

José Thiago Cintra

**Conflictos regionales:
tendencias en un período de transición**

*Tendencias en los conflictos regionales e implicaciones para el orden estratégico mundial: hacia la declinación del involucramiento militar de las superpotencias.**

Introducción

Las relaciones entre las superpotencias se encuentran ahora en un período de transición. Este documento evalúa las implicaciones regionales de posibles acuerdos políticos (más que estratégico-militares) que puedan desarrollarse como resultado de una nueva *détente*.

Tales acuerdos políticos podrían estar orientados tanto hacia las potencias nuevas y emergentes como hacia las potencias más débiles en la así llamada "área gris" del mundo. En el primer caso, la posición de las superpotencias es políticamente más defensiva. Se desarrollarán políticas de largo plazo, relacionadas directamente con el surgimiento de las nuevas potencias tales como Japón, China, Europa y, quizás, India, que tomarán en cuenta sus influencias en el sistema internacional. Ambas superpotencias parecen estar deseosas, en este nivel, de permitir una rearticulación del orden mundial en la dirección de una multipolaridad más grande. Aún es poco claro si un nuevo orden multipolar llevará a un nuevo balance de poder, o simplemente constituirá un nuevo *modus vivendi* internacional.

En el segundo caso, parece ser que ambas superpotencias tienen un margen más amplio para maniobrar, en el sentido que pueden tomar la iniciativa en decisiones que afecten directamente las áreas periféricas. Es factible que los acuerdos políticos con respecto al Tercer Mundo sigan los lineamientos descritos por el Dr. Shahram Chubin. Desde el punto de vista chino, es posible admitir que los Estados Unidos y la Unión Soviética están buscando implementar "una competencia reguladora por medio de un acuerdo de principios o de reglas de

* Este documento fue presentado por el autor en la Trigésima Conferencia Anual del Institute of Strategic Studies, de Londres.

compromiso". Estas reglas de compromiso están orientadas en dos direcciones posibles:

- 1) "estar de acuerdo en un área de reconocida predominancia (o exclusividad) para uno (una 'mano libre')"; o
- 2) (que me parece más factible), "un acercamiento pasivo, conjunto sería un acuerdo de 'manos afuera'", que el autor resume como una "medida de desacoplamiento formal".¹

Hechos recientes, algunos ya formalizados en acuerdos, otros en negociación, parecen demostrar que el "desacoplamiento formal" es la corriente prevaleciente. En los años 70, fue el turno de los EEUU tomar la iniciativa para desacoplarse de Vietnam. Ahora es el turno de la Unión Soviética hacerlo de Afganistán. En varias partes del mundo, dondequiera que las superpotencias hayan jugado un papel activo como protagonistas en el orden mundial, se están soltando los nudos de tensión. El conflicto en Cambodia está siendo negociado y se espera se retiren los vietnamitas. Con un posible acuerdo entre Angola, Cuba y Sud Africa, hay esperanzas de una mayor estabilidad en el sur de Africa. La inesperada aceptación de la Resolución 598 de las Naciones Unidas por parte de Irán podría llevar a una genuina reducción de las tensiones en el Golfo. Incluso, en la península coreana, que ha heredado una situación casi permanente de Guerra Fría, se pueden discernir signos de flexibilidad de parte de ambas Coreas. Tal como la *diplomacia de ping-pong* tuvo efectos positivos en la política norteamericana hacia China, así quizás podría haber razones para esperar una productiva *diplomacia de los Juegos Olímpicos* en la península coreana.

La actual crisis de América Central podría ser catalogada como el "Afganistán" de los EEUU, ya que tiene lugar dentro de su zona de intereses vitales en el hemisferio americano. Aparentemente se han hecho sugerencias de *áreas de intereses vitales* análogos en las conversaciones sobre Afganistán y América Central en la Cumbre Reagan-Gorbachev. Sin embargo, desde una perspectiva geoestratégica, la analogía es insostenible. Afganistán es el amortiguador dormido entre gigantes en

¹Shahram Chubin, "United States" en Robert S. Litwak y Samuel F. Wells, Jr. (ed.), Superpower Competition and Security in the Third World, (Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., 1987), capítulo I, p. 22.

Asia Central. En el hemisferio americano, América Central constituye la "garganta" entre el Pacífico y el Atlántico. La zona del Canal es la vena yugular estratégico-militar y de comercio en las líneas de comunicación del Occidente. En términos de conflicto regional, se puede argumentar que, en América Central, un modelo de las pasadas tensiones (Guerra Fría) coincide con un modelo de posible conflicto futuro, en el cual "las inestabilidades regionales y las oportunidades soviéticas, las vulnerabilidades domésticas y los conflictos regionales tienden a interactuar de modos que son difíciles de desenredar".²

Sin negar los efectos positivos que tienen estos acuerdos e iniciativas en la estabilidad regional, los acuerdos políticos están desacoplando medidas relacionadas con el antiguo *status quo*, y son ellos mismos el resultado directo de la rivalidad Este-Oeste. Aunque parezca paradójico, la mayoría de los conflictos en el Tercer Mundo tuvieron su origen en la *détente* de los años 70 y juntaron fuerza justo cuando la Administración Carter se estaba preparando para "intentar una agenda de orden mundial y bajar el grado de importancia de la rivalidad soviético-americana en la política internacional".³ Por supuesto, algunos de estos conflictos (los cubanos en Africa, los vietnamitas en Cambodia, el involucramiento soviético-cubano en Nicaragua, la invasión soviética a Afganistán) han contribuido a dar a la era de Brezhnev una mala imagen. Casi inevitablemente generaron una reacción americana, por lo que el Presidente Reagan, "quien asumió el gobierno con las consecuencias de un activismo soviético sin precedentes en el Tercer Mundo, ha hecho de la contención global de la Unión Soviética el centro de su política exterior".⁴

Sin embargo, la intención de este documento es delinear aquellas corrientes de conflicto regional que pueden desarrollarse a partir de la actual *détente*, asumiendo la premisa de una declinación del involucramiento militar de las superpotencias. En este contexto, hay por lo menos tres posibles tendencias en los conflictos regionales. La primera se refiere a conflictos cuyos orígenes pueden ser encontrados en la inercia ideológica y estratégica que los países en desarrollo han recibido en heren-

²Ibid. p. 17

³R. Litwak, en Ibid., p. xii

⁴Ibid.

cia de la rivalidad Este-Oeste y que está firmemente enraizada en el *ethos* del Tercer Mundo. La segunda está relacionada con la actual *détente* y está caracterizada por un "efecto de descompresión": descompresión de la influencia de las superpotencias. El tercer caso, que es el más difícil de analizar, tiene menos raíces en las relaciones Este-Oeste que en el conflicto Norte-Sur y tiene implicaciones importantes para la evolución del orden doméstico.

Conflictos derivados de la inercia ideológica.

En el período de post-guerra, las áreas periféricas del Tercer Mundo (aquellas que lograron su independencia en el siglo diecinueve, como América Latina, y antiguas colonias en Asia y Africa que sólo lograron su independencia después de la Segunda Guerra Mundial) han tenido que alinearse uno u otro de los dos bloques en contención. Se ha dicho mucho sobre el *neutralismo* en el Tercer Mundo pero, de hecho, no han habido verdaderos neutralistas. De una forma u otra, los estados han jugado, o su carta del Este, o la del Oeste. Consecuentemente los valores internacionales de la Guerra Fría y la rivalidad Este-Oeste se vinieron a internalizar a través de grandes secciones del Tercer Mundo. Dependiendo de su orientación, las elites gobernantes del Tercer Mundo tomaban partido: pro-Este, pro-Oeste, valores marxistas versus valores capitalistas. Con el tiempo, el proceso de internalizar valores se convirtió en una parte esencial de las ideologías sostenedoras del poder político en los países del Tercer Mundo. A pesar de que no estaban demasiado interesados o involucrados directamente en la disputa Este-Oeste, el tema de la opción del mundo libre versus la del mundo socialista se convirtió en parte esencial de la planificación nacional y, en muchos casos, llegó a formar la médula de sus doctrinas de seguridad nacional.

La posibilidad de un proceso de *détente* político entre las superpotencias hace surgir la pregunta de cómo la internalización de los valores de la rivalidad Este-Oeste en las diferentes regiones del Tercer Mundo continuará afectando el comportamiento de los Estados del Tercer Mundo. Dondequiera que la polarización ideológica sea ya responsable de tensiones, una cierta inercia política continuará afectando opciones estratégicas y podría gatillar conflictos: Vietnam, Cambodia y Laos *vis-à-vis* con los países ASEAN; Nicaragua *vis-à-vis* sus vecinos

centroamericanos; Angola y Mozambique *vis-à-vis* Sud Africa; Etiopía en el Cuerno de Africa.

Conflictos resultantes del efecto de descompresión

Uno de los corolarios de la *détente* política que podría emerger puede ser denominado el "efecto de descompresión". Aunque parezca paradójico, muchos de los conflictos potenciales del Tercer Mundo aún no se han desarrollado, en gran medida por el rol controlador que han ejercido las superpotencias, tanto en conjunto como individualmente. En otros casos, muchos países y regiones se han impuesto controles por temor a las sanciones de las superpotencias y/o sus aliados. También otros se han visto inhibidos por el poder potencial de los cinco miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Más aún, algunos tratados multilaterales nacidos de las tensiones Este-Oeste han producido efectos secundarios y han ayudado a controlar conflictos regionales. En América Latina, el Tratado de Río es un típico ejemplo.

Hablando en forma general, la posición de las superpotencias y de sus aliados ha sido bastante cautelosa en lo que se refiere a conflictos del Tercer Mundo. Por supuesto, ha habido una propensión, principalmente por parte de la URSS, a tomar riesgos. Pero, en general, las consideraciones de costo-beneficio han prevalecido y se ha evitado tomar riesgos. Al evaluar escenarios de conflicto, parece ser que las superpotencias han considerado no sólo sus propios intereses de seguridad (áreas de intereses vitales, concepción maximalista de la seguridad nacional, etc.), sino también el poder o debilidad relativa del desarrollo de la nación-estado de un país particular. Pero la evaluación de riesgos se ha hecho esencial en los cálculos de la Guerra Fría y en aquellos movimientos cuyo objetivo sea ocupar áreas centrales del Tercer Mundo. Cuba ha ilustrado los límites de la toma de riesgos, así como el caso de Grenada. En el Oriente Medio, las consideraciones acerca de los riesgos han sido cuidadosamente estudiadas por cada una de las superpotencias. En el caso de la guerra de las Malvinas, la URSS, aún más que los EEUU (que tenía más espacio para maniobrar), evitaron una intervención abierta debido a su evaluación de los riesgos. De este modo queda claro que aún en los momentos más tensos de las relaciones Este-Oeste, la Unión Soviética y los Estados Unidos han tenido un interés compartido en resol-

ver los conflictos regionales para evitar el peligro de la confusión y el escalamiento inadvertido de las superpotencias."⁵

Una consecuencia de la predecible declinación en el involucramiento militar de las superpotencias, basado en acuerdos tácticos que llevan al atrincheramiento (ya ejemplificado por una serie de negociaciones y acuerdos en diversos escenarios de conflicto), es que muy probablemente surgirán otros conflictos de la descompresión y de una relajación en los controles y autocontroles expuestos anteriormente.

Aún existen disputas fronterizas no resueltas en casi todas las regiones del Tercer Mundo. Este es el caso entre los países del *ASEAN* así como en América Latina, donde virtualmente todos los países excepto México y Brasil tienen diferencias fronterizas con por los menos uno de sus vecinos. En muchos casos estas disputas sólo enmascaran rivalidades más profundas. Muchas de estas son funciones de la política del poder: cuestiones relacionadas con el liderazgo regional o subregional. Esta rivalidad por el liderazgo puede estar basada en las rivalidades tradicionales: disputas inter-étnicas, como en África; o disputas religiosas, como el movimiento liberacionista Moro en las Filipinas. En otros casos, el aspecto étnico pasa por encima del religioso, como en Irán e Irak, Asia del Sur o los países del *ASEAN*, etc. Sin embargo, los factores "modernos" también pueden verse envueltos: el telón de fondo de las potencias políticas internacionales; o los deseos expansionistas de los estados individuales tales como Indonesia, Libia, Siria o Vietnam, que aún guardan sueños de una Indochina socialista.

En América Latina han estado latentes las consideraciones de poder político en las rivalidades entre Chile y Perú, entre Argentina y Brasil, y entre Chile y Argentina. Sólo es necesario mirar a la así llamada "hipótesis de guerra" y a los escenarios que han ocupado los Altos Mandos de estos países durante muchos años. En casi todos estos hipotéticos planes de guerra se hace poco más que considerar los conflictos potenciales en los cuales el pretexto de una disputa fronteriza esconde alguna causa geopolítica profundamente arraigada. Por ejemplo, en las irredentistas aspiraciones venezolanas al territorio de Guyana Esequiba, se suponía que Brasil jugaría un discreto papel contrabalanceador. El foco geoestratégico y geopolítico de la diplomacia brasileña no permitiría la aceptación pasiva de

⁵Ibid. p. ii

cambios en el *status quo* de aquella región a través de la anexión territorial propuesta por Venezuela. El problema de la mediterraneidad boliviana también presenta un caso interesante. Bolivia ha demandado una salida al Pacífico a Chile. Sin embargo, la negativa chilena refleja una preocupación latente más profunda, es decir, la sospecha de que el beneficiario final podría ser Brasil. De hecho, el beneficio estratégico del acceso boliviano al Pacífico básicamente beneficiaría al Brasil, ya que permitiría a ese país crearse un corredor hacia el Pacífico. Si, como está predicho, el Pacífico se convierte en un posible centro de gravedad de la economía mundial en el siglo XXI, este tipo de acceso al Pacífico se acomodaría idealmente a los intereses de Brasil.

Hasta ahora, hemos visto una posible consecuencia del efecto de descompresión: un resurgimiento de las disputas fronterizas que también reflejan rivalidades interestatales más amplias. Se podría esperar que los actores involucrados siguieran estas disputas como una función de "interés nacional", elevada posiblemente incluso al nivel de *raison d'état*. Pero otra consecuencia posible tiene que ver con los conflictos que probablemente surgirán de los efectos de la descompresión *ideológica*. Esto es, como resultado de una progresiva "desideologización" de las relaciones Este-Oeste. Como sugieren algunos, esto es una cuestión de conflictos que surgen de movimientos ideológicamente polarizados (pro-marxistas o anti-marxistas). En contraste con el tipo anterior, estos conflictos podrían ser endógenos en naturaleza, y podrían afectar a aquellos estados que todavía tienen problemas serios de integración y desarrollo en la construcción de la nación.

Este es uno de los aspectos más complejos e intranquilizadores del posible efecto en las sociedades malamente integradas del Tercer Mundo. En estas sociedades, la nación aún no ha logrado una integración social y económica (minorías étnicas no asimiladas, grandes brechas sociales y económicas, fuerte antagonismo rural-urbano, etc.). Políticamente, la coexistencia de lo moderno y lo pre-moderno se ha vuelto insostenible: las élites se dividen, y de estas divisiones, salen las "contra-élites", que buscan romper radicalmente con el *status quo*. Las causas y orígenes de estas corrientes hacia el cambio radical y revolucionario no son uniformes. Son alimentadas por los tópicos específicos de cada región y subregión dentro de un marco de trabajo de un contexto nacional único. No sería totalmente correcto afirmar que los temas de cambios radicales y revolu-

cionarios siempre se deben a la polarización pro marxista/anti marxista. Lo que sucede es que, en muchos casos, los pequeños y bien organizados grupos pro marxistas (clase media con educación superior) se tratan de apropiarse de las banderas de los cambios, sean ellos religiosos, nacionalistas, autónomos, separatistas, democratizantes, etc. Sin embargo, la pérdida de credibilidad del marxismo como alternativa viable bien podría llevar a una neutralización de los grupos marxistas en el Tercer Mundo. La *perestroika*, más que el eurocomunismo en su tiempo o que la disputa chino-soviética de los años sesenta, ha comenzado a crear desilusión dentro y entre estos grupos. Si la *perestroika* lleva a los ajustes políticos esperados dentro de la URSS, estos conflictos gravitarán probablemente hacia diferentes modelos; pero no serán menos amenazantes para la estabilidad mundial a causa de eso.

Vale la pena examinar las características de los posibles conflictos del Tercer Mundo antes de buscar establecer sus posibles contextos geográficos. Está claro que la incidencia de estos conflictos depende considerablemente del grado de desarrollo de las naciones-estados de los países periféricos.

Políticamente, este desarrollo presupone una cierta madurez del modelo democrático. El sistema de gobierno y la naturaleza y grado de participación política deben incorporar una cantidad mínima de retroalimentación, que le permitirán a ambos adaptarse a los cambios inducidos por la modernización política. Los modelos democráticos en el Tercer Mundo tienen sus propias idiosincrasias culturales y religiosas (como en, por ejemplo, los países islámicos y budistas), pero algunas idiosincrasias tienen implicaciones antidemocráticas. La incidencia sistemática de los regímenes militares de naturaleza autoritaria, por ejemplo, es un indicador de subdesarrollo político que puede afectar la estabilidad de una nación.

Económicamente, es más fácil detectar el grado de desarrollo de una nación-estado: los gráficos e indicadores de los informes periódicos de instituciones y organizaciones internacionales especializadas (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, etc.) nos permiten evaluar el nivel de desarrollo. Correlacionada con indicadores sociales (calidad de vida, niveles educacionales, salud, etc.), la información económica-financiera nos permite descubrir los puntos críticos de la nación-estado. Aún tomando en cuenta que las expectativas de un buen nivel de vida se modifican según las idiosincrasias religiosas y culturales en el Tercer Mundo, hay evidencia de una brecha creciente en cuanto

a igualdad social (derechos civiles) y en la distribución de la riqueza. Estos son ejemplos claros y expresivos del subdesarrollo económico y social de una nación-estado y tienen obvias implicaciones de seguridad.

Pero, si bien es innegable que los valores condicionan las situaciones, no nos podemos olvidar que, en el caso de algunas sociedades periféricas, y aún tomando en cuenta las idiosincrasias, la creciente degradación de la moral pública de la elite gobernante y la cultura cívica de la sociedad en general han sido otros factores con influencia negativa en la nación-estado. Esta degradación es evidenciada por una alta incidencia de corrupción, cinismo y apatía política frecuentemente encontrados en sociedades periféricas. Esto se puede ver en países tales como las Filipinas de Marcos, República Centro Africana de Bokassa, Uganda de Idi Amin, Nicaragua de Somoza, Haití de Duvalier, Paraguay de Stroessner y muchos otros. También ha sido vista en países donde el auge del petróleo creó gigantescas ganancias, como en Irán con el Sha, México (1978-82), Indonesia, y los países del Golfo Pérsico. Estos factores han actuado como mecanismos gatilladores de conflictos en sociedades económicamente privilegiadas que no han experimentado una modernización proporcional a las estructuras políticas.

Si estos factores han estado presentes en forma más o menos constante en los países periféricos, ¿por qué se les debiera dar énfasis especial cuando se analizan las corrientes en conflicto? De hecho, en el mundo de la post Segunda Guerra Mundial, la rivalidad Este-Oeste ha actuado como el gran catalizador de los conflictos del Tercer Mundo. Ha habido una tendencia de parte de Occidente, dondequiera que hayan surgido conflictos en el Tercer Mundo, de apostar a una sola carta, pobremente escogida; esto es, en un anticomunismo ciego. Los EEUU han optado invariablemente por el *status quo*, sin considerar los méritos del caso o, frecuentemente, la necesidad manifiesta de cambios. En contraste, el Este (la Unión Soviética) ha apoyado más frecuentemente a aquellos que buscan cambios en el *status quo* (generalmente, pero no siempre, comunistas). Frecuentemente, debido al simple hecho de que Occidente puede haber cortado todos los acercamientos, los líderes de estos movimientos, si es que y cuando prevalezcan, proceden a alinearse con la Unión Soviética siguiendo las hábiles propuestas del apoyo diplomático, o la ayuda militar, económica, técnica o financiera. Casi parece ser la regla que las elites gobernantes del *status quo* (los militares, las oligar-

quías, etc.) en el Tercer Mundo, han encontrado "oportunidades para alinearse como medios tácticos para incrementar todo tipo de ayuda foránea (dinero, armas, asistencia técnica para seguridad interna)", casi siempre acompañada de varias formas de corrupción.

Culturalmente, parece que la rivalidad Este-Oeste ha contribuido a internalizar los valores del anti comunismo o anti imperialismo como respaldo supremo de la legitimidad o legalidad del *status quo*. En el corto o mediano plazo, sin embargo, tal internalización de valores externos ha contribuido casi invariablemente a exacerbar las fuentes endógenas de los cambios o revoluciones violentas. Esto ha ofrecido, por sí mismo, un alcance mayor a la diplomacia soviética. De este modo, como consecuencia de la descompresión política, los conflictos pueden incrementarse previsiblemente en calidad e intensidad en los próximos años, especialmente porque éste será un momento de transición (desde el centralismo del involucramiento de las superpotencias hasta la descentralización por vía de responsabilidades compartidas en un modelo multipolar).

¿Dónde podemos anticipar geográficamente el tipo de conflicto, por lo menos en el mediano plazo, cuyas características hayan sido así descritas? Con la excepción de los países y regiones que se las han arreglado en forma más o menos exitosa para progresar hacia una etapa diferente y superior del desarrollo de la nación-estado, estos fenómenos podrían estar presente en una variedad de escenarios. Los principales candidatos son una gran parte del Africa del sub-Sahara, Asia sud-oriental y partes de América Latina. En el Oriente Medio, es muy posible que las prioridades de las tensiones interestatales y regionales aún no resueltas que afectan la estabilidad global (el conflicto árabe-israelita, la crisis del Golfo) ayudaran a continuar restringiendo los potenciales conflictos internos por un tiempo.

En América Latina, dos subregiones pueden experimentar diferentes formas de conflictos regionales: América Central y los países andinos. Además de ser una subregión infestada de rivalidad Este-Oeste, América Central ha sido indudablemente objeto de intereses latentes de las así llamadas "potencias medias" de la región, que forman el Grupo Contadora. Con las recientes iniciativas de paz por parte del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias (Esquipulas I y II), ha habido un intento de arrancar a la región del "ojo del huracán" creado por los intereses de las superpotencias, y de arreglárselas sin los

intentos "altruistas" de pacificación de las "potencias medias". Sin embargo, el Plan Arias parece haber llegado demasiado tarde. Aún si las superpotencias llegan a un acuerdo respecto a América Central, es un hecho innegable que la región continúa siendo de interés vital para los EEUU, especialmente ahora que el status estratégico del Canal de Panamá debe ser reevaluado.

Por otro lado, aún si las "potencias medias", afectadas por sus crisis internas, han permitido a la fórmula Contadora embancarse en la arena, la situación de América Central puede haber llegado a un punto sin regreso, por lo menos en lo que a polarización ideológica se refiere. En uno de los polos se encuentra Nicaragua, casi consolidada políticamente, y El Salvador, a medio camino hacia el logro de algún tipo de consenso de elite. Diez años de sandinismo parecen haber sido suficientes para consolidar el marxismo en Nicaragua. En El Salvador, la prolongada guerra está en un punto muerto militar. Sin embargo, la vanguardia guerrillera marxista (más ortodoxa, organizada y con más experiencia que la que tenían los sandinistas en 1979) espera que la descompresión proveniente de la nueva Administración en Washington les permita ampliar sus posibilidades para maniobrar política y militarmente. Pero, aún así, con la posible desaparición del Presidente Duarte, el país volverá posiblemente a un punto de radicalización polarizada entre la derecha militar y la izquierda política con sus propias armas militares. Por contraste, en los otros extremos polares de fuerzas, en Honduras, Guatemala y, aún dentro del marco de trabajo del actual régimen, en el mismo El Salvador, es posible discernir un notable incremento en el profesionalismo de la elite militar, con tropas reclutadas de una amplia base popular y equipadas con armas cada vez más sofisticadas.

En el caso de los países andinos, es en Perú donde las posibilidades de conflicto son mayores. En este país parece ser que los diversos factores mencionados anteriormente se juntan. La nación está dividida entre criollos e indígenas y el plan para una nación-estado está atrapado por claros síntomas de insolvencia política y económica. El hecho de que Alan García haya alcanzado la presidencia de Perú tan joven puede significar que la elite gobernante ya está jugando sus últimas cartas políticas. Perú es un volcán social a punto de erupcionar. Aún si se fuera a imponer un cambio por la fuerza, anulando la débil democracia y volviendo los militares al poder, es poco probable que se puedan cortar total o parcialmente las posibilidades de conflicto.

Colombia es un caso especial. En ese país, el acuerdo bipartisano liberal-conservador parece haber agotado las limitadas posibilidades de consenso dentro de la democracia colombiana. Un amplio e importante sector de la sociedad está marginado de aquel consenso y, por lo tanto, representa un desafío para la supervivencia de la nación-estado. Dentro de este sector marginalizado o auto marginalizado, las contra-elites (guerrillas y narcotraficantes) forman el corazón del desafío político. Con la esperada descompresión ideológica tanto en el nivel interno como en el externo (y a pesar de que la futura Administración de la Casa Blanca puede seguir presionando a las autoridades colombianas por el problema de la droga) es imposible ser demasiado optimista respecto a un futuro estable para Colombia.

Ecuador y Bolivia están en la lista de espera. Las posibilidades -prácticamente no existentes- para una nación-estado boliviana, agregadas a su dependencia geográfica y geopolítica de sus vecinos más grandes, especialmente del Brasil, hacen que su supervivencia como país cuelgue de un hilo. A pesar de su pobreza endémica y los niveles casi institucionalizados del narcotráfico, el epicentro de la seguridad o inseguridad de Bolivia yace fuera del país. Si el volcán social de Perú eruptara, Bolivia sentiría muy probablemente sus efectos. Sin embargo, en circunstancias tales como éstas, Brasil podría actuar como una potencia interesada para amortiguar los efectos sobre Bolivia. En el caso de Ecuador, la situación parece ser menos crítica. Sus elites gobernantes aún tienen algún margen para maniobrar políticamente. Con un nuevo presidente en agosto de 1988, hay alguna posibilidad de que el sistema político será capaz de contener el disenso interno. Sin embargo aún queda por verse si una nación-estado tan débil como Ecuador, aún no integrada políticamente, podría tener la capacidad de resistir el efecto de descompresión. Si uno de sus vecinos explota, sería difícil para Ecuador escapar los efectos de la violencia andina.

Los párrafos anteriores han tratado de delinear las posibles tendencias en los conflictos regionales con ejemplos específicos en América Latina, donde yacen los orígenes y las causas, hasta cierto punto, de las relaciones Este-Oeste. Algunos conflictos dependerán aún de las inercias internas creadas por la absorción de la rivalidad Este-Oeste a las ideologías, perspectivas y estrategias nacionales. Otros, en cambio, resultarán de la *détente* política en sí mismo. El tipo de conflicto anterior

tenderá a disminuir en número e intensidad si la *détente* política también produce resultados concretos en áreas y escenarios del Tercer Mundo. El segundo tipo de conflicto, que podría emerger por culpa del *efecto de descompresión*, sería consecuencia de un cambio de la polarización ideológica tradicional hacia disputas internas; algunas con consecuencias para las relaciones inter-estatales y otras afectando el desarrollo político interno y la construcción de la nación. Estas posibles corrientes (conflictos fronterizos inter-estatales y disputas intra-estatales o nacionales) representarán probablemente un importante desafío no sólo para los acuerdos de no intervención de las superpotencias sino también para los otros actores que están emergiendo como corresponsables del orden multipolar en las diversas regiones. En algunos casos, como con algunos países europeos, habrán menos problemas, porque tienen alguna experiencia en manejar políticas regionales. En otros casos, podría haber una gran cantidad de inhibiciones geopolíticas. Sólo es necesario recordar la incómoda posición de actores tales como Japón y China, compartiendo responsabilidades en Asia Oriental y Sud Oriental. Japón, algo ingenuamente, está tratando de lograr una "cooperación funcional" en el Pacífico. La eficacia o fracaso de este acercamiento serán obvios si y cuando, dentro del marco de trabajo de las políticas de poder, los japoneses se encuentran teniendo que actuar en una capacidad balanceadora o moderadora en estos tipos de conflictos.

Desde el punto de vista de la transferencia de armas, las nuevas perspectivas de conflicto ayudarán probablemente a acelerar tanto la demanda como la oferta. Nuevos distribuidores se están agregando a la lista de los proveedores tradicionales. Será inevitablemente difícil controlar el mercado de armas convencionales dentro del marco de trabajo descentralizado de un sistema multipolar, cuando la mayoría de los actores ya hayan establecido clientes que les compren armas. Más aún, algunos países periféricos ya son proveedores importantes. Con la descentralización previamente mencionada, se sentirán más libres para competir e incluso podrían estar política y estratégicamente motivados (o incluso obligados) a jugar algún papel como proveedores de equipamientos militares. Si el orden mundial cambia, en términos estratégico-militares, de uno caracterizado por arsenales de tamaño inestable a uno de menor disuasión, que posiblemente afecten también las capacidades de las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia y la OTAN, estos reajustes en el balance central tendrán consecuencias más

amplias. La hipótesis de guerra podría volverse considerablemente más viable y los escenarios potenciales de conflicto podrían moverse hacia las áreas periféricas. Si se dieran tales corrientes, no sería demasiado peligroso predecir un *boom* en la transferencia de armas convencionales (incluyendo aquellas destinadas a los conflictos de baja intensidad), agitados por un creciente grupo de proveedores.

El poder medio y los desafíos del conflicto Norte-Sur.

Hasta ahora, el análisis en este documento ha estado confinado a las corrientes en conflicto en las áreas periféricas del Tercer Mundo.

Finalmente, es necesario volverse hacia aquellos actores regionales quienes, mientras son geográficamente una parte de la periferia, ya han alcanzado un nivel de desarrollo e integración que asegura medianamente su viabilidad como naciones-estados. Estos países no son aún potencias emergentes pero se están acercando a ese status y tienen ambiciones de llegar a él, si es posible antes de que termine el presente siglo. Tales estados han alcanzado un nivel de desarrollo, que junto con sus recursos naturales y demográficos, su tamaño territorial y su posición geográfica les confieren los requisitos esenciales para el poder. En unos pocos casos, las fuerzas específicas en algunas áreas les han permitido resarcirse por las carencias en otras. En lo que incumbe a la política regional e internacional, sus acciones tienden a ser más pragmáticas que idealistas: su voluntad política está orientada hacia objetivos particularmente identificados. Sus proyectos de seguridad nacional (autosuficiencia en armas convencionales, controlar todo el ciclo de la energía nuclear, intereses en tecnología espacial, etc.) y su evaluación del marco estratégico regional y global son intentos de proveer tanto autonomía como status internacional. Por lo tanto, a veces son mirados con desconfianza y vistos como posibles competidores e incluso como amenazas reales al *status quo*. Sin intentar un catálogo exhaustivo de tales países es evidente que Indonesia e India, Sud Africa, Israel, Argentina y Brasil caen todos dentro de esa categoría. Otros, tales como Siria, Pakistán y Algeria también podrían calificar. Hace doce años Irán también hubiera sido incluido.

Cuando pensamos sobre temas de estabilidad global hay una tendencia a apuntar a muchos de los actores de los extremos

del espectro: por un lado en las superpotencias y las potencias emergentes (Europa, Japón y China), y, por otro lado, el círculo más periférico que, por abreviar y simplificar, es denominado el "Tercer Mundo", esto es, el área gris del mundo. De estos, los primeros son posibles retadores para la estabilidad, pero están ampliamente satisfechos con su posición en la pirámide del orden mundial. Los últimos están insatisfechos, pero están lejos de ser retadores. Sin embargo, el grupo intermedio de potenciales retadores insatisfechos, tiende a ser pasado por alto en nuestro análisis estratégico. Se le debiera prestar más atención a esta banda del espectro: estos actores intermedios podrían, en el mediano plazo, representar un riesgo para el orden mundial en su actual etapa de transición.

En los años recientes los planes de poder para algunos de estos actores intermedios han sido necesariamente cercenados. Esto podría, tal vez más rápidamente de lo que algunos pueden pensar, producir corrientes en los conflictos regionales que parecen haber escapado al marco de nuestros actuales intereses y análisis. Este es el caso de algunos países latinoamericanos, específicamente Brasil y Argentina. Aunque no llenan totalmente las características de actores potencialmente retadores, México y Venezuela también podrían ser incluidos, ya que sus planes respectivos de poder nacional también están amenazados.

Algunos años atrás el Presidente Nixon declaró que dondequiera que se incline Brasil, hacia allá se inclina América Latina. Aunque la declaración levantó algunas envidias entre los vecinos latinoamericanos de Brasil, había una cierta base para ella: Brasil estaba en la cumbre de su milagro económico. Ahora, a fines de los años 80, es legítimo reformular el aforismo de Nixon para darle una connotación más pesimista, que conlleve una advertencia de los posibles riesgos para la estabilidad de América Latina. Si las actuales corrientes continúan, los posibles efectos podrían ser tales que la estabilidad internacional misma podría verse afectada.

La historia europea de después de la Primera Guerra Mundial puede proveer algunas pistas relevantes y preocupantes. Cuando el Tratado de Versalles fue firmado, las responsabilidades de los victoriosos (deudas contraídas para mantener la guerra) y los conquistados (reparaciones) representaban una carga intolerable para ambos. Para el poder medio, Alemania, las reparaciones constituyeron un 2,5% de su PNB anual. El gobierno socialdemócrata de Weimar trató infructuosamente de deshacer las obligaciones impuestas por la derrota. Tampoco las presiones

ejercidas por los EEUU al Reino Unido y a Francia los persuadieron a contribuir, como acreedores, a la solución del problema alemán. Después de algunos años, convencidos del fracaso de la política socialdemócrata de juego limpio, el electorado alemán comenzó a inclinarse hacia el nacionalsocialismo. Con el triunfo de éste último, Hitler tomó el poder. El poder nacional fue reestablecido y, dentro de pocos años, Alemania, como actor insatisfecho, se estaba preparando rápidamente para desafiar el *status quo* del orden existente.

Al comienzo de la presente década, cuatro países de América Latina estaban casi insolventes debido a su deuda externa: Argentina, Brasil, Venezuela y México. Brasil y Argentina habían estado soportando con poco entusiasmo gobiernos militares durante algunos años. Con el desastre de la deuda, los gobiernos militares perdieron cualquier último vestigio de legitimidad, que siempre había sido cuestionable. En Argentina, la elite militar, en un intento de sostener la cohesión nacional, jugó erradamente su carta de las Malvinas. El desastre militar se unió al de la deuda externa y, después de unos pocos meses, los militares abandonaron el poder. En Brasil, la transición fue hecha gradualmente y sin grandes traumas, pero por razones muy similares a aquellas de Argentina. En ambos países, la oposición liberal y socialdemócrata asumió el poder inaugurando sus respectivas etapas como "redemocratización".

La analogía con el caso alemán de los años 30 y 40 es impresionante. En el caso alemán, la derrota en una guerra de verdad; en los casos de Argentina y Brasil, la derrota en una "guerra funcional". Ambos países -e incluso México y, hasta un cierto grado, la Venezuela de Andrés Pérez, a fines de 1970- fueron convencidos de su status de poder medio, o, por lo menos, estuvieron seguros de alcanzarlo en el corto plazo. Con esta intención tomaron la bandera del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) e hicieron intentos de un "nacionalismo de recursos naturales" inspirado por el éxito de la OPEP. En el caso alemán, la derrota implicaba costos de reparación. En el caso de Argentina y Brasil, la derrota en esta guerra funcional les costó más del doble de lo que le había costado a Alemania anualmente, esto es, un 5-6 por ciento del PNB para cubrir la deuda.

Políticamente, Alemania intentó una vía interna de salida con un voto de confianza para los socialdemócratas. Ahora, en América Latina, Brasil y Argentina han tratado de realizar algo similar con los civiles, Sarney y Alfonsín, en sus respectivas

presidencias. Sin embargo, hacia el fin de la década de 1920, Alemania estaba exhausta. La República de Weimar fue totalmente incapaz de cancelar las reparaciones de guerra. El perfil de la economía alemana no mostraba signos de recuperación y la sociedad se volvió impaciente, preparándose para la salida del sistema nacionalsocialista.

Ahora, en América Latina, las frágiles democracias post militares en Brasil y Argentina son ejemplos similares de fracaso en negociar formas de obviar o salir de su deuda. Sus economías no muestran ni recuperación ni crecimiento. Sus sociedades se han vuelto impacientes. En Argentina, el regreso del peronismo podría ser interpretado como el agotamiento de la "Weimar argentina". En Brasil, todo indica que en las elecciones presidenciales directas de noviembre de 1989, un candidato nacionalista como Leonel Brizola (cercano al modelo peronista y heredero del estilo Vargas de los años 40) podría alcanzar la presidencia. Con Brizola u otro asumiendo la presidencia en Brasil, Brasil también podría ser visto como si hubiese agotado su experimento "Weimar brasileño". Si estos sucesos se materializaran, las perspectivas para la estabilidad sudamericana serían por lo menos inciertas y, peor aún, decididamente preocupantes.

En meses recientes, en una conversación con David Ronfeldt, un especialista de la Corporación Rand en materias militares y de seguridad de América Latina, ambos llegamos, a través de caminos un tanto diferentes, a una seria conclusión respecto al futuro cercano de la región. Nos pareció que, basada en estos países (y recordando lo que Nixon dijo en Brasil), América Latina se dirige a una "edad oscura". Para Ronfeldt, ese período vendría porque, de acuerdo a la nueva estrategia norteamericana para la década del noventa (o al menos aquella de algunas personas responsables de la planificación estratégica de largo plazo), América del Sur yace fuera del horizonte de las preocupaciones norteamericanas. Desde mi propio punto de vista, esta época oscura comenzará con el fracaso de los socialdemócratas latinoamericanos para responder al problema de la deuda externa y, por lo tanto, al fracaso para encontrar una solución que ponga fin a la erosión del "poder nacional" en los países bajo consideración en este artículo. Y la edad oscura que ambos tememos casi seguramente será inaugurada por el liderazgo nacional militar en los países involucrados.

En América Latina, el tema de la deuda ha afectado muy seriamente a otros países de la región además de Argentina y

Brasil. Para propósitos de una tipología de las corrientes en los conflictos que nos incumben aquí me limitaré a aquellos países cuyo perfil se acerque a las características internas y externas de los actores de poder disconformes con su *status quo*, y cuya voluntad política (por lo menos aquella de las élites militares y civiles más orientadas hacia el modelo de las políticas del poder) no les permite aceptar la presente situación de poder nacional decreciente. Estos sectores, debido a su posición geopolítica, no están acostumbrados a separar *potencial nacional* de *políticas de poder*. Sin embargo, una vez que se ha desarrollado tal situación en Argentina o Brasil, entonces, ya sea como resultado del ejemplo así creado o de sus efectos demoledores, la edad oscura podría afectar a otros países con perfiles socioeconómicos similares.

Surgen dos preguntas en particular con respecto a Venezuela y México, ambas dentro del perímetro del área geoestratégica sensible para los EEUU. A pesar de esto, Venezuela está tratando de ser autónoma y, para el próximo período presidencial, intentará su propio Weimar con el mismísimo Carlos Andrés Pérez quien jugó un importante papel en el populismo de los años setenta y fue uno de los originadores de la retórica del conflicto Norte-Sur.

El dilema mexicano es crítico. Se puede integrar a sí mismo con el Norte (Estados Unidos y Canadá) y de aquel modo escapar del ojo del huracán de la Edad Oscura. Esto, sin embargo, puede significar que tendría que aceptar alguna reducción de la autonomía nacional. Alternativamente podría optar por alinearse con el Sur (América Latina) y de este modo arriesgarse a los peligros de la edad oscura. El caso de México ilustra el dilema crítico. De hecho, parece que una alternativa política diferente de aquella propuesta por el partido en el poder (PRI) podría ser atractiva en términos de planes nacionales y viabilidad autónoma. Sin embargo, esta alternativa, (porque es más nacionalista y socialdemócrata) podría, bajo las actuales condiciones en la región, llevar a México hacia el huracán del Sur. Por otro lado, aún si el partido en el poder viera el plan nacional como una variable de una corriente irreversible hacia el Norte (en términos de sus relaciones exteriores), podría salvar a México de entrar a la edad oscura profetizada para el Cono Sur latinoamericano. Las recientes elecciones presidenciales, además de mostrar que México es políticamente menos predecible de lo que se podría haber

pensado, demuestran que el dilema delineado aquí representa ahora una posibilidad real para el país.

De hecho, en cuanto el *estado* y la elite que gobierna actualmente han condicionado el poder nacional (y su declinación subsecuente) a un papel de prioridad para pagar la deuda externa (una tarea costosa y sin fin), parecería que, en las recientes elecciones, la devastadora fortaleza adquirida por la oposición ha demostrado que la *nación* no está dispuesta a aceptar un "poder nacional" reducido. Se puede extraer una analogía una vez más entre esta situación actual y el caso de la Alemania de Weimar. Pero debiera ser recalcado que en México, la naturaleza de la voluntad política es diferente de aquella de Argentina y Brasil. México no cae en la categoría de un "retador de poder medio", pues comparte su frontera del Norte con una de las superpotencias, el poder global preeminente.

Es necesaria una breve mención de Perú. En esta tipología de conflictos, Perú representa un caso atípico. La estabilidad de ese país está íntimamente ligada a su viabilidad como nación-estado. Sin embargo, no se debe olvidar que el socialdemócrata Alan García ha sido uno de los primeros en usar la retórica de desafío cuando hablaba de la deuda externa. Más aún, vale la pena recordar que la elite militar peruana, con entrenamiento en el ejercicio del poder y con un plan nacional muy claro, ha demostrado tener un estilo muy similar a aquél de Nasser. A pesar de que el modelo alemán reflejó un nivel más maduro de desarrollo de la nación-estado, no podemos olvidar que la edad oscura de los años treinta produjo una respuesta (el fascismo italiano y japonés) que era una reacción a elementos divergentes en las economías nacionales respectivas: modernismo militar versus la pre modernidad de un sector agrario. Si hay un verdadero peligro de una edad oscura en América Latina, como se describe anteriormente, las elites peruanas (principalmente el sector militar) no titubearían en revertir la corriente, sustituyendo el riesgo de una revolución desde abajo por una desde arriba. Esto significaría detener la erupción del volcán interno por un tiempo, en orden de participar en el huracán regional.

La sola situación de Latinoamérica justifica la inclusión de esta tercera categoría como una posible corriente de conflicto regional. En general esto debiera ser visto probablemente como un tema de largo plazo; sin embargo, existen situaciones muy especiales en América Latina. Para este tercer tipo de conflicto

posible, las herramientas analíticas existentes parecen insuficientes y el diagnóstico podría llegar a ser de este modo un poco más que una especulación. Sin embargo, los esfuerzos para predecir se pueden justificar por una muy reciente lección en la historia. Quién hubiera pensado, en 1977, que el modernizante Irán del Sha se volvería la oscurantista Irán de los fundamentalistas khomeinianos. En aquellos días, una predicción de lo que ha pasado verdaderamente con Khomeini habría sido considerada como una alucinación especulativa. Así, fue por esta razón, y con el fin de no arruinar su reputación de objetividad, que la CIA, en uno de sus informes, subestimó la situación del presidente Carter: evaluando que lo que estaba pasando en Irán no eran más que disturbios que probablemente no tendrían futuras consecuencias.

Conclusiones

Con este documento se buscó identificar algunas posibilidades en las corrientes de conflicto regional. Estamos en una etapa de transición que debe tener implicaciones políticas y estratégicas para el orden mundial. Como período de transición, no está aún muy claro dónde nos llevarán los nuevos ajustes y articulaciones. Sin embargo, hay una clara tendencia hacia el involucramiento militar declinante de las superpotencias. El documento se ha concentrado en algunas tendencias que los conflictos de corto plazo pueden seguir, apuntando hacia el área gris del Tercer Mundo y especialmente, de América Latina.

En dos casos las corrientes están encuadradas a la luz del aún dominante paradigma de las relaciones Este-Oeste. El tercer y último caso ha buscado ir más allá del marco Este-Oeste, en un esfuerzo para abrir una ventana hacia el parámetro más realista de la política del poder orientada hacia los temas de las relaciones Norte-Sur y Norte-Norte. En este contexto, sin ignorar el hecho que el tema de las relaciones Norte-Norte definirán, en el último análisis, el tipo de orden global visualizado por el cercano siglo veintiuno, el documento se refiere a las corrientes en los conflictos regionales que podrían aparecer en el corto y mediano plazo en las relaciones Norte-Sur *vis-à-vis* a un tratamiento de política del poder libre de la rivalidad Este-Oeste. Con respecto a las relaciones Norte-Sur, el tema de la deuda externa puede probar ser la fuente de

nuevas formas de conflicto, que serán difíciles tanto de predecir como de manejar.