



**DE LAS CENIZAS DE LA IDEOLOGÍA:  
SISTEMA REGIONAL, FRONTERAS Y  
CONFLICTOS INTERESTATALES EN  
AMÉRICA LATINA**

Antonio Mitre

Working Paper n° 2, julio de 2010



# De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América Latina

Antonio Mitre

## I. Preámbulo

Quien vivió la época de la Guerra Fría en América Latina identificará naturalmente dos rasgos característicos del mundo, no tan admirable ni tan nuevo, que despuntó en los prolegómenos de su crisis: el estreno o la vuelta de la democracia en prácticamente todos los Estados, y la mayor autonomía de acción de éstos con relación al centro del sistema capitalista. Las ciencias sociales reflejaron prontamente los cambios, elevando ciertas cuestiones a la categoría de temas de vanguardia y relegando otras a la condición de pasatiempos. Así, vocablos como dependencia o imperialismo, que hasta ayer nomás eran moneda corriente en los análisis sobre la configuración estructural del continente, pasaron a nombrar un pasado que se apetece remoto, dominio de la arqueología. Hay que desconfiar de semejante distanciamiento espiritual en tan poca extensión cronológica y preguntarse, primero, si la velocidad del cambio no afectó también nuestra capacidad de percibir la realidad al punto de estar uno huyendo de su propia sombra.

Cabe indagar, entonces, con relación al tema que nos ocupa – conflictos y guerras interestatales en América Latina contemporánea – cuáles fueron las transformaciones que efectivamente ocurrieron en el sistema regional de Estados respecto a la configuración de factores que antes fueron responsables por la relativa paz que vivió el continente, de modo a identificar fenómenos que podrían amenazarla en un futuro próximo.

La tarea conceptual contempla, pues, un clásico desafío: discriminar la novedad de aquello que hace mucho cargamos en la espalda – un esfuerzo que no se agota en el acto de separar ambos flancos, sino que busca más bien imbricarlos para entender la dinámica del presente. Entre las cuestiones tratadas en este artículo están: la trayectoria de los conflictos regionales, el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) como agencia pacificadora, y el potencial desestabilizador de los conflictos fronterizos en el actual cuadro de alianzas político-ideológicas y de crisis de la hegemonía norteamericana.

De 1825 hasta hoy hubo en América Latina diez disputas interestatales que pueden caracterizarse como guerras importantes: cinco sucedieron en el siglo diecinueve y otras tantas en el siglo veinte, de las cuales tres antes de terminar la Segunda Guerra y dos en períodos subsecuentes. Los cinco enfrentamientos armados en el siglo XIX fueron suscitados por la definición de fronteras: las dos Guerras Cisplatinas, la Guerra de la Confederación, de la Triple Alianza y del Pacífico. En el siglo XX, hasta el final de la Segunda Guerra, se produjeron tres conflictos bélicos interestatales: la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, el enfrentamiento de Perú y Colombia en Leticia (1932-1933), y la disputa entre Perú y Ecuador por el territorio adyacente a la parte navegable del río Marañón (1941-1942),

en la región amazónica.<sup>1</sup> La trayectoria de los conflictos de la posguerra puede dividirse en dos fases. La primera se extiende desde el surgimiento del sistema regional instituido en 1948 en el seno de la OEA y termina con la intervención militar de la República Dominicana en 1965, durante ese tiempo no hubo enfrentamientos armados interestatales. En la segunda fase, que se prolonga hasta el término de la Guerra Fría, se constata un modesto crecimiento en el número de conflictos bélicos entre los Estados de la región.<sup>2</sup> Los más importantes fueron: la Guerra del Fútbol entre Honduras y El Salvador, en 1969, y la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, en 1982. Hubo otros tres incidentes militares graves que no llegaron a constituirse en enfrentamientos armados: uno entre Chile y Argentina por el canal de Beagle, otro entre Ecuador y Perú (1985) en la región de la Cordillera del Cóndor, y, finalmente, la disputa, en 1987, entre Colombia y Venezuela por una zona marítima aun sin delimitar en el golfo de Venezuela.<sup>3</sup> El periodo que va del final de la Guerra Fría hasta nuestros días se caracteriza mucho más por la superación definitiva de las controversias fronterizas de antigua cepa que por la eclosión de nuevos enfrentamientos interestatales: el único fue el que protagonizaron Perú y Ecuador, en 1995. En síntesis, desde 1945 hasta nuestros días se produjeron unas 30 situaciones de conflicto bilateral de magnitud e intensidad variados, pero, como se puede constatar, pocos terminaron en guerra de grandes proporciones y, por ello, la región se diferencia nítidamente de otras áreas del planeta.

En los estudios sobre el tema, el acertijo exegético contempla los siguientes enunciados: en América Latina las disputas fronterizas y por territorios, además de frecuentes, tienden a perdurar en el tiempo y, en ciertas ocasiones, derivan en el uso de fuerza militar, pero raras veces desembocan en guerra abierta. Entre los factores propuestos para explicar ese singular fenómeno, los más destacados son: el relativo distanciamiento de América Latina con relación a los centros neurálgicos del sistema mundial, el poder moderador de los Estados Unidos, y, finalmente, la existencia de una parafernalia de organizaciones regionales con larga experiencia en el arbitraje de conflictos interestatales.<sup>4</sup> El presente trabajo discurre sobre el futuro de la tradición pacifista, habida cuenta, por un lado, la crisis de hegemonía de los Estados Unidos y, por otro, la mayor inserción de América Latina en el sistema mundial, sobre un escenario donde nuevamente despuntan antagonismos ideológicos de monta, competición por el liderazgo regional y una eventual pérdida de legitimidad de los órganos de seguridad colectivos.

## **II. La evolución del sistema interamericano y la Pax Americana**

Sirviéndonos de la trayectoria de la OEA como hilo conductor, analizaremos la naturaleza y evolución de los conflictos en distintas épocas, resaltando la posición y actuación de los Estados Unidos en el sistema hemisférico. En los estudios sobre las relaciones interamericanas no es difícil encontrar interpretaciones que consideran la OEA una institución manipulada desde Washington y, cargando la tinta, una extensión de sus intereses. Esa imagen de la organización, la cual, con algunos retoques, se ajusta al período que se extiende de su fundación (1948) hasta la intervención norteamericana en Guatemala (1954), no debe generalizarse para el conjunto de su trayectoria; como tampoco cabe considerarla como la panacea dibujada por sus más fervorosos apólogos. Un examen

---

<sup>1</sup> No se considera aquí, como conflicto interestatal, la terrible masacre perpetrada por la dictadura de Trujillo contra la población haitiana asentada en áreas de frontera. En la eclosión de esa tragedia concurren factores de orden étnico, histórico y político. Sobre ese acontecimiento, consultar: Accilien; Adams; Méléance, 2006.

<sup>2</sup> Grabendorff, 1982, p. 272.

<sup>3</sup> Pardo, 1999, p. 2.

<sup>4</sup> Domínguez et al, 2003, p. 358.

fundamentado empíricamente mostrará una realidad compleja y mutable. En primer lugar, los principios que vendrían a ser parte de la OEA – reconocimiento de la soberanía de los Estados, no intervención en asuntos domésticos, solución pacífica de disputas, consulta y autodeterminación – moldearon y conformaron las relaciones entre los países de América Latina mucho antes que los Estados Unidos participasen activamente en el sistema regional.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, el principio de no intervención que, por la doctrina Monroe (1823), se refería a potencias extranjeras extracontinentales, sufrió una viraje con el corolario Roosevelt (1905) a través del cual los Estados Unidos se reservaban el “derecho” de intervenir en cualquier república latinoamericana que no cumpliera con sus obligaciones políticas y financieras.<sup>6</sup> Y no fueron pocas las intervenciones perpetradas desde entonces hasta 1947. En América Latina, al contrario, se elaboraron, a lo largo de esa fase, instrumentos jurídicos de resistencia a las tesis norteamericanas: las doctrinas Drago (1902) y Tobar (1907), contrarias al uso de fuerza armada para el cobro de deuda pública de países americanos, y al reconocimiento de gobiernos de facto, respectivamente, y la Doctrina Estrada (1930), que ratificó el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

El Sistema Interamericano que surgió después de la Segunda Guerra Mundial se apoyó inicialmente en dos instrumentos jurídicos: el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1948), instituido en el seno de la IX Conferencia Internacional Americana, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), más conocido como Tratado de Río (1947). En ambos casos, los países miembros se comprometieron a no recurrir a amenazas ni al uso de la fuerza para superar sus disputas y a servirse, más bien, “de los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de llevarlas a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. La Carta de la Organización de los Estados Americanos estableció también que las partes podrían convenir en cualquier otro procedimiento pacífico que les permitiera solucionar sus peticiones. Si bien es cierto que el Tratado de Río no obliga a los países signatarios a solucionar sus querrelas en consonancia con las reglas de la OEA, la tendencia ha sido a considerarlas un medio eficaz en tales situaciones.<sup>7</sup> Por aquellos años, la mayoría de los pleitos que fueron a parar en la OEA se relacionaban con disputas limítrofes, a veces levemente matizadas por tensiones entre gobiernos democráticos y dictaduras (Costa Rica-Nicaragua, 1948; República Dominicana-Cuba, 1949), y todos fueron resueltos por consenso.

El brío democrático, presente en los primeros lances de la posguerra, rápidamente cedió espacio a preocupaciones de seguridad que, en sintonía con “las exigencias y el lenguaje de la Guerra Fría”, alentaron con frecuencia la proliferación de dictaduras dóciles a los designios de la potencia, sobre todo en América Central.<sup>8</sup> En la propia redacción del TIAR fue previsto que el sistema no podría depender únicamente de la Asamblea de Cancilleres para dar respuesta a las situaciones que exigiesen acción militar expedita y que, por tanto, el Consejo podría actuar como órgano consultivo y decidir con los poderes que le atribuía el estatuto de la Unión Panamericana.<sup>9</sup> Y cuando, un año después, en la Conferencia de Bogotá, surgió la OEA, Estados Unidos insistió en la idea de una unificación político-militar

---

<sup>5</sup> Shaw, 2003, p. 64.

<sup>6</sup> Romero, 2004, p. 417.

<sup>7</sup> Martz, p. 179-81.

<sup>8</sup> El TIAR sirvió como modelo para la creación de la OTAN. El objetivo mayor era establecer un ejército interamericano, bajo comando de los Estados Unidos. Sobre el tema, consultar: López-Maya, 1995, p. 136.

<sup>9</sup> Suplantada por la OEA en 1948. Sobre la Unión Panamericana y los orígenes de la OEA, consultar: Dreier, 1963, p. 299.

del continente como un medio para combatir el comunismo, mientras el discurso de los representantes de los gobiernos latinoamericanos colocaba el acento en la necesidad de elaborar un plan de ayuda económica para la región – un clamor reiterado en el proyecto *Operación Panamericana* propuesto por Juscelino Kubitschek (1956-61), y que recién sería escuchado y parcialmente atendido después de la Revolución Cubana, a través de la Alianza para el Progreso, en la presidencia de John F. Kennedy (1961-63). Mientras tanto, la región entraría en el túnel de la Guerra Fría bajo la armadura política y militar de los Estados Unidos.

### **III. El impacto de la Revolución Cubana en el sistema hemisférico**

A partir de la Revolución Cubana (1959-1962), los conflictos políticos regionales acusaron un perfil ideológico más acentuado e involucraron, directa o indirectamente, a Estados Unidos y algún gobierno latinoamericano sobre el cual recaía la sospecha de influencia comunista: Cuba, República Dominicana o Guatemala, en distintos momentos. Las divergencias en el ámbito de la OEA comenzaron a revelarse más intensamente con el aumento del intervencionismo de los Estados Unidos y la proliferación de focos de guerrilla estimulados por el gobierno de la Isla. Desde el primer momento, la pretensión norteamericana de buscar apoyo para una acción armada contra Cuba fue frustrada en el seno de la OEA, así como la tentativa de un rompimiento colectivo con el gobierno revolucionario, propuesta que fue resistida inicialmente por los países más fuerte: Brasil, Argentina y México.<sup>10</sup> Durante la vigencia de los regímenes militares en las décadas de sesenta y setenta, las instituciones del Sistema de Defensa Interamericano fueron utilizadas por los Estados Unidos para sustentar dictaduras, justificar el uso de la fuerza y revestir de legitimidad sus acciones.<sup>11</sup> Por otro lado, muchos de los movimientos de guerrilla, – algunos movidos por el viejo espíritu libertario, otros por las instrucciones del gobierno cubano, o por ambas fuerzas–, hicieron con que el principio de soberanía nacional fuese hollado en varias frentes, coincidiendo en ello con el talante de la potencia.

Sea como fuere, el sistema, bajo hegemonía norteamericana, disminuyó las posibilidades de que conflictos interestatales derivasen en guerra abierta. El hecho de que en pleno auge de la Guerra Fría se hayan producido dos enfrentamientos importantes –Honduras y El Salvador, Argentina y Reino Unido– no representa una modificación del rumbo principal de esa tendencia.<sup>12</sup> En realidad, a lo largo de esa fase, cuando el Caribe ocupaba un lugar central en el cuadro de los intereses políticos y económicos estadounidenses, las disputas por cuestión de límites, que intermitentemente conturbaban el escenario de la región – Chile-Argentina, Chile-Bolivia, Guatemala-Gran Bretaña, Honduras-Nicaragua, Perú-Ecuador, Venezuela-Guyana – fueron acalladas y ninguna redundó en acción militar.<sup>13</sup> La disposición de aceptar arbitraje, bajo el supuesto de no intervención, contribuyó a pacificar las relaciones entre los Estados. La OEA y, en particular, el Comité Interamericano de Paz (CIAP), accionado 34 veces desde 1948 hasta la intervención militar de la República Dominicana (1965), tuvieron

---

<sup>10</sup> Con la eclosión de regímenes militares, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos terminó por romper relaciones con Cuba. México fue uno de los pocos países que mantuvo vínculos diplomáticos permanentemente. Sobre el impacto inicial de la revolución cubana en el contexto hemisférico, consultar: Quintaneiro, 1988.

<sup>11</sup> Sotomayor, 2004, p. 34.

<sup>12</sup> Domínguez y otros se utilizan de esos dos ejemplos para demostrar que la hegemonía estadounidense es irrelevante para explicar las perspectivas de guerra y paz en América Latina, y al hacerlo elevan esas dos notables excepciones a la condición de “prueba”. Domínguez et al, 2004, p.373.

<sup>13</sup> Grabendorff, 1982, p. 274.

un papel crucial en la solución de la mayoría de los conflictos de esa fase.<sup>14</sup>

La emergencia de regímenes militares por toda América Latina en los sesenta y setenta marca el inicio de un Nuevo ciclo autoritario. El fracaso de la estrategia foquista en Venezuela, Bolivia, Colombia, Guatemala y Brasil hizo que los gobiernos de la región dejaran de percibir al régimen cubano como una amenaza inminente. Fue justamente en esa época que el estatuto de la OEA sufrió modificaciones tendientes a inhibir acciones intervencionistas. En tal sentido, el artículo 9 definió con mayor exactitud lo que debía entenderse por “agresión”. Aunque es cierto que Estados Unidos, pieza central del sistema, continuó actuando unilateralmente siempre que sus intereses estratégicos podían verse afectados, las ideas y posiciones de la potencia sobre amenazas a la seguridad regional fueron desafiadas con éxito en varias oportunidades dentro de la Organización. El caso más emblemático lo constituye la decisión tomada por la OEA con relación a la situación nicaragüense en 1978. En aquella ocasión, fue rechazada la propuesta de los Estados Unidos en sentido de que se organizase un gobierno de unidad nacional con apoyo de las fuerzas de paz interamericanas. La resolución que fue aprobada por la mayoría de los países latinoamericanos, temerosos de que la iniciativa estadounidense pudiese prolongar el régimen de Somoza y sirviese de excusa para una nueva intervención, fue “prácticamente un llamado para que el pueblo de Nicaragua derrocara la dictadura y estableciese un gobierno democrático, vía elecciones”. El vaticinio de un analista, en sentido de que el episodio “podía significar el crepúsculo de la influencia de los Estados Unidos en la OEA”, sería corroborado en buena medida por los acontecimientos futuros.<sup>15</sup>

Los cambios en las relaciones de dependencia se reflejaron rápidamente en la configuración normativa e institucional de la OEA que entonces experimentó una mayor democratización. En 1975 se llegó a un acuerdo por el cual las sanciones previstas por el Tratado de Río podrían ser suspendidas por mayoría simple, en vez de los tradicionales dos tercios. También se aprobó, a pesar de la oposición estadounidense, un nuevo artículo sobre seguridad económica colectiva para el desarrollo, y se extinguió el Comité Especial Consultivo que había sido creado para monitorear las actividades cubanas en la región.<sup>16</sup> En los años subsecuentes, cuando los países latinoamericanos adoptaron una posición contraria a la de los Estados Unidos, sea con relación a Nicaragua, (1978), a Panamá (1989) o al conflicto entre Argentina y el Reino Unido (1982), la posición norteamericana fue simplemente vencida, o tuvo que ser modificada para ajustarse a la voluntad de la mayoría.<sup>17</sup>

El espectro de temas encaminados al Consejo de la OEA se amplió en esa fase, y antiguas pendencias por límites retornaron, una vez más teñidas de motivaciones económicas orientadas a asegurar el control de recursos naturales o el acceso a los mismos. Cuestiones relativas a derechos de pesca, explotación de recursos en áreas de frontera, y reivindicaciones territoriales se entrecruzaron en la producción de un rosario de conflictos: Argentina-Brasil, Chile-Argentina, Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela, Nicaragua-Colombia, México-Estados Unidos, Panamá-Estados Unidos, Perú-Chile, Venezuela-Guayanas. Sin embargo, solamente en un par de casos se llegó al enfrentamiento armado: Argentina-Gran Bretaña (1982) y Perú-Ecuador (1995). La guerrilla, con su característico perfil híbrido de conflicto civil e interestatal, volvió a despuntar en varios países. Las situaciones más críticas fueron vividas en Nicaragua y Guatemala, que solamente

---

<sup>14</sup> Grabendorff, 1982, p. 274.

<sup>15</sup> La afirmación es de Thomas Walker, Apud Shaw, 2003, p. 79.

<sup>16</sup> Muñoz, 1984, p. 160.

<sup>17</sup> Shaw, 2003, p. 81.

consiguieron salir del infierno de esas guerras bifrontes después de “tres generaciones de acuerdos de paz”, negociados entre gobiernos y guerrilla con la mediación de organismos internacionales.<sup>18</sup>

#### **IV. El escenario interamericano en el despuntar del milenio: democracia y regionalismo**

Con el fin de la Guerra Fría y la consolidación de la democracia en los distintos países de la región, mejoraron las condiciones para encontrar salidas negociadas a viejos conflictos. El número de intervenciones directas perpetradas por Estados Unidos fue disminuyendo a lo largo de la década, mientras los incentivos institucionales de la Organización hacían más atractivo y fructífero para esa potencia optar por acciones multilaterales.<sup>19</sup>

Las disputas sobre cuestiones linderas son pocas en la actualidad. Conflictos seculares y altamente inflamables fueron superados total o parcialmente en las últimas décadas: Perú y Ecuador resolvieron sus pendencias sobre la frontera amazónica en 1999, y Chile y Argentina negociaron sus diferencias en la misma década, excepto por una franja glacial de unos 50 kilómetros al sur de la Patagonia. La controversia sobre límites marítimos entre Surinam y Guayana fue zanjada a través de acuerdo arbitrado por Naciones Unidas en 2007. Finalmente, Cuba, excluida de la organización desde 1962, fue readmitida en junio de 2009, pese a las reservas de los Estados Unidos que preferían un retorno condicionado al compromiso, por parte del régimen de la Isla, de observar las premisas de la democracia.

De todos modos, pendencias territoriales continúan amargando las relaciones de varios países. Nicaragua no abandonó sus pretensiones sobre el Golfo de Fonseca y la isla colombiana de San Andrés, tal vez más por su valor político simbólico que por motivos económicos.<sup>20</sup> También permanecen latentes el conflicto sobre las Malvinas, el cual puede ser tratado como una cuestión de frontera, puesto que Argentina considera esas islas una extensión de su plataforma continental, y la aspiración boliviana de recuperar al menos una parte del territorio que perdió en la guerra con Chile.

En los últimos treinta años, en virtud de los procesos de democratización e integración regional, fueron institucionalizados otros foros que buscan asegurar la paz entre los países que forman parte de bloques específicos. Entre los acuerdos más destacados en esa línea cabe mencionar: el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado por los Estados centroamericanos en 1995, el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, establecido en 1996, la Declaración del Mercosur por la cual los países miembros, junto con Bolivia y Chile, se constituyeron en área de paz en 1999, y la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, convenida entre los países participantes en 2002. Esas plataformas regionales complementan y expanden la actuación de la OEA o, simplemente, la substituyen, ya que, como veremos más tarde, no todos los Estados adhieren con el mismo celo o tienen la misma disposición positiva con relación al órgano interamericano.

Finalmente, la arquitectura del Sistema Interamericano contempla el recurso a foros alternativos, creados en el pasado para arbitrar disputas, los cuales, después de haber sido convocados en varias ocasiones, acabaron por institucionalizarse. Es el caso del Protocolo de Río, instituido en 1942 como mediador en la guerra entre Ecuador y Perú, o el papel del

---

<sup>18</sup> Matul; Ramírez, 2009, p. 95.

<sup>19</sup> Grabendorff, 1982, p. 272. Ocupación militar de Haití en 1994 y 2004.

<sup>20</sup> Briscoe, 2008, p. 2.

Secretario-General de la OEA que, por solicitud de los propios Estados, ha trabajado en la solución de pendencias como las de Belice-Guatemala y Honduras-Nicaragua. Todo ese bagaje institucional, si bien no elimina la posibilidad de que ocurran guerras, sin duda hace más probable y expedito el arbitraje de conflictos antes que estos puedan derivar en enfrentamientos armados de gran envergadura.

## **V. El despuntar de un nuevo orden hemisférico**

Entre los cambios más significativos de las últimas décadas cabe apuntar tres fenómenos. Primero, la latinoamericanización casi simultánea de las políticas externas de Brasil y Argentina – dos países que, al margen de sus diferencias culturales y del peso relativo en la balanza de poder regional, buscaron e imaginaron sus destinos nacionales más allá del Sur. En segundo lugar, la proyección de Venezuela en el escenario hemisférico y extra continental, de nuevo bajo la bandera de la unidad latinoamericana. Finalmente, la renovada importancia del Caribe y de la América Central en el actual cuadro de polarización ideológica. Pasemos a examinar esos procesos y sus consecuencias respecto al tema que nos ocupa.

### **1. Brasil e Argentina: los motivos de la cooperación**

Es cierto que en Brasil, y aún más en Argentina, no faltaron intelectuales en todas las épocas que lucharon por la inserción de sus países en la matriz de la identidad latinoamericana; sin embargo, en el ámbito de las políticas de gobierno y de la diplomacia, ambos Estados, por razones distintas, vivieron durante siglos de espaldas al Extremo Occidente. Aún así, la percepción que cada cual cultivaba con relación al otro no era de las más propicias para alentar la cooperación. De hecho, una encuesta realizada en áreas urbanas, poco antes de la Guerra de las Malvinas, muestra que sólo un pequeño porcentaje de los argentinos y brasileños entrevistados consideraba que valía la pena que sus respectivos gobiernos se esforzasen para construir relaciones prioritarias con el país vecino. Hasta la Unión Soviética era preferida para el establecimiento de vínculos cooperativos con miras al desarrollo, aunque el número de argentinos que creían que el Brasil sería un buen socio superaba el de brasileños que pensaban lo mismo con relación a Argentina.<sup>21</sup> Fue contra ese trasfondo poco auspicioso que despuntó la latinoamericanización de la política exterior de ambos países, transformando el tradicional antagonismo en una asociación con grados crecientes de acercamiento y coordinación de acciones en el ámbito regional.

Las circunstancias catalizadoras del cambio fueron de sentido inverso: en el caso de Argentina, el infortunio de las Malvinas, en el de Brasil el afortunado crecimiento y la modernización industrial alcanzados en los años 70. Crisis y decadencia de un lado, expectativa de prosperidad y ascensión del otro, y un movimiento simultáneo por parte de ambos: el distanciamiento con relación a Estados Unidos. Los cambios comenzaron al final de los años setenta, paradójicamente durante la vigencia de regímenes militares en los dos países, regidos por doctrinas de seguridad nacional que promovían la “competición geopolítica, prácticas mercantilistas y un abordaje *realpolitik*” en sus relaciones exteriores.<sup>22</sup> Hasta entonces, los vínculos de Brasil con ocho de los nueve Estados circunvecinos habían sido tenues, y los contactos más intensos con el socio inevitable, Argentina, casi siempre de carácter conflictivo. De tal manera que las relaciones Sur-Sur serían instituidas, en buena

---

<sup>21</sup> Selcher, 1985, p. 74.

<sup>22</sup> Resende-Santos, 2002, p. 91.

medida, a partir de una ausencia secular de trato directo, como lo revela el hecho de que cuando João Batista Figueiredo (1979-85) visitó Buenos Aires, en 1980, hacía 45 años que ningún otro mandatario lo había hecho, y cuando fue a Lima, Bogotá y Caracas se convirtió en el primer presidente brasileño que pasó por esas capitales desde la constitución de la República.<sup>23</sup>

La internacionalización de la economía brasileña en las décadas de sesenta y setenta explica, en parte, el rumbo que tomó la política exterior de ese país, pero hubo otros factores intervinientes que merecen atención. Uno de ellos fue la ruptura, durante la presidencia de Ernesto Geisel (1974-1979), del acuerdo de asistencia militar con los Estados Unidos, en función de las presiones del gobierno Carter sobre derechos humanos.<sup>24</sup> En la secuencia de ese distanciamiento con relación al norte, avanzaron las negociaciones relativas a la hidroeléctrica de Corpus-Itaipu, cuya construcción había comenzado en 1974. Contra todos los vaticinios, las controversias sobre los proyectos en el Alto Paraná, intensas en los años anteriores, fueron superadas por el Acuerdo Tripartito, firmado en octubre de 1979. Esa actitud cooperativa, sustentada, cada vez más, por mecanismos institucionales, se intensificó durante la administración Figueiredo, cuando arraigó la convicción de que el desarrollo de Brasil “no podría planificarse al margen del contexto latinoamericano”.<sup>25</sup> Durante su gestión se alcanzó, en mayo de 1980, el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación Pacífica de Energía Nuclear, el cual representó un paso decisivo hacia la superación de una rivalidad que remontaba a tiempos coloniales. En la fase de transición, la plataforma democrática ofreció mayores y mejores condiciones para profundizar las relaciones con los Estados vecinos y para la formación o rearticulación de bloques regionales. La cooperación bilateral tuvo continuidad en la presidencia de José Sarney (1985-1990).

Así, en poco más de una década, Brasil y Argentina consiguieron estructurar “uno de los más exitosos regímenes de cooperación en el mundo” que, además del acuerdo nuclear, creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, este último junto con Uruguay y Paraguay.<sup>26</sup> El Mercosur continuó siendo prioridad en la agenda de los gobiernos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), y su consolidación, durante los sucesivos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), estuvo acompañada por dos principios directores de la política externa en aquella época: la firme defensa de la autonomía del Estado, sobre todo en los pleitos con la potencia norteamericana, y la promoción de la democracia como valor innegociable.<sup>27</sup> En ese diseño, calificado de regionalismo abierto, el Sur pasó a ocupar un lugar privilegiado más allá de ganancias o de pérdidas coyunturales. Con sabor orteguiano, el ministro Celso Lafer definió bien el espíritu que entonces apuntaba el camino que debía seguir el Brasil: “para nosotros, [el Mercosur] es destino, parte de nuestras circunstancias. El Alca no es destino, sino opción”.<sup>28</sup> En el transcurso del tiempo y hasta la institución de la Comunidad Suramericana de Naciones (2007) y de la Unión Suramericana

---

<sup>23</sup> Visita realizada durante la presidencia de Jorge Videla, Selcher, 1985, p. 69.

<sup>24</sup> Selcher, 1985, p. 68.

<sup>25</sup> Selcher, 1985, p. 69.

<sup>26</sup> En 1996, Chile y Bolivia se incorporaron en la condición de miembros asociados que participan del área de libre comercio, pero sin adoptar el sistema de tarifas exteriores. Resende-Santos, 2002, p. 89.

<sup>27</sup> Véase a respecto la posición adoptada por el gobierno brasileño en las crisis políticas en Paraguay (1996, 1996, 2001) y Venezuela (2002), así como la inclusión de la Cláusula Democrática en el Mercosur. Consultar también: Cardoso, 2004.

<sup>28</sup> Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003. En todo caso, los planes de integración regional anteceden con mucho el Mercosur. Basta recordar, entre otros esquemas, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), constituida en 1960, sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), instituida en 1980, así como otros instrumentos, por ejemplo, el Tratado de la Cuenca del Plata.

(2008), el alcance de esas “circunstancias” se hizo cada vez mayor. Recientemente, el acento colocado en la identidad Sur por la política exterior brasileña marca un relativo contraste con el universalismo de su anterior trayectoria, lo cual puede aumentar el peso de concepciones ideológicas en el posicionamiento del país en eventuales conflictos internacionales.<sup>29</sup>

Por el lado argentino, dos hechos convergieron para que ese país optase por la cooperación con sus vecinos. El primero fue la Guerra de las Malvinas. Aunque la controversia con Gran Bretaña remonta a 1833, durante más de un siglo ella no llegó a estremecer los fuertes vínculos económicos existentes entre los dos países. Fue precisamente el ocaso de Inglaterra como potencia, después de la Segunda Guerra, que alentó la demanda argentina y la disposición del gobierno británico para alcanzar un acuerdo. Con ese fin, hubo varias tentativas de negociación entre 1960 y 1980, y cuando todo parecía encaminarse hacia una solución pacífica y definitiva de la secular querrela, sobrevino la guerra. Un artículo premonitorio, escrito un par de meses antes del evento, apuntaba con precisión la falla que podría provocar el colapso del proceso de pacificación:

The basic obstacle in the way of agreement is, however, that both governments while anxious to settle, are imprisoned by history – that is, by past pronouncements and obligations; the latter, by restricting their freedom for maneuver, thwart a negotiated compromise. Thus, the British government – as illustrated in 1980 by the hostile reception given to Ridley's initiative by both the islanders and parliament – is restrained by the commitment to respect the principle of national self-determination as well as by the unchanging view of the islanders. In turn, the manipulation of the dispute for both domestic and international purposes prevents Argentine acceptance of anything short of sovereignty.<sup>30</sup>

Y fue, justamente, la manipulación de la cuestión Malvinas / Falklands para fines domésticos, tanto por parte del régimen militar argentino como del Parlamento británico, el factor responsable por la transfiguración de las negociaciones de paz en una guerra relámpago.<sup>31</sup> En 1982, el gobierno militar argentino, enfermo en la raíz, intentó un último lance para zafarse de la crisis que atravesaba y se lanzó de manera irresponsable a la aventura de las Malvinas. En el transcurso del conflicto, el apoyo incondicional de los Estados Unidos a Inglaterra, a despecho de la alianza anticomunista establecida poco antes por la administración Reagan con el gobierno de Leopoldo Galtieri (1981-1982), mostró claramente el verdadero límite del sistema de defensa interamericano y de la vieja doctrina Monroe.<sup>32</sup> En compensación, la guerra intensificó la disposición argentina de cooperar, primero con el Brasil, a pesar de la tibia posición de ese país durante el conflicto, y luego con Chile, volviendo a la mesa de las negociaciones sobre el canal de Beagle, no obstante la ayuda disimulada del gobierno de Pinochet a Gran Bretaña.<sup>33</sup> Después de la derrota, Argentina, acostumbrada a pensarse como europea y distinta de sus vecinos, comenzó a cultivar la imagen de país latinoamericano, con todos los rasgos ideológicos que el término implica. Al mismo tiempo, los medios de comunicación abrieron un amplio espacio para la divulgación de la cultura y de los asuntos de la región, mientras que la clase política recuperaba un viejo discurso que asociaba el destino del país a las vicisitudes del sur.

En la estela de la Guerra de las Malvinas, la cuestión nuclear, una de las más sensibles por

---

<sup>29</sup> Sobre la construcción de la idea “América del Sur” a través del discurso y la práctica de la diplomacia brasileña, consultar: Galvão, 2009, p. 63-80.

<sup>30</sup> Beck, 1982, p. 54.

<sup>31</sup> En esa ocasión, el Parlamento británico, contrariando las iniciativas del Ejecutivo, defendió el ejercicio del principio de autodeterminación por parte de los isleños.

<sup>32</sup> Sobre esa crisis, consultar: Feldman, 1985.

<sup>33</sup> Selcher, 1985, p. 30.

tratarse del dominio de una tecnología que podría desembocar en el desarrollo de armas atómicas, fue también negociada favorablemente entre los dos países del Atlántico. La historia de ese enredo, repleto de prevenciones mutuas, no era nada auspicioso. En noviembre de 1983, Argentina, más avanzada en ese campo que el Brasil, anunció que había conseguido desarrollar, a través de un programa secreto, la tecnología necesaria para la producción de uranio enriquecido, lo cual hizo aumentar el clima de desconfianza en el vecino país. Afortunadamente, las expectativas de una “carrera nuclear”, que echaría por tierra el compromiso asumido tres años antes, no llegaron a materializarse. Al contrario, en la década de 90, Argentina y Brasil establecieron instituciones de seguridad colectiva capaces de promover cooperación para fines pacíficos en ese ámbito. El 28 de noviembre de 1990, los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello firmaron, en Iguazú, un acuerdo a través del cual ambos países renunciaban al desarrollo de armas nucleares, y se sometían a instituciones de fiscalización mutua y a las inspecciones de la Agencia de Energía Atómica. Esa disposición fue refrendada un año después por el Acuerdo de Guadalajara, en México, que sentó las bases para la creación de la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Actualmente, Argentina y Brasil son signatarios del Tratado de Tlatelolco y del Tratado de No Proliferación.<sup>34</sup> La cooperación, en este caso, fue facilitada por el empeño de los regímenes democráticos de someter las Fuerzas Armadas al control del poder civil. A esa altura de la consolidación democrática, tanto la Cancillería de la Argentina como el Itamaraty exhibían mayor autonomía con relación a las presiones del área militar.<sup>35</sup> Una señal de la profunda distensión que ocurrió entre los dos países fue la considerable disminución de tropas brasileñas en la frontera meridional y el desplazamiento de la atención hacia el Noreste y Norte, sobre todo para la región amazónica, donde las fronteras de Brasil se extienden a lo largo de 11.000 kilómetros.<sup>36</sup>

De todos modos, ni el distanciamiento respecto a Estados Unidos ni la aproximación entre los países de la región fueron fruto de factores coyunturales, tales como el apoyo de la potencia norteamericana a Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas. En verdad, el relativo consenso que prevaleció durante el período de la Guerra Fría entre los países americanos venía disminuyendo desde los años setenta, debido a varios factores, entre ellos: el fuerte desarrollo industrial de algunas economías, la formación de bloques sub-regionales, la recomposición del cuadro geopolítico, y el surgimiento de una nueva conciencia entre los segmentos militares sobre la enorme dependencia tecnológica con relación a la potencia norteamericana.<sup>37</sup> El resultado fue la diversificación de los mercados por parte de las economías más dinámicas, la producción local de armas, y la quiebra del monopolio de los Estados Unidos como fuente exclusiva de abastecimiento. El conjunto de esos factores sentó las bases, aún en el período autoritario, para el desarrollo de políticas más autónomas.<sup>38</sup>

A partir de los años noventa, el fin de la Guerra Fría y la redefinición de las prioridades de los Estados Unidos, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, hicieron que la potencia americana se distanciara aún más del ámbito regional. A su vez, la travesía hacia el Norte que emprendió México desde su ingreso en el NAFTA ensanchó el vano para la inserción de nuevos actores políticos en América Central y el Caribe. El régimen de Chávez aprovechó los espacios vacíos para fortalecer su presencia en el área,

---

<sup>34</sup> Sotomayor, 2004, p. 29-30.

<sup>35</sup> Sotomayor, 2004, p. 49.

<sup>36</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 52.

<sup>37</sup> Selcher, 1986, p. 86.

<sup>38</sup> Muñoz, 1984, p. 159-60.

utilizando, como lo habían hecho otros en el pasado, el enorme poder de petróleo venezolano. Y al mismo tiempo que el *Chavismo* robusteció los lazos de Venezuela con los países de la Cuenca del Caribe y dio un espaldarazo al régimen cubano, su ascensión fue favorecida por la presencia de sectores de la vieja izquierda en varios gobiernos latinoamericanos – entre ellos los de mayor y más moderno porte económico, como Brasil, Chile y Argentina, algunos con pretensiones de liderazgo.

## **2. Venezuela y Colombia: las razones del conflicto**

El conflicto entre Venezuela y Colombia, que se arrastra hace ya algún tiempo, escapa al patrón tradicional de controversias limítrofes, recurrentes en el cuadro latinoamericano, y se ha convertido en una importante coordenada de la nueva configuración hemisférica. Para entender su acción polarizadora en la región – Estados Unidos y su socio preferencial (Colombia) versus Venezuela y sus aliados más próximos (Ecuador, Bolivia, Nicaragua) – es necesario trascender el marco temporal de sus más recientes protagonistas: Bush, Uribe y Chávez. Actualmente, el entrevero envuelve gobiernos alineados en grupos cuya configuración obedece a afinidades políticas y a un distinto posicionamiento con relación a las prioridades de la agenda norteamericana, sea sobre libre comercio, combate al narcotráfico, bases militares o temas de seguridad colectiva. Es justamente por la compleja trama de intereses estatales que cada choque entre Venezuela y Colombia pone en movimiento que se hace difícil pronosticar sus consecuencias en el ámbito regional.

El reciente episodio provocado por la trasgresión de la frontera ecuatoriana por parte de las Fuerzas Armadas colombianas en su lucha contra las FARC ilustra la facilidad con que controversias de esa índole tienden a internacionalizarse, y los problemas enfrentados por la OEA para arbitrarlos. Por otro lado, el incidente revela también la profunda inserción de los conflictos civiles de algunos países en la dinámica geopolítica regional y extra-regional. La crisis, en esa ocasión, fue catalizada por el ataque aéreo colombiano sobre territorio ecuatoriano que abatió uno de los principales líderes de las FARC, Raúl Reyes. En la secuencia, el envío de tropas a la frontera por parte de los gobiernos de Venezuela y Ecuador transformó rápidamente el episodio en un enfrentamiento entre el régimen de Chávez y los Estados Unidos.

Las acusaciones realizadas por las autoridades colombianas de que Chávez estaría financiando la guerrilla fueron respondidas con el cierre de la embajada de Venezuela en Bogotá, y la expulsión de los representantes del gobierno colombiano en Quito y Caracas, actitudes todas ellas que fueron aproximando los dos países hacia a un corolario bélico. Según el discurso de Chávez, la orden dada al Ministro de Defensa para desplazar diez batallones a la frontera con Colombia y movilizar la Fuerza Aérea no tenía la intención de estimular una guerra con el país vecino, sino, fundamentalmente evitar que Estados Unidos, que ya dominaba a Colombia, pudiese dividir los países latinoamericanos. Semejante estereotipo de nación sometida a la voluntad del Imperio, antes aplicado abundantemente a las repúblicas centroamericanas, y que ahora se lo endilgan a Colombia, se nutre, con avidez predatoria, de una larga y conturbada historia.

En verdad, la alianza entre Estados Unidos y Colombia, de alto poder polarizador en la política interamericana de la actualidad, antecede a los gobiernos de Chávez y de Uribe, y aun al Plano Colombia, objeto de virulentas críticas o de reservas por parte de la mayoría de los Estados de la región. Tal alianza remonta a la época de la consolidación de la revolución cubana en los años setenta y al consecuente pavor de las élites colombianas, sobre todo la militar, de que una expansión soviética en el Caribe, sumada a las reivindicaciones

territoriales de Nicaragua y al apoyo del gobierno de Habana a la guerrilla, podrían atentar contra la unidad del Estado colombiano. La estrategia arquitectada por el gobierno de Bogotá para lidiar con esa situación contempló el abandono del tradicional aislacionismo rumbo a una “diplomacia hemisférica pro-activa”. La expresión de la nueva política externa cristalizó durante la presidencia de Julio César Turbay (1976-1982) en una combinación de iniciativas contradictorias: por un lado, combate a las fuerzas internas y externas aliadas a la guerrilla y, por otro, sumisión a la política de los Estados Unidos.<sup>39</sup> Más que el alineamiento de Turbay a las políticas de Reagan, lo que sorprendió en aquella época fue la substitución de las directrices de la política externa colombiana tradicional con relación al Caribe y a los asuntos hemisféricos por otras que la impulsaban hacia un mayor protagonismo, apoyado en la profundización de la dependencia económica, tecnológica y militar con relación a Estados Unidos, justamente cuando los otros países de la región buscaban librarse de esa condición.<sup>40</sup> A pesar de las iniciativas posteriores para modificar el rumbo de la política exterior del Estado colombiano en un sentido más nacionalista, independiente y de espíritu latinoamericanista – Grupo Contadora, Consenso de Cartagena –, la línea maestra sería aquella establecida en el auge de la Guerra Fría, y reafirmada hoy por Uribe y por el Plan Colombia.

Entretanto, la trayectoria diplomática de Venezuela, que partiera del mismo punto, terminó por trillar el camino inverso, vale decir, abandonó su tradicional alianza con Estados Unidos y partió hacia una inusitada confrontación con la potencia americana.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, transitó de un relativo aislamiento hacia un intenso involucramiento regional, alimentado por lo que se ha denominado “petro-diplomacia” o “diplomacia del poder social”. Desde el comienzo del régimen de Chávez hasta hoy, Venezuela ha gastado billones de dólares en generosos programas de ayuda: petróleo subsidiado a Cuba y a los miembros de Petrocaribe, donativos a Bolivia y Haití, equipos médicos a Nicaragua y combustible gratis para la calefacción de las casas de un número significativo de familias en Estados Unidos.<sup>41</sup> De todas formas, semejante actividad, comentada a diario por ambos lados del espectro político, no es tan inédita cuanto parece.

Es común atribuir a las políticas del gobierno Chávez, posibilitadas por los recursos provenientes del sector petrolífero, la vigorosa y creciente influencia de Venezuela en América Central y el Caribe. Sin embargo, una visión retrospectiva de la política exterior de ese país mostraría que la intensificación de su presencia en la región, así como la capitalización del poder del petróleo para ese fin, han sido objetivos buscados deliberadamente por gobiernos anteriores, por lo menos desde los años 1960. En tal sentido, características de la actual gestión, tales como política de préstamos a gobiernos y agencias regionales, programas de subsidio para compensar los aumentos en los precios del petróleo, promoción del ideal bolivariano de unidad latinoamericana, difusión regional de doctrinas de cariz socialista, interferencia activa en asuntos internos de los países del Caribe y de América Central, se encuentran también en las políticas implementadas por Rafael Caldera (1969-1973), Carlos Andrés Pérez (1974-1978) y Luis Herrera Campins (1979-1983).<sup>42</sup>

Sea como fuere, concomitantemente al despliegue de la estrategia venezolana, la política exterior de Estados Unidos con relación a América Latina emprendió un curso errático en el

---

<sup>39</sup> Sobre los rumbos de la diplomacia colombiana en los 70 y 80, consultar: Tokatlian, 2000, p. 336-7.

<sup>40</sup> Bagley; Tokatlian, 1985, p. 27.

<sup>41</sup> Corrales, 2008, p. 4.

<sup>42</sup> Uma boa análise da política externa da Venezuela com relação à América Central y ao Caribe encontra-se em: Bond, 1982, p. 100-113.

Posguerra Fría. Con frecuencia, en manos de diplomáticos de poca monta, ella perdió, no tanto la sutileza que pocas veces tuvo, sino la preocupación de acompañar sistemáticamente los procesos regionales con conocimiento de la diversidad estructural del continente. La política emanada de Washington ha fluctuado entre la inacción y el velado intervencionismo de otrora, como se puede constatar en el apoyo al golpe fallido en Venezuela, en las tácticas desestabilizadoras contra los gobiernos de Bolivia y de Ecuador, en el incremento de bases militares y, más recientemente, en la actitud disimulada que acabó legitimando el golpe en Honduras, en una tentativa de mantener algún grado de control sobre su antiguo “patio”. En síntesis, el conflicto entre Venezuela y Colombia, más allá de las dimensiones apuntadas, revela hasta que punto los aliados o alineados con uno u otro de los polos interpretan el drama del Estado y de la sociedad colombianos desde una óptica ideológica que continúa anclada en los principios de la Guerra Fría. Bajo el impacto de esa polarización, la capacidad mediadora de los órganos regionales queda comprometida, como se verificó en el altercado que tuvo lugar entre el secretario general de la OEA y representantes del gobierno norteamericano respecto tanto al conflicto deflagrado por Colombia al transgredir la frontera ecuatoriana, como a la crisis hondureña.<sup>43</sup>

### **3. América Central y el Caribe en la nueva configuración hemisférica**

América Central y el Caribe han sido, desde la Colonia, puerta de entrada y plataforma de experimentación y de ramificación de instituciones sociales, políticas y culturales. Correa de transmisión de proyectos ideológicos y de mercancías, su impacto en la historia latinoamericana fue casi siempre mayor a su importancia económica, muy variable a lo largo del tiempo. Desde el principio, ese espacio se constituyó en el tablero americano donde las potencias miden fuerzas o se enfrentan en memorables pulseadas: sucedió hace mucho entre España, Inglaterra y Holanda, y más recientemente entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El choque de ideologías reverbera allí con más intensidad, y suele convocar al Sur, aun después de la Guerra Fría.

Tal vez más que en otras áreas, la consolidación de los Estados en América Central y en el Caribe latinoamericano es un fenómeno relativamente reciente. La misma condición de la cual se echó mano para ilustrar su atraso – vale decir estar ubicados en el centro gravitacional de los intereses estratégicos estadounidenses –, ha sido propuesta como causa de su ulterior fortalecimiento. Efectivamente, uno de los factores responsables por la modernización y expansión de la capacidad de control de los Estados centroamericanos, al punto de colocarlos en un nivel más cercano al de los países suramericanos, habría sido la actuación del *State Department*, el cual, en sintonía con los designios de defensa militar, contribuyó a implementar una serie de reformas burocrático-administrativas a lo largo de la Guerra Fría.<sup>44</sup> Aun así, en la mayoría de los países, esa aptitud no redundó en la incorporación social y política de amplias capas de la población, ni en el efectivo control del territorio nacional. Y es justamente en el vacío institucional que aún prevalece en las áreas de frontera donde proliferan las amenazas capaces de transformar los conflictos internos en enfrentamientos interestatales, debido, en parte, a una condición histórico-espacial que no encuentra paralelo en ninguna otra parte del continente. De hecho, el grado de proximidad física y la interpenetración de las trayectorias de esas sociedades, que alguna vez pretendieron ser un único Estado, contribuyen a que las tensiones domésticas pulsen y se desparramen por la trama entera. Por eso, más que en cualquier otra área, en América

---

<sup>43</sup> Para la sabatina de que fue objeto el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, consultar: U. S. Government, 2008.

<sup>44</sup> Holden, 1999, p. 1-2.

Central y en los países conectados umbilicalmente al plasma caribeño, incluidos ahí Venezuela y Colombia, el cálculo de probabilidades de que ocurran conflictos bélicos interestatales deberá desplazar el foco de análisis de la guerra exterior hacia a las rivalidades intraestatales.<sup>45</sup> Bajo esa perspectiva, cabe recordar que muchos de los conflictos domésticos que derivaron en guerras internacionales a lo largo de los últimos cincuenta años tuvieron en el Caribe y América Central un escenario propicio. Hoy, con la polarización ideológica, reencarnada precisamente en esa región, el fenómeno puede reverdecer y propagarse, alimentado por la intensificación del conflicto social que se verifica, sobre todo, en las áreas de frontera.

## **VI. Fronteras, crimen organizado y conflictos interestatales**

La porosidad de las fronteras, los progresos tecnológicos, los nexos económicos alentados por la globalización, la práctica del multilateralismo en la diplomacia regional, la comunión de ideales y la realización de metas colectivas – refrendadas por las sucesivas Cumbres Americanas de los últimos quince años–, así como el fin de antiguas rivalidades interestatales permitirían vaticinar para la región un futuro de paz y democracia.<sup>46</sup> Sin embargo, la dinámica de los procesos apuntados no es unívoca y, según los escenarios, puede exhumar pendencias pasadas y estimular enfrentamientos, puesto que el vínculo territorial, no obstante el imaginario de la globalización, “sigue siendo una importante fuente de identidad nacional y de legitimidad”.<sup>47</sup> En tal sentido, cabe recordar que, aunque el número de áreas sin demarcación sea hoy mucho menor al de otras épocas, más de una docena de disputas territoriales y fronterizas continúan pendientes. En los últimos ocho años hubo uso de fuerza en cinco de ellas y, en dos, movilización de tropas, involucrando diez de los diecinueve países de América Latina.<sup>48</sup> Y, en los casos en que un país reivindica territorios perdidos en guerras pasadas, la amenaza es mayor cuando el conflicto bélico no terminó en un compromiso negociado políticamente.<sup>49</sup>

Las disputas territoriales en áreas de frontera suelen ser de alto potencial de riesgo, tanto por las profundas raíces históricas en que se asientan, como por las cuestiones de soberanía nacional que envuelven. Por otro lado, son las regiones fronterizas las que más claramente revelan el contraste entre el pacifismo interestatal y la intensificación del conflicto civil y criminal que escapa al control de los Estados. De Ciudad del Este, en el sur, al municipio de Tecate, en el norte, la frontera presenta las mismas características de violencia, desplazamientos humanos, criminalidad, corrupción de las instituciones estatales, y hasta ausencia de las mismas. El drama se despliega con particular intensidad en varios puntos del contorno mexicano en consecuencia del fuerte flujo de inmigrantes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Colombia, que procuran ingresar a Estados Unidos, cruzando, primero, el río Suchiate para luego alcanzar Tapachula, la principal ruta de migración ilegal en dirección a

---

<sup>45</sup> Thies, 2005, p. 451.

<sup>46</sup> Resende-Santos, 2002, p. 89.

<sup>47</sup> Johnson, 2001, p. 132.

<sup>48</sup> Domínguez et al, 2004, p. 357.

<sup>49</sup> Hensel, 1994, p. 281. Como sucedió, por ejemplo, con relación a la Guerra del Pacífico, revivida en los altercados que intermitentemente tensionan las relaciones de los países involucrados. En ese caso, los motivos capaces de reactivar el conflicto han sido de los más variados a lo largo del tiempo: desde una disputa en torno a las aguas de un río (como el Lauca) hasta la venta de gas al país vecino, puesto que, para Bolivia, ninguna controversia con relación a Chile es un problema puntual, sino que envuelve necesariamente una cuestión de soberanía e, implícitamente, su secular reivindicación y anhelo de alcanzar una salida al mar. Sobre las controversias relativas al río Lauca, consultar: Tomasek, 1967.

ese país.<sup>50</sup> En ese mapa de la desesperanza, el espacio más propicio para la eclosión de conflictos es la provincia de Petén, en Guatemala, particularmente en el límite con Chiapas, territorio cuyo control militar buscan mantener los carteles ligados al narcotráfico y las pandillas transnacionales. Del mismo modo, un clima de lejano oeste prevalece en las extensas fronteras de Colombia con Ecuador y Venezuela, demarcadas por elevadas tasas de asesinatos, ocupación de territorios por grupos armados y redes de narcotraficantes. Allí se entrecruzan los intereses de empresas contratantes, grupos irregulares y fuerzas policiales, todos armados y “preparados para una respuesta militar, dado cualquier incidente que se produzca”.<sup>51</sup> Un caso especialmente crítico lo constituyen las mal cuidadas zonas limítrofes entre Venezuela y Colombia, donde la criminalidad viene creando tal nivel de animosidad entre la población que llega a ofuscar los problemas provocados por la guerrilla o por el desplazamiento masivo de colombianos al país vecino:

Ni la frontera marítima de definición inconclusa, ni los inmigrantes colombianos ilegales, ni el uso por parte de la guerrilla colombiana de armamento venezolano oficial, ni las acciones terroristas de la guerrilla colombiana en territorio venezolano incomodan tanto al venezolano común cuanto el aumento del robo de autos para su posterior traslado y venta en Colombia.<sup>52</sup>

Sobre ese trasfondo, situaciones de crisis como la que se produjo recientemente entre Ecuador, Colombia y Venezuela a raíz del bombardeo de un acampamento de las FARC, cerca del río Putumayo, entrañan la misma amenaza que el encender de una llama en una atmósfera inflamable. Episodios de esa naturaleza promueven la “militarización” de la diplomacia sea por vía discursiva o por el traslado de tropas a la frontera, todo lo cual hace más difícil la posibilidad de alcanzar compromisos.<sup>53</sup> Peor aún si, en medio del antagonismo ideológico existente entre los gobiernos de la región, países del porte del Brasil o de Argentina comprometen su capacidad moderadora posicionándose, en las crisis, a partir de registros un tanto anacrónicos del contexto hemisférico.

## VII. Fénix entre las cenizas de la ideología

La nueva configuración de las luchas ideológicas, históricamente más peligrosas y desestabilizadoras que las disputas territoriales, no sólo pudo reducir el margen de eficacia de los órganos regionales de arbitraje, sino también inducir a que litigios por el control de recursos estratégicos, o tensiones provocadas por la intensificación de la criminalidad y de la guerrilla en áreas de frontera, se vuelvan más explosivas de lo que han sido en el pasado – sobre todo si se considera que, en las últimas décadas, la modernización tecnológica, así como la diversificación del mercado de armas, aumentaron el potencial destructivo de las fuerzas militares o paramilitares de la región. Por tanto, las fronteras estatales pueden estar disolviéndose en las aguas de la unificación económica, pero no necesariamente entre sociedades colindantes, pues, como bien dice Guedes de la Costa, “defensa nacional para la mayoría de los países de América Latina aún significa *cuidado con el vecino*”.<sup>54</sup> En tal sentido, cabe recordar que, no obstante la superación definitiva de numerosas controversias por límites al final del siglo XX, varias otras recrudecieron desde entonces. De hecho, Guayana, Venezuela, Colombia y un par de países centroamericanos estuvieron involucrados en la última década al menos en un conflicto militarizado con otro Estado; Nicaragua,

---

<sup>50</sup> Briscoe, 2008, p. 3.

<sup>51</sup> Informe sobre fronteras, 2008, p. 4

<sup>52</sup> Pardo, 1999, p. 7.

<sup>53</sup> Ver sobre el tema: Mares, 2001, Apud Pardo, 1999.

<sup>54</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 61.

Venezuela y Honduras fueron los países que se enfrentaron con el mayor número de vecinos.<sup>55</sup>

Es cierto que la formación de bloques regionales ha promovido cooperación en asuntos de seguridad; sin embargo las Fuerzas Armadas, sobre todo de los países con alto grado de autonomía militar, como Chile, por ejemplo, se muestran poco receptivas a proyectos de alcance hemisférico. La mayor integración económica no redundó, hasta hoy, en el montaje de un sistema de defensa colectivo capaz de sustituir el que fue creado por el Tratado de Río. Los intentos en ese sentido se frustraron por la falta de consenso entre los países, los cuales, en general, prefieren garantizar su seguridad individualmente, o formar alianzas defensivas sustentadas en criterios de afinidad ideológica.<sup>56</sup> En realidad, el propio tema de la seguridad, como cualquier otro, se politizó, estimulando la formación de percepciones distintas con relación a la escala y grado de peligro que representan ciertos fenómenos en comparación a otros. Así, por ejemplo, el combate al terrorismo, constituido en eje articulador de un “sólido bloque político” entre Estados Unidos y Colombia, despierta un interés mucho menor en las otras repúblicas. Del mismo modo, mientras el discurso oficial, emanado de los gobiernos de Venezuela y Brasil, destaca la pobreza como la mayor amenaza a la seguridad regional, los Estados Unidos no le atribuyen a esa cuestión la misma importancia. La percepción del riesgo que representa el narcotráfico es alta en el caso de Brasil, Colombia y Estados Unidos, moderada en el resto de los Estados, “con excepción de Bolivia, donde su perfil es bajo”.<sup>57</sup> Y, si los países de la región andina y Brasil consideran que la posibilidad de intervención por parte de los Estados Unidos es de media a alta, Colombia la reputa pequeña, verificándose, así, “una inversión de imágenes con respecto a aquellas manejadas [por esos países] en torno a la cuestión del terrorismo”.<sup>58</sup>

Si bien la llamada “tesis democrática”, de raíz kantiana, considera que cuanto más consolidada y generalizada sea esa forma de gobierno en la región, menores las posibilidades de que ocurran conflictos bélicos entre los Estados, algunos análisis sobre el tema han mostrado empíricamente que “en las democracias latinoamericanas la decisión de utilizar la fuerza no se ve afectada por el hecho de que sea democrático el país con el cual se tiene alguna disputa”.<sup>59</sup> Peor aun si se trata de sociedades en las cuales la transición a la democracia es un proceso todavía inconcluso, puesto que, como sugiere la analogía propuesta por Edward Mansfield y Jack Snyder: “governing a society that is democratizing is like driving a car while throwing away the steering wheel, stepping on the gas, and fighting over which passenger will be in the driver's seat. The result, often, is war”.<sup>60</sup> Que lo digan los países que ya sufrieron el infortunio de tanta incertidumbre junta. Al final de cuentas, el número de altercados entre países de América Latina y del Caribe bajo régimen democrático llegó a una docena en los últimos quince años: Guatemala y Belice, Guayana y Surinam, Venezuela y Guayana, Venezuela y Trinidad Tobago, Venezuela y Colombia, Colombia y Nicaragua, Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, Nicaragua y Honduras, Honduras y El Salvador, Honduras y Guatemala.<sup>61</sup>

Del mismo modo, cabe recordar que, en el ámbito interno, la correlación entre democracia y

---

<sup>55</sup> Domínguez et al, 2004, p. 359.

<sup>56</sup> Pion-Berlin, 2000, p. 59.

<sup>57</sup> Bonilla; Cepik, 2004, p. 72-74.

<sup>58</sup> Bonilla; Cepik, 2004, p. 74.

<sup>59</sup> Mares; Bernstein, Apud Johnson, 2001, p. 129.

<sup>60</sup> Apud Johnson, 2001, p. 133.

<sup>61</sup> Dominguez, 2004, p. 380.

guerra civil se ha revelado estadísticamente insignificante.<sup>62</sup> La propia conservación de esa forma de gobierno por el sistema interamericano tampoco parece ser un valor absoluto y, por tanto, innegociable, como lo estipulan numerosos documentos de las organizaciones regionales. No obstante el papel de la OEA en la defensa de la estabilidad democrática y en el restablecimiento de los procesos constitucionales guatemalteco y paraguayo en 1993 y 1996, respectivamente, el reciente episodio en Honduras muestra tanto los límites de su actuación como la inoperancia de la doctrina Betancourt, adoptada individualmente por los países, cuando se trata de la exclusión de gobiernos que rompen el pacto constitucional. En ese caso, más allá de la polémica jurídica sobre quien habría roto el pacto, la decisión política de algunos países de no adherir a la línea determinada por la Organización mostró no sólo la fragilidad de los sistemas colectivos para neutralizar acciones unilaterales, sino también cuanto sigue pesando una acción (casi) unilateral, cuando ella parte de los Estados Unidos. Y, del lado opuesto, reveló la falta de coherencia de las políticas exteriores de países que trabajan fervorosamente por la sustentación de la democracia en el ámbito hemisférico y, al mismo tiempo, permanecen en silencio monacal cuando se trata de criticar el autoritarismo de la izquierda.

En América Latina, tal vez por el lugar que la clase letrada ocupó siempre en la estructura de poder, los embates ideológicos han sido históricamente las tormentas de la política, con fuerza suficiente para rebasar fronteras domésticas. Si, antes, era más fácil amainarlas debido a la presencia avasalladora de los Estados Unidos, hoy el repliegue de esa potencia ha alentado rivalidades entre los Estados de la región que buscan ocupar el vacío con vistas a ganar mayor influencia regional e internacional. Tampoco contribuye necesariamente para la paz hemisférica el hecho de que, en la configuración de órganos regionales, paralelos a la OEA, como el instituido por la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en febrero de 2010, Estados Unidos haya quedado fuera, junto con Canadá.<sup>63</sup> Ni ayuda para nada el carácter monárquico y arrogante de la política exterior de los Estados Unidos, guiada por casi todo, menos por criterios de justicia.

Los conflictos regionales volvieron a despuntar en el Posguerra Fría, justo por los poros de la ideología, que ingenuamente se pensó que habían sido definitivamente clausurados. Por eso mismo, junto con el retorno de una cierta izquierda asombrada por la idea de conspiración, Estados Unidos tiende a percibir igualmente la mano del régimen chavista en todo acontecimiento regional que considera contrario a sus intereses políticos y económicos.<sup>64</sup> Los desvaríos afloran también en el interior de las alianzas entre gobiernos críticos de la política externa norteamericana, cuando se trata de defender, al mismo tiempo, agendas sociales de la nueva izquierda e intereses capitalistas. Las tensiones recientes – entre Argentina y Uruguay en el caso de las papeleras, Brasil y Ecuador por motivo de la Odebrecht, Brasil y Bolivia por causa del gas, Venezuela y Brasil en consecuencia del Mercosur – ilustran bien las dificultades de conjugar, en las tramas de la política exterior, pragmatismo con solidaridad fundada en una comunidad de ideales socialistas, sean ellos del siglo XXI o del siglo que expiró.<sup>65</sup> En ese cuadro de creciente distanciamiento del Norte y de cisuras en el Sur, tanto la OEA, configurada originalmente en torno a la idea de una comunidad de intereses, así como otros órganos regionales, tienden a perder legitimidad y eficacia en el momento de arbitrar conflictos. Por eso, hoy más que nunca, urge discernir la tenue frontera que separa la sensatez de los desvaríos de la ideología “para defendernos de

---

<sup>62</sup> Elbadawi; Sambanis, 2002, p. 325.

<sup>63</sup> Cumbre de Cancún.

<sup>64</sup> Ellis, 2005, p. 5.

<sup>65</sup> Galvão, 2009, p. 67.

nosotros mismos, que a veces somos nuestro peor peligro”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Pardo, 1999, p. 24.

## Referencias bibliográficas

Accilien, Cécile; Adams, Jessica; Méléance, Elmide (Ed.). *Revolutionary Freedoms. A history of survival, strength and imagination in Haiti*. Educa Vision, 2006.

Bagley, Bruce Michael; Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 27, n. 3, (Autumn, 1985), p. 27-62.

Beck, Peter J. "Cooperative Confrontation in the Falkland Islands Dispute: The Anglo-Argentine Search for a Way Forward, 1968-1981", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 24, n. 1, (Feb. 1982), p. 37-58.

Bond, Robert. "Venezuela la Cuenca del Caribe y la crisis en América Central". *Revista de Estudios Latinoamericanos Mundo Nuevo*, n. 15/16, enero-junio de 1982, Caracas, 1982.

Bonilla, Adrián e Cepik, Marco. "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates", In: Cepik, Marco e Ramírez, Socorro (Ed.). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.

Briscoe, Ivan. "Trouble on the borders: Latin America's new conflict zones. Peace, security and human rights". Programme, FRIDE, Comment. July 2008. [http://www.fride.org/download/COM\\_Borderlands\\_Americas\\_ENG\\_jul08.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Borderlands_Americas_ENG_jul08.pdf)

Cardoso, Fernando Henrique. "Desafios do Brasil no plano internacional". <http://www.iea.usp.br/artigos/fhcdesafiosinternacionais.pdf>

Corrales, Javier. "Venezuela's Domestic Politics and Foreign Policy: Current Trends". Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. July 17, 2008. <http://foreignaffairs.house.gov/110/cor071708.pdf>

Domínguez, Jorge; Mares, David; Orozco, Manuel; Palmer, David Scott; Rojas Aravena, Francisco; Serbin, Andrés. "Disputas fronterizas en América Latina". *Foro Internacional*, n. 177, v. XLIV, 2004, (3), p. 357-91. Versão em inglês: "Boundary Disputes in Latin America". August 2003 Peaceworks, n. 50. <http://www.usip.org/resources/boundary-disputes-latin-america>

Dreier, John C. "The Council of the OAS: Performance and Potential". *Journal of Interamerican Studies*, v. 5, n. 3, (Jul. 1963), p. 297-312.

Elbadawi, Ibrahim; Sambanis, Nicholas. "How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War". *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 3, (Jun. 2002), p. 307-34.

Ellis, Evan. *Scenarios for the next generation of crisis in Latin America*. Mclean: Vancouver, 23 June 2005.

Feldman, David Lewis. "The United States Role in the Malvinas Crisis, 1982: Misguidance and Misperception in Argentina's Decision to Go to War". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 27, n. 2, (Summer, 1985), p. 1-22.

Galvão, Thiago Gehre. "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 52, n. 2, 2009.

Grabendorff, Wolf. "Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 24, n. 3, (Aug. 1982), p. 267-94.

Hensel, Paul R. "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986". *Journal of Peace Research*, v. 31, n. 3, (Aug. 1994), p. 281-97.

Holden, Robert H. "Securing Central America against Communism: The United States and the Modernization of Surveillance in the Cold War". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 41, n. 1, (Spring, 1999), p. V-30.

Informe sobre fronteras, 2008. [www.cocasoberania.org/Fronteras%20MAR2008.pdf](http://www.cocasoberania.org/Fronteras%20MAR2008.pdf)

Johnson, Kenneth L. "Review: Regionalism Redux? The Prospects for Cooperation in the Americas". *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 3, (Autumn, 2001), p. 121-38.

López-Maya, Margarita. "The Change in the Discourse of US-Latin American Relations from the End of the Second World War to the Beginning of the Cold War". *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 1, (Winter, 1995), p. 135-49.

Mares, David e Bernstein, Steven. "The Use of Force in Latin American Inter-State Conflicts". In: Dominguez, Jorge I. (Ed.). *International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

Mares, David. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

Martz, Mary Jeanne Reid. "OAS Reforms and the Future of Pacific Settlement". *Latin American Research Review*, v. 12, n. 2, (1977), p. 176-86.

Matul, Daniel e Ramírez, Alonso. "El proceso de paz en Centroamérica: Agendas de paz y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua". *Pensamiento Propio*. Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, n. 29, Enero-Junio, 2009, p. 91-125.

Muñoz, Heraldo. "Beyond the Malvinas Crisis: Perspectives on Interamerican Relations". Review. *Latin American Research Review*, v. 19, n. 1, (1984), p. 158-72.

Pardo, Rafael. "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina". Trabajo presentado al Foro sobre Seguridad en el Hemisferio organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA. Washington, 1999.

Pion-Berlin, David. "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1, (Spring, 2000), p. V-69.

Quintaneiro, Tania. *Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1988.

Resende-Santos, João. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone". *Latin American Politics and Society*, v. 44, n. 4, (Winter, 2002), p. 89-126.

Romero, Carlos A. "El tema democrático y la seguridad multilateral", In: Cepik, Marco; Ramírez, Socorro (Ed.). *Agenda de seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.

Scheina, Robert L. *Latin America's Wars. The Age of the Professional Soldier, 1900-2001*. v. 2, Washington DC: Brassey's Inc., 2003.

Selcher, Wayne A. "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 27, n. 2 (Summer, 1985).

Selcher, Wayne A. "Current Dynamics and future prospects of Brazil's relations with Latin America: toward patterns of bilateral cooperation". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 28, n. 2, (Summer 1986), p. 67-99.

Shaw, Carolyn M. "Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States", *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 3 (Autumn, 2003), p. 59-92.

Sotomayor Velázquez, Arturo C. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation". *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 4, (Winter, 2004).

Thies, Cameron G. "War, Rivalry, and State Building in Latin America". *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3, (Jul. 2005), p. 451-65.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy". *International Journal of Politics, Culture, and Society*, v. 14, n. 2, (Winter, 2000), p. 333-62.

Tomasek Robert D. The Chilean-Bolivian Lauca River Dispute and the O.A.S. *Journal of Interamerican Studies*, v. 9, n. 3, (Jul. 1967), p. 351-66.

U. S. Government. "Crisis in the Andes: The border dispute between Colombia and Ecuador and implications for the region". Briefing and hearing before the subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives. Second session, April 10, 2008. Serial n. 110-159. Washington: US Government Printing Office, 2008.

Vigevani, Tullo; Oliveira, Marcelo F. de; Cintra, Rodrigo. "Política externa no período de Fernando Henrique Cardoso: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social*, v. 15, n. 2, S. Paulo, novembro 2003. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=so103-2060200300020003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=so103-2060200300020003&script=sci_arttext)