caribe y Centroamérica; subregión andina; el Cono Sur, con Brasil y la Cuenca del Plata. En estas subregiones caben todos los Estados de la región, aunque algunos participen en más de una de ellas, como es el caso de México, Venezuela, Colombia y Chile. A cada una de estas subregiones corresponden intereses específicos que condicionan el sistema de dominación, privilegiando unas u otras formas de dependencia, unas u otras metas políticas. En este sentido, el examen de los conflictos interestatales a lo largo del siglo nos muestra la intervención armada directa de los Estados Unidos sobre su frontera estatal y estratégica —México y Estados de la Cuenca del Caribe— y su intervención indirecta —presiones externas, subversión interna, etc.— en las otras subregiones.

La intervención militar directa por parte de los Estados Unidos para dirimir sus conflictos de tipo político con Estados de las subregiones de México, Centroamérica y el Caribe, ha sido el método privilegiado por aquel cuando el riesgo de inestabilidad le ha parecido alto y el costo militar bajo. Sin embargo, a pesar de la experiencia de Granada, el costo de una intervención en sus conflictos con Cuba, Nicaragua y El Salvador ha diferido esta opción por métodos indirectos. Estos métodos indirectos han sido, por un lado, presionar sobre ciertos Estados asusando viejos conflictos interestatales —caso de Chile vs Perú, Perú vs Ecuador, Argentina vs Brasil, Colombia vs Venezuela y otros y/o apoyando a una de las partes en conflictos; por otro, haciendo del período de posguerra el de más alta estabilidad del sistema de dominación norteamericana en la región, fomentar y convertir a los dispositivos militares locales, en grupos de presión y cuerpos políticos, capaces de garantizar la estabilidad interna de cada Estado y por ende del sistema. Estas vías indirectas fueron promovidas principalmente en Suramérica, y alcanzaron su más alta expresión en los Estados del Cono Sur bajo las dictaduras militares y las técnicas de contrainsurgencia de las décadas del 60 y 70. De esta manera, los conflictos interestatales en Suramérica fueron en general acallados y sustituidos por cooperaciones de contrainsurgencia. Las dudas del profesor Treverton sobre el grado

¹¹ Como sugiere Grabendorff, con sus etapas de “seguridad nacional” y de “diplomacia de seguridad nacional”, y visto en una más amplia perspectiva histórica, el rastreo de las diversas formulaciones del concepto de seguridad y de su escala de proyección —sobre las fronteras nacional, hemisférica, del mundo libre, etc.— bastaría para mostrar la estrecha vinculación entre estas, “doctrinas por encargo” y los crecientes intereses imperiales de los Estados Unidos en los últimos cincuenta años.

de influencia de Estados Unidos en estos conflictos internos o sobre el grado de autonomía de los ejércitos locales están más allá de todas las evidencias a su disposición.¹²

Quizás el mejor ejemplo del carácter regionalizado del sistema de dominación de los Estados Unidos sobre los Estados de América latina y el Caribe, así como de la identidad de sus intereses estatales con los del sistema, lo tenemos en el examen de los actuales conflictos interestatales de los Estados Unidos en la llamada “Cuenca del Caribe”, en los que participa como contendiente o parte interesada en el conflicto. Este examen nos muestra no sólo la continuidad de la conducta conflictiva de los Estados Unidos en el área, sino también la multiplicidad de intereses en todos sus conflictos.

Las diversas doctrinas de seguridad nacional con que los Estados Unidos han justificado y justifican hoy sus conflictos en el área, en realidad encubren un inventario de intereses cuya percepción se ha mantenido virtualmente invariable a lo largo del siglo, a saber:

a) Intereses geopolíticos y militares

Vía interoceánica. El Canal. Oleoducto

Vías marítimas y protección del aprovisionamiento

Reservas de materias primas estratégicas y energéticas

Seguridad en sus fronteras

Instalaciones militares

Comunicaciones

b) Intereses económicos:

Comercio Reservas de materias primas

Abastecimiento de alimentos agropecuarios

Inversiones

c) Intereses políticos

Estabilidad política

Alianzas políticas

Alineación política

Ahora bien, precisamente en el área donde los Estados Unidos han maximizado sus intereses, el sistema de dominación se ha hecho más sensible a todo cambio y sus objetivos se han traducido en políticas más conservadoras y conflictivas. Sin embargo, la preminencia de la llamada Cuenca del Caribe en los intereses estratégicos norteamericanos no ha impedido que esta sea hoy el marco de los procesos sociales y políticos más avanzados del continente y que el sistema de

¹² Contrariamente, Grabendorff ha podido afirmar: “tres factores explican el interés de los Estados Unidos en impedir conflictos interregionales en este período: a) los conflictos interestatales habrían amenazado la estabilidad regional bajo influencia norteamericana; b) los conflictos interestatales habrían debilitado el control interno que los Estados indio individuales podrían ejercer sobre cambios indeseados en su propio sistema; c) los conflictos habrían dado al enemigo externo la oportunidad de ofrecer apoyo. Este interés de los Estados Unidos como poder hegemónico, junto con un definido legalismo histórico, ayudó a limitar el potencial para uso de la fuerza en las disputas regionales”.

dominación enfrente su mayor vulnerabilidad donde se había mostrado más inflexible.

Bajo la noción de “Cuenca del Caribe”, los Estados Unidos encierran a un número diverso de Estados cuyas diferencias valen tanto como sus semejanzas. Este es el caso de los Estados del istmo centroamericano respecto al Caribe insular, de las grandes islas del Caribe respecto a las pequeñas, del Caribe insular respecto al continental, etc. Estas son diferencias de todo tipo, históricas y sociales, económicas y políticas. Su gran semejanza se deriva de su condición de Estados periféricos al sistema de dominación, de su subdesarrollo económico y social, de la inestabilidad política de sus Estados. De aquí que los Estados Unidos hayan concebido a la región como una gran unidad geopolítica sobre su flanco sur, ámbito de sus intereses, lugar de su única experiencia colonial y área de influencia no compartida con otras potencias coloniales. Se trata de una región donde se juntan todas las reivindicaciones económicas, políticas y sociales, de una región donde se desenvuelve la primera experiencia socialista en América y por ende la alternativa real al modo de producción capitalista y a su régimen de dominación burguesa. Precisamente esto hace que las políticas de los Estados Unidos para la región, y por y tanto su potencial de conflicto, hayan estado fundadas en una hegemonía indiscutible, un control militar absoluto y una estabilidad política total. La situación actual conduce a la política norteamericana hacia un irresistible expediente de fuerza en la solución de los conflictos regionales.

Al examinar los conflictos interestatales de los Estados Unidos, vemos que todos se ubican en esta región de la “Cuenca del Caribe”, en proporciones iguales para el Caribe y el istmo centroamericano, excluidos el México y Panamá, dos terceras partes de los conflictos siguen situados en esas áreas. Más de la mitad de estos conflictos son de tipo político o se vinculan a estos.

Los conflictos de los Estados Unidos con Cuba cubren todos los tipos; le sigue México, cuyos conflictos están fuertemente influidos por su carácter de país fronterizo. Los conflictos con Cuba, Nicaragua y Granada se lo originan en la oposición de los Estados Unidos a los cambios políticos y sociales ocurridos en dichas sociedades. En todos los conflictos ha habido una manifestación armada y/o existe una virtual amenaza de intervención armada por parte de los Estados Unidos. La opción militar por parte de los Estados Unidos para la solución de sus conflictos no ha excluido la utilización de otras formas de agresión, sino más bien las ha seguido. Igualmente, la intervención directa no ha excluido los métodos indirectos o la participación de otros Estados y/o fuerzas sociales de oposición. Cuba sería en el Caribe el caso acabado de esta confrontación; Granada el caso más evidente de la invariabilidad de esta política de fuerza.

En lo que respecta a Centroamérica, se trata de una subregión donde un conjunto de circunstancias han concurrido para hacerla el área con mayor potencial de conflictos interestatales y de mayor compromiso por parte de los Estados Unidos. El carácter fronterizo de todos sus Estados y la comunidad de origen y desenvolvimiento histórico hacen de Centroamérica un conjunto de Estados con un alto grado de

interpenetración. Esto se manifiesta en la semejanza de sus atrasadas economías agroexportadoras, en la semintegración de sus mercados y en la dependencia de sus industrias locales de ese mercado común. Las migraciones poblacionales entre sus fronteras han sido laborales y también políticas. Los sistemas políticos de todos sus Estados (con la excepción de Costa Rica) han sido inacabables dictaduras asentadas en Estados represivos y corruptos. Conformadas por grupos sociales en transición, sus sociedades se asemejan en el grado de desigualdad, miseria, privilegios y marginalidad. Son estas las sociedades que se encuentran convulsionadas por profundas contradicciones de todo tipo y enfrentadas a las demandas de cambios por un movimiento popular crecientemente politizado.

Esta comunidad de circunstancias hacen que el efecto de transformación de algunas de sus sociedades (caso de Nicaragua) produzca una onda revolucionaria en la región. Igualmente, que las políticas de contención de los Estados Unidos se proyecten con escala regional, especialmente cuando el auge de la lucha del movimiento popular ha dejado sin espacio y efectividad las viejas fórmulas de reformas con represión. Así vemos que los objetivos básicos norteamericanos para la región, o mejor, los objetivos del sistema de dominación en la región —estabilidad política, alineación, control militar y hegemonía— se hallan enfrentados a una objetiva y creciente pérdida de hegemonía, inestabilidad política, no alineación y resistencia armada.

Los conflictos de los Estados Unidos con Estados de la región, mejor con el movimiento popular en la región, y aún los conflictos entre Estados de la región, se dirigen a impedir y/o detener el proceso en curso, cuyos efectos sobre el sistema de dominación afectan no sólo a su estructura regional, sino también al sistema continental en su conjunto y a su hegemonía sobre el sistema mundial capitalista. Al concluir esta indagación de los conflictos interestatales (de los cuales los Estados Unidos son parte contendiente o de apoyo) puede afirmarse que esta participación ha estado y está en función de sus intereses directos, de los intereses más generales del sistema de dominación en América Latina y el Caribe y de la crisis regional del sistema en Centroamérica y el Caribe. Sin embargo, y no obstante la permanencia de sus intereses y objetivos, su potencial conflictivo se ha visto en parte compensado por ciertas tendencias negativas en el sistema de dominación.

Por un lado, la inelasticidad del sistema no le ha permitido pasar de objetivos maximalistas a otros de menores pero más posibles logros, así como tampoco le ha permitido “modernizarlo” en ninguna de sus regiones sin producir conflictos internos en los Estados, debilitar su dependencia o elevar las contradicciones en el centro. Por otro lado, la pérdida relativa de hegemonía a nivel mundial y continental ha favorecido el incremento de los conflictos interestatales al diversificar los vínculos entre agentes del centro y agentes en los Estados de la periferia. Un caso particular de esta situación es precisamente el incremento de los países centrales europeos (además de Canadá y Japón) con intereses en la región o de los vínculos económicos y políticos con el campo socialista, todos los cuales participan como factores externos en los conflictos. Por último, el incremento del costo militar y político, que

representa a los Estados Unidos su participación en estos conflictos, ya sea indirectamente, caso de las Malvinas, ya sea directamente, caso de Centroamérica.

ALGUNAS CONSIDERACIONES DE FUTURO

Como antes señalamos, los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe posteriores a la Segunda Guerra Mundial siguieron un patrón caracterizado por un auge de los conflictos territoriales y una disminución de los conflictos de tipo político, hasta la década del 60, en la medida que los primeros se vieron actualizados por intereses económicos y los segundos fueron neutralizados por los Estados Unidos o sustituidos por conflictos internos en los Estados, que aseguraron los intereses norteamericanos implicados. A partir de mediados de los 60, los conflictos territoriales se actualizaron y los conflictos de tipo político con los Estados Unidos se incrementaron, particularmente en la región de Centroamérica y el Caribe. En los años 80 los conflictos territoriales se congelaron, aunque algunos dieron lugar a choques armados y hasta a una guerra local con una potencia europea, caso de las Malvinas. En estos años los Estados Unidos reeditaron su intervención armada directa en el Caribe con la invasión a Granada e iniciaron una nueva intervención en Centroamérica.

El examen de este patrón hace considerar al profesor Grabendorff que “a propósito de la diluida hegemonía de Estados Unidos, desde 1965 el heterogéneo desarrollo de varios Estados-nacionales en América Latina ha dado vías a más conductas conflictivas tradicionales, las cuales reflejan el movimiento de la capacidad interna para emprender conflictos y la creciente articulación externa de intereses de los Estados latinoamericanos”.¹³ En igual sentido, el profesor Treverton ha observado que “es improbable que se produzca en la región una ola de guerras de importancia, pero no lo es tanto que se acreciente la tensión hasta el punto de generar conflictos” (...) “las implicaciones de tales conflictos, aun si no llegaron a una guerra, son graves, tanto para los gobiernos del hemisferio como para los acuerdos de seguridad existentes”.¹⁴ Obviamente, ambas apreciaciones se basan en un conjunto de factores que parecerían favorecer estas tendencias, y dejan implícitos otros que podrían estorbarla. Nos parece útil, por tanto, hacer una rápida presentación de los factores que a nuestro parecer —y siguiendo en gran medida a dichos autores— podrían favorecer o desfavorecer las tendencias hacia un incremento futuro de los conflictos interestatales en el continente, a saber:

Factores económicos. Los conflictos se verán favorecidos por los efectos de la crisis económica internacional y energética sobre los Estados de la región, que sobrevaloran sus derechos de explotación y las reclamaciones territoriales ligados a riquezas naturales. La acción de las transnacionales introducirá efectos adicionales. Las migraciones incontroladas también.

Por otra parte, los conflictos se verán desfavorecidos por un mayor nivel de dominio de los Estados sobre sus riquezas naturales —nacionalizaciones, sector público,

¹³ Cfr. Wolf Grabendorff: op. cit.

¹⁴ Cfr. Gregory F. Treverton: op. cit

control de inversiones etc.—, por el incremento de los lazos económicos, públicos y privados entre Estados de la periferia, y por un mayor grado de integración de las economías de estos Estados.

Factores políticos. Los efectos sociales de la crisis y el estancamiento económico, la mayor desigualdad en el ingreso y el agotamiento de los sistemas políticos locales, favorecerán las demandas de cambios y la inestabilidad política y, con ella, los posibles conflictos interestatales. Inversamente, la capacidad de introducir reformas redistributivas, elevar el control social sobre la economía y reformar el sistema político, desfavorecerá el surgimiento de conflictos internos proclives a conflictos interestatales.

Por el lado externo, el incremento de los conflictos internacionales entre los campos socialista y capitalista y entre el Norte capitalista y el Sur subdesarrollado, favorecerá los conflictos intrabloques. Igualmente, favorecerán los conflictos interestatales las crisis regionales del sistema de dominación norteamericano, el mantenimiento por los Estados Unidos de igual percepción de sus intereses y objetivos y el debilitamiento de los actuales organismos internacionales bajo control norteamericano, y en las situaciones de conflicto la permeabilidad de las fronteras y el grado de alineamiento de los Estados. La influencia de los procesos revolucionarios de Cuba y Nicaragua favorecerá los conflictos interestatales.

Sin embargo, serán desfavorables el surgimiento de conflictos en el ámbito externo, la detente en la confrontación entre los campos socialistas y capitalistas y las reformas en el actual orden económico internacional, la mayor soberanía de los Estados periféricos, los cambios en la percepción de sus intereses y objetivos por parte de los Estados Unidos, el no alineamiento de los Estados, el fortalecimiento de los organismos internacionales representativos de los Estados periféricos y el surgimiento de nuevos liderazgos intermediarios.

Factores militares. Serán favorables al surgimiento de conflictos interestatales los actuales compromisos de seguridad entre Estados, las actuales concepciones geoestratégicas, la diversificación del suministro, la tecnología y la asesoría militar; el incremento de las capacidades y gastos militares; el control de los ejércitos locales por la potencia hegemónica; la cuestión nuclear.

Serán desfavorables los acuerdos de seguridad entre Estados periféricos sin la potencia hegemónica, el control democrático de las fuerzas armadas; el mayor costo militar y político de los conflictos.

Los factores aquí enmarcados, y eventualmente otros que se han omitido, han de entenderse inevitablemente matizados si los referimos a Estados de centro o de la periferia del sistema de dominación; entre regiones del continente; entre Estados diferentes por su tiempo y condiciones de constitución, nivel de desarrollo relativo, composición y correlación de fuerzas sociales y políticas etc. Pero esta matización no salva que, en los hechos, estos factores pueden presentarse como causa de efectos contradictorios, que pueden cambiar su peso en el conflicto, que pueden concurrir en menor o mayor número y no producirse conflicto alguno o no rebasar su latencia que puede, en fin, que algunos o a veces uno solo de estos factores pueda o parezca

desencadenar un conflicto entre Estados. Ello se debe a que estos factores son en realidad condiciones favorables o desfavorables de situaciones que sólo pueden ser explicadas globalmente, es decir, buscando en el sistema de dominación que los comprende, la sobredeterminación, la estructura real que favorece o desfavorece en última instancia los conflictos interestatales. Son, pues, las tendencias en el sistema de dominación las que nos pueden cualificar a los factores examinados y permitirnos arriesgar el pronóstico.

Algunas de estas tendencias en las cuales quedan implicados recíproca o inversamente los Estados del Centro y la periferia, son a nuestro parecer las siguientes:

Económicos. Las relaciones de dependencia económica se diversifican en el centro. Mayor dependencia del financiamiento y los acreedores del centro. Menor control del centro sobre los recursos naturales y mayor control de los circuitos internacionales del comercio. Incremento de las tensiones socioeconómicas en la periferia y surgimiento de situaciones de ruptura del sistema.

Políticos. Debilitamiento de las actuales alianzas políticas de agentes del centro y la periferia. Diversificación de los agentes en el centro. Mayor soberanía.

Debilitamiento de los organismos internacionales bajo control del centro e incremento de las alianzas bilaterales. Incremento del no alineamiento y el pluralismo político entre Estados.

Incremento del movimiento popular y de las demandas de cambio estructural.

Incorporación de nuevas fuerzas sociales a dicho movimiento. Fracturas en el bloque de poder e incremento de las contradicciones entre las fracciones burguesas.

Militar. Incremento del dispositivo militar del centro y de su control de los puntos geoestratégicos. Menor control del centro sobre las fuerzas armadas de los Estados periféricos y mayor diversificación de los proveedores y la asistencia militar. Ruptura del monopolio nuclear del centro.

Ideológicos. Diversificación de las fuentes y mensajes del centro. Mayor control de los canales de información. Incremento de la influencia de las ideas progresistas y socialistas.

Son estas tendencias sobreterminando a los factores antes descritos las que nos pueden permitir la lectura de los procesos reales en cada Estado, y el potencial de conflictos entre ellos. En este contexto cabe nuestra percepción del futuro inmediato de los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe.

Digamos que en el futuro los conflictos interestatales, en todos sus grados de hostilidad, serán más costosos para los Estados involucrados. Igualmente, lo será el percibirse con ventajas para enfrentar un conflicto dado.

Como Estado hegemónico y centro de su sistema de dominación, los Estados Unidos priorizarán sus conflictos en el área y pondrán énfasis en unas relaciones de dominación sobre otras acorde a las subregiones del sistema. Este es el caso de la dependencia económica para América del Sur y del expediente militar para la Cuenca del Caribe. Sus conflictos en Centroamérica lo llevarán a una probable intervención

armada en El Salvador y Nicaragua. Paralelamente, incrementará la hostilidad de sus conflictos en Cuba.

En el Caribe se incrementarán los conflictos de descolonización, incluido el de los Estados Unidos con Puerto Rico. Surgirán nuevos conflictos entre los Estados del Caribe como resultado del alineamiento de algunos de ellos a las políticas de Estados Unidos para la región. En esta línea, Cuba podrá verse en conflicto con algún Estado caribeño. Se formalizará el carácter multilateral del conflicto de los Estados del Caribe Oriental en Granada.

Los conflictos en Centroamérica se agudizarán como consecuencia de la política norteamericana para la subregión y el alineamiento de los gobiernos locales contra Nicaragua y el movimiento popular en El Salvador y Guatemala. La solución de fuerza a los conflictos promovidos por los Estados Unidos dará lugar a conflictos armados y, de producirse la intervención norteamericana, a una guerra generalizada en la subregión. El conflicto entre los Estados Unidos y Panamá por el Canal, se mantendrá latente.

En América del Sur se atenuarán los conflictos actuales en favor de las negociaciones entre Estados, pero grupos de intereses norteamericanos actualizarán algunos de los conflictos territoriales con su apoyo. Los conflictos de Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas se mantendrán en el candelero.

Para evitar estos conflictos o limitar su hostilidad cabe tener en cuenta las acciones que el profesor Treverton ha sugerido en una agenda de entendimientos y compromisos a la sombra del actual sistema de dominación.¹⁵ Pero a nuestro entender, no se podrán superar las condiciones básicas de los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe, sin una modificación profunda de las estructuras regionales.

El primer cambio vendría dado por la mayor y plena cooperación entre los Estados de la periferia en la consecución de objetivos comunes y contra el actual sistema de dominación. No se nos escapa que la condición para ello está dada por el acceso al poder político en estos Estados de representantes de los sectores populares

¹⁵ Un resumen libre de estas sugerencias sería como sigue: a) negociación bilateral y multilateral de los conflictos en Centroamérica, entre los Estados de la subregión y demás Estados interesados. Respaldo a las gestiones de Contadora; b) participación de los Estados Unidos en estas negociaciones buscando asegurar por acuerdos bilaterales o entendimientos, sus intereses legítimos, sin tomar en cuenta la coloración política de los regímenes en particular; c) negociación colectiva, con la participación de cubanos y soviéticos, de las cuestiones y compromisos de seguridad en la zona; d) fortalecimiento de la OEA como el organismo interamericano más universal del área y adecuado a la negociación, de los conflictos bilaterales y multilaterales de la región; e) consecución de -las discusiones sobre las Islas Malvinas, bajo auspicio de las Naciones Unidas; f) concebir nuevos enfoques en el tratamiento de las disputas territoriales separando las reclamaciones territoriales de los temas sobre explotación de recursos; los primeros podrían ser congelados en los actuales límites y los últimos podrían tratarse con acuerdos por separado dirigidos a la participación de las partes en los beneficios, ya sea bajo coexplotación, compensación, etc.; g) se concertarían acuerdos y políticas entre los Estados subregionales dirigidos a la limitación de armamentos, en cuantía y tipo, así como a la de efectivos, despliegue, etc. Se incrementaría la información mutua sobre asuntos militares; h) extensión a todos los Estados y aplicación del Tratado de Tlatelalco. Control internacional sobre instalaciones nucleares. Véase G. F. Treverton: op. cit., capítulo .Conflicto futuro y sus consecuencias..

comprometidos en la transformación de las estructuras de la dependencia y la explotación. Los Estados y gobiernos, alentados en las clases y grupos sociales comprometidos con el cambio, encontrarán sus intereses comunes y la disposición en la solución de todos sus conflictos previos, basados en el derecho internacional, el pluralismo político y objetivos comunes.¹⁶

Los conflictos de política interna y externa quedarán saldados en la misma naturaleza popular y democrática de los nuevos Estados; los conflictos territoriales y la participación en las eventuales riquezas naturales en disputa, serían saldados en el espíritu de equidad y beneficio mutuo. Los conflictos de tipo económico se resolverían en base a la coparticipación y mayor integración económica; los conflictos migratorios se superarían en base a políticas migratorias acordadas por las partes. En general, predominaría la solidaridad sobre las diferencias y los intereses comunes sobre los particulares.

El segundo cambio sobrevendría de la unidad política de los Estados periféricos en el enfrentamiento al actual sistema de dominación y a la hegemonía norteamericana en la región, mediante la elevación de su capacidad de autodefensa y negociación. Esta unidad de acción de los Estados y gobiernos de la periferia estaría dirigida entre otros objetivos a:

- modificar las actuales relaciones de dominación
- diversificar las relaciones con el centro
- cambiar la percepción de los Estados Unidos de sus intereses y objetivos
- concluir el proceso de descolonización
- elevar el desarrollo económico y social de la región
- promover el no alineamiento en las relaciones internacionales

Para implementar esta unidad los países latinoamericanos y caribeños deberán constituir organismos interamericanos y subregionales sin la participación de Estados Unidos; disolver todos los pactos e instituciones de seguridad y defensa con los Estados Unidos; constituir fuerzas armadas nacionales democráticas y populares, elevar su integración económica y demandar un Nuevo Orden Económico Internacional.

Estos profundos cambios en las estructuras de las relaciones interestatales en el continente, disminuirán sin duda los conflictos interestatales en América Latina y el Caribe o los reducirán a aquellos que se derivan de su lucha común por la definitiva independencia.

¹⁶ Las iniciativas tomadas por la Unidad Popular en Chile para sus conflictos territoriales con Perú y Bolivia son un buen ejemplo de esto.