

El Canal, América Latina y la seguridad de Estados Unidos

DEXTER PERKINS
Profesor de la Universidad
de Tulane

Abordo el asunto de la relación entre la seguridad nacional y la América Latina, porque me parece que hay muchas supersticiones y peculiaridades que deben ser destruidas en el curso de cualquier análisis histórico del problema. La historia de nuestra diplomacia en América Latina está llena de ejemplos que ponen de manifiesto cómo se apoderan del pensamiento popular vagas generalizaciones, que tienen después consecuencias en la política.

Si se reflexiona un solo momento acerca de la geografía del Nuevo Mundo, se verá que Monroe dio rienda suelta a la fantasía. Desde Buenos Aires hasta Nueva York, por mar (y no había otra manera de trasladarse de una a otra ciudad en 1823), hay 9,450 kilómetros. De Río de Janeiro a Nueva York hay 7,678 kilómetros. De Valparaíso a Nueva York hay 7,459 kilómetros. De Punta Arenas, en el Sur de Chile, a Nueva York, 9,595 kilómetros. ¿Puede, entonces, sostenerse seriamente, que el establecer en esos países regímenes diferentes en su forma al de los Estados Unidos, amenazaría seriamente a este país? ¿En qué sentido Chile, o Argentina, o Brasil, fueron peligrosos para nuestra paz y seguridad, bajo cualquier gobierno? ¿Cuál era, exactamente, el peligro temido? Supongamos (muy improbablemente) que esas regiones, cuya independencia había sido bien consolidada, fueran reconquistadas por España o, en el caso del Brasil, por Portugal. ¿Sería probable, o posible siquiera, que los regímenes así establecidos fueran capaces de aventurarse en empresas ambiciosas que pusieran en peligro los intereses nacionales de los Estados Unidos?

¿Pero cuál es la verdadera relación entre la Doctrina Monroe y la seguridad nacional? ¿No han sido involucradas consideraciones sobre la seguridad en la constante lealtad del pueblo de los Estados Unidos hacia las doctrinas de 1823? Al contestar esta pregunta, deben examinarse dos casos diversos. El primero es el grado en que existía la amenaza a los intereses de la seguridad de los Estados Unidos en el Nuevo Mundo y el segundo, hasta dónde se sentía la existencia de esa amenaza y hasta dónde ese senti-

miento llegaba a afectar en realidad la política.

No hay leyenda más persistente que la de que los países del Nuevo Mundo estaban en grave peligro de ser invadidos por las perversas naciones del Viejo Mundo y que la Doctrina Monroe los protegía de tal invasión. El corolario de esta leyenda es que, aunque los Estados Unidos estaban incapacitados para impedir eficazmente tal acción, cualquier acto hostil era evitado por el dominio británico de los mares. Ninguna de estas dos cosas es cierta.

Pero en el largo período desde la enunciación de la Doctrina hasta el fin del siglo, ¿de qué potencia europea era presumible que procediera un asalto a las libertades del nuevo continente? Hasta 1871 no existió una Alemania unificada y el poderío naval de Alemania no se había desarrollado antes que terminara el siglo. La monarquía austriaca se orientaba hacia el Este y tenía, además, numerosos problemas internos. El gran Estado ruso estaba preocupado, ya fuese por las naciones eslavas, al Sur, o por la expansión hacia el Oriente. Italia, que nunca fue una nación de primer orden, no pasó de ser durante una gran parte de este período una mera expresión geográfica. Durante casi todo ese tiempo, la única potencia que, en virtud de su poderío naval, podía desempeñar el papel de expansionista en el Nuevo Mundo era Francia, pero el que Francia tuviera ambiciones territoriales en el Nuevo Mundo, en el sentido literal de la palabra, no es nada probable.

De hecho, la única potencia que extendió su control sobre el territorio del Nuevo Mundo en el siglo XIX, fue, precisamente, la Gran Bretaña. Los ingleses se apoderaron de las islas Falkland (Malvinas), en 1833; extendieron su jurisdicción a lo que hoy es Honduras Británica (Belice); se anexaron las islas Bay y proclamaron un protectorado sobre los indios de la costa de la Mosquitia, entre 1823 y 1860. Y su propia interpretación de sus derechos en la Guayana Inglesa, y las reclamaciones que formularon sobre el territorio de esa región, dieron lugar a una grave controversia con los Estados Unidos, en 1895.

Por añadidura, reivindicaron como zona de interés británico la América Central, lo que llevó en 1850 a la negociación de un Tratado por el que cualquier futuro canal interoceánico se pondría bajo control bipartito. Ninguna de todas estas cosas, vista ahora en perspectiva, parece haber causado ningún daño esencial a los Estados Unidos. La pretensión del protectorado sobre los indios de la Mosquitia, fue abandonada; las reclamaciones territoriales sobre la frontera de la Guayana Inglesa se resolvieron por arbitraje; y uno de los actos más prudentes y más generosos de los gobernantes británicos fue el reconocer libremente, en 1900, el derecho exclusivo de los Estados Unidos sobre el dominio de un canal. No hay que guardar resentimientos sobre el pasado, pero el simple examen de los hechos demuestra cuán absurdo es creer que la Gran Bretaña era un Estado virtuoso mientras las naciones del continente europeo estaban saturadas de maldad y ambición.

Otro tanto puede decirse de un examen de las intenciones europeas con respecto a la América Latina hasta el período de la primera guerra mundial. El peligro para los intereses de la seguridad de los Estados Unidos no era grande, salvo quizá en el caso de México. Pero necesitamos examinar este tema de la seguridad desde otro punto de vista y preguntar, haciendo caso omiso de lo que nos enseña un conocimiento posterior, si los Estados Unidos "creyeron" que los intereses de su seguridad estaban involucrados en la evolución de la Doctrina Monroe.

Hablando en términos prácticos, la Doctrina Monroe era, en su mayor parte, una Doctrina del Caribe, aplicable a una parte relativamente restringida del mundo latinoamericano. Aquí es donde se invocaba con frecuencia, y aquí, puede afirmarse imparcialmente, era donde estaban comprometidos, a la larga, los intereses de seguridad de los Estados Unidos.

Sin embargo, al tratar este aspecto del problema, hay que hacer una observación preliminar. En las múltiples discusiones de la Doctrina Monroe durante la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, es notable descubrir cuán poco se subrayaba, en general, el tema de la seguridad general. Sin duda, los ministerios de relaciones exteriores de todos los países se complacen en altisonantes generalizaciones, al desarrollar y al poner en ejecución su política. Pero este hecho es notoriamente cierto en la historia de la diplomacia americana. Una y otra vez, en las controversias que suscita, se hace hincapié en la ideología, más bien que en la seguridad. Los hombres de Estado norteamericanos han creído —y actuado con esta creencia— que la mejor manera de que la opinión pública norteamericana apoye sus intenciones es sosteniendo un principio moral. Procediendo así, a menudo han sobrepasado en mucho los límites de la

conveniencia. Y tal vez sea justo decir que restando importancia a la seguridad, han ayudado a formar una costumbre nacional que indebidamente subordina las necesidades de la defensa nacional a la aseveración de nobles principios morales.

Al analizar la doctrina del Caribe, sin embargo, hay que hacer una distinción: cuando se discute específicamente la cuestión del "canal", se hace evidente el relieve que se da a los intereses materiales de los Estados Unidos, y cuando en el debate se mezclan cuestiones colaterales, cambia el punto de vista. Veamos con algún detalle estas generalizaciones.

El Tratado Clayton-Bulwer de 1850 se basaba en el postulado de que un canal interoceánico estaría bajo los auspicios de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña. Pero con el nuevo sentido de potencia que surgió con la guerra civil, el gobierno de los Estados Unidos empezó a hablar y actuar cada vez más, como si estuviera interesado en ejercer un control exclusivo sobre esa vía acuática. El primer gran debate sobre el problema ocurrió cuando Colombia otorgó a Ferdinand de Lesseps, la concesión para construir un canal a través del istmo de Panamá. Esa concesión levantó gran revuelo en los Estados Unidos. En el Congreso, en fecha tan temprana como la del 25 de Junio de 1879, el senador Ambrose Burnside, de Rhode Island (el desdichado comandante de la Unión en Fredericksburg), presentó inmediatamente una proposición en la que se declaraba que los Estados Unidos "no podían ver sin seria inquietud cualquier intento de las potencias europeas para establecer bajo su protección y dominio un canal navegable a través del istmo de Darién, y que tal acción por parte de cualquier otra potencia sólo podía ser considerada como manifestación de hostil disposición hacia los Estados Unidos". Burnside apoyó esta proposición con un discurso en el que declaró que la construcción de ese canal sería un peligro para nuestra paz y seguridad.

Este punto de vista encontró eco en numerosas personas, en conservadores como Edwin Lawrence Godkin, el director de "The Nation", y Thomas Bayard, quien más tarde fue Secretario de Estado de Cleveland. Y fue enérgicamente reiterado por el mismo Presidente Hayes en su informe anual del año 1879. "Un canal interoceánico", declaró el Presidente, "cambiará esencialmente las relaciones geográficas entre las playas del Atlántico y el Pacífico de los Estados Unidos y entre los Estados Unidos y el resto del mundo. Sería una gran vía pública entre nuestras playas del Atlántico y el Pacífico, y, virtualmente, una parte de la costa de los Estados Unidos. Nuestro simple interés comercial en él es mayor que el de los demás países, mientras que sus relaciones con nuestros poderío y nuestra prosperidad como na-

ción, con nuestros medios de defensa, con nuestra unidad, nuestra paz y seguridad, son asuntos de supremo interés para el pueblo de los Estados Unidos". Hubiera sido difícil ser más explícito.

Lo dicho por Hayes fue repetido como un eco durante el gobierno de Garfield y el de Arthur. Tanto el secretario James Blaine como el secretario Frederick T. Freylinghuyesen adoptaron el mismo punto de vista. Y, en 1889, el Senado aprobó una resolución por la que se estatuyó que "cualquier intervención de cualquier gobierno europeo en la construcción o control de cualquier canal navegable a través del istmo de Darién o a través de América Central" se juzgaría "con marcada desaprobación" y como "lesivo a los justos derechos e intereses de los Estados Unidos así como una amenaza a su bienestar".

Es difícil relacionar la controversia sobre las fronteras entre la Guayana Británica y Venezuela, en 1895, con la seguridad nacional, pues la pretensión del gobierno de los Estados Unidos a reivindicar un título de interés en esa frontera siempre me ha parecido una distintiva ampliación de la Doctrina Monroe, de ninguna manera necesaria al verdadero concepto de interés nacional. La posesión de cientos de kilómetros cuadrados de selvas inhabitadas en el corazón de América Latina era difícilmente, a mi modo de ver, un asunto de profunda preocupación para los Estados Unidos. Pero es interesante observar que, aunque el gobierno no llegó a hacer nada sobre el particular, algunas de las discusiones sobre esta cuestión derivaron hacia la posesión de la desembocadura del Orinoco, no sin relación con el control del Caribe. Este fue el punto de vista del senador Henry Cabot Lodge y también del senador Zachariah Chandler. Poco importaba que la Gran Bretaña ofreciera con frecuencia su asentimiento, en el calor de la disputa hubo una tentativa de relacionar la controversia con los intereses de la seguridad de los Estados Unidos.

Pero la cuestión del canal salió nuevamente a relucir y ocupó un lugar preferente al terminar el siglo. Y aquí, como casi todo el mundo sabe, surgió una verdadera cuestión de seguridad. El primer tratado Hay-Pauncefote, de 1900, proveía lo necesario para un canal interoceánico que, aunque construido por los Estados Unidos, debería estar al servicio de todas las naciones y el cual, hasta donde el texto del Tratado prevé, no debería ser fortificado y sí abierto a los buques de todas las banderas. Pero el Tratado chocó con la más enconada oposición, en la cual una de las más conspicuas figuras fue el entonces gobernador de Nueva York, Teodoro Roosevelt. Para este político, el control del canal era de vital importancia desde el punto de vista de nuestro poderío naval, así como desde el punto de vista de la

Doctrina Monroe. La oposición de Roosevelt y de otros obligó a John Hay a negociar un segundo Tratado en el que se admitía implícitamente el derecho de los Estados Unidos a manejar el canal y a fortificarlo.

En los años transcurridos entre el segundo Tratado Hay-Pauncefote y el estallido de la primera guerra mundial, parece cierto que la cuestión del canal fue en parte responsable de la creciente suspicacia de los Estados Unidos con respecto al Caribe. Esta suspicacia se puso de manifiesto cuando los ingleses y los alemanes bloquearon la costa de Venezuela, en 1902; y las consideraciones estratégicas tienen algo que ver con el corolario de Roosevelt a la Doctrina Monroe y con la afirmación del derecho de los Estados Unidos a intervenir, para evitar la intervención de otros. Si los Estados Unidos debían controlar la nueva vía naval interoceánica, era lógico también que controlaran los accesos a la misma y, aunque algunos historiadores, obsesionados con motivos económicos, atribuyen el origen de la extensión de la Doctrina a los banqueros, una interpretación más cuidadosa del repentino interés de los Estados Unidos en el ejercicio de su poder político en el Caribe encuéntrase en los intereses estratégicos que encierra. La prolongación de la autoridad norteamericana a las repúblicas de Haití, Santo Domingo y Nicaragua era, esencialmente, una política preventiva, y tuvo su desarrollo en la época en que la posibilidad de un cambio del poderío naval de Inglaterra a Alemania entró en los cálculos de los Estados Unidos.

Por el contrario, es significativo que con la derrota de Alemania, la política de los Estados Unidos en el Caribe se sometiera a una reconsideración. El poderío naval del Reich había sido destruido; no había ningún Estado europeo que pudiera ni siquiera desafiar la posición de los Estados Unidos en las aguas que controlan los accesos al canal, y este hecho explica por qué la Doctrina Monroe sufrió una revisión substancial en los últimos años de la década de 1920 y primeros de la de 1930. El corolario de Roosevelt fue abandonándose gradualmente. El llamado memorándum Clark sobre la Doctrina, escrito en 1928 y comunicado a los gobiernos de América Latina en 1930, desechaba explícitamente el principio de Roosevelt; el Senado de los Estados Unidos, al aprobar, en 1929, el pacto Kellogg-Briand, en una glosa anexa al instrumento de ratificación, tomó una posición similar; y, lo que es más importante aún, en la Conferencia de Montevideo de 1933, los Estados Unidos, bajo la dirección de Hull, firmaron un protocolo que declaraba que la intervención de una nación en los asuntos internos de otra, ipso facto, ilegal. Es interesante observar que este protocolo fue unánimemente ratificado por el Senado de los Estados Unidos. En 1937, como corolario

namiento de esta política, un senador de mucha experiencia llamó a la Doctrina "prácticamente anticuada" ("practically obsolete").

La aparición y el crecimiento del hitlerismo produjeron otro cambio en la actitud de los Estados Unidos con respecto a la seguridad del Nuevo Mundo. Puede ser, en este caso, como en los años inmediatamente anteriores a 1914, que cuando se reúna toda la prueba documental (si esto es posible) se encuentre que el dictador alemán estaba muy lejos de pensar en ninguna clase de acometida material directa contra la América Latina. Ahora parece más claro que su visión era limitada y que su preocupación por Europa era real y profunda. Pero es enteramente distinto decir, como lo han estado diciendo algunos de nuestros historiadores, que este genio del mal no ofrecía posibilidad alguna de amenaza para el Nuevo Mundo. En muchos respectos, podemos ahora ver las cosas, no con menor, sino con mayor claridad de lo que él las vio entonces.

Es muy comprensible, por lo tanto, que el gobierno de Roosevelt, con la visión de la situación internacional conjunta, tratara de realizar un acercamiento de América Latina a los Estados Unidos. El primer paso (y vale la pena hacer ver que esto sucedió cuando mucha gente aún veía la amenaza hitleriana con cierta complacencia), fue la visita del Presidente Roosevelt a Buenos Aires, en 1936. En la reunión a que concurrió allí, se firmó un convenio de consulta, en caso de que fuera amenazada la paz de las repúblicas americanas, y "en caso de una guerra internacional fuera de América". Además, se estatuyó que "cualquier acto susceptible de perturbar la paz en las Américas, afecta a todas y cada una de ellas, y justifica el proceso de consulta".

Sin embargo, esta declaración sólo fue el comienzo, pues no se constituyó ninguna organización para hacer efectivos estos altisonantes principios. El hueco se llenó en el Congreso de Lima de 1938 y para entonces, el peligro del nacionalismo era más reconocido. Por lo tanto, las naciones del Nuevo Mundo no solamente reafirmaron su solidaridad "en el caso de que la paz, la seguridad, o la integridad nacional de cualquier Estado americano" fueran amenazadas, sino que también convinieron en que, por iniciativa del ministro de Relaciones Exteriores de cualquiera de ellas, sus gobiernos se reunirían para considerar la posibilidad de una acción conjunta.

Los acontecimientos de 1940 llevaron aún más lejos el movimiento de acción común. La Conferencia de La Habana, en el verano de 1940, fue muy significativa. En una notable declaración, las naciones del Nuevo Mundo hicieron público que un ataque a cualquiera de ellas debía ser conside-

rado como un ataque a todas. Una segunda declaración establecía que "las Repúblicas Americanas considerarían cualquier traspaso o tentativa de traspaso de soberanía, jurisdicción, posesión, o de cualquier interés o control de cualquiera de estas regiones a otro Estado no americano, como contrario a los sentimientos americanos y a los principios y derechos de los Estados americanos para conservar su seguridad y su independencia política". Pero la conferencia fue más allá. Preparó un esquema de gobierno internacional en previsión de que fuese necesario ocupar alguno de los territorios que pudieran ser amenazados por Alemania. Y declaró que, en caso de extrema urgencia, cualquier Estado americano estaba autorizado para "actuar en la forma que requiriera su defensa o la defensa del continente". Esto, ciertamente, constituía un impresionante ejemplo de la solidaridad de los Estados del Nuevo Mundo.

Habían transcurrido algo más de dieciséis meses después de las declaraciones de la Conferencia de La Habana, cuando los Estados Unidos se vieron mezclados en la guerra contra Alemania y Japón. En el intervalo, el gobierno de los Estados Unidos se apresuró a concertar convenios con la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas, con el ánimo de establecer bases en sus territorios, en caso de guerra. Algunas veces, el trato fue difícil. En muchos de los Estados afectados había un sentimiento latente anti-norteamericano que fue preciso tomar en consideración. También hubo de tomarse en cuenta un celoso prurito por mantener la soberanía nacional. Pero se había logrado un progreso substancial antes de que los japoneses dejaran caer sus bombas en Pearl Harbor. Por ejemplo, ya en Abril de 1941, los Estados Unidos y México habían concertado un convenio, por el que se permitía a los aviones de los Estados Unidos aterrizar en los aeropuertos mexicanos y, en Noviembre, los puertos mexicanos fueron abiertos a la armada de los Estados Unidos. En el mismo mes, Brasil concertó un convenio semejante, acerca de los buques de guerra. Perú, Ecuador y Chile accedieron a demandas norteamericanas similares en el otoño de 1941. Incluso el gobierno panameño, que hasta fines de Octubre de 1941 estuvo en manos de un Presidente antinorteamericano, se unió a la lista, en Mayo de 1942.

Por añadidura, llegada la guerra los Estados Unidos recibieron muchas seguridades de apoyo de las repúblicas del Hemisferio Occidental. Todas ellas rompieron sus relaciones con las potencias del Eje, o les declararon la guerra. Sólo dos de ellas —Chile y Argentina— se mostraron remisas a dar uno y otro paso y sólo Argentina se mantuvo al margen, hasta que el conflicto estaba ya decidido, y su prolongada neutralidad facilitó una base para la intriga y espionaje nazi.

En varias circunstancias, algunas de las repúblicas fueron más lejos. Ecuador, por ejemplo, permitió a los Estados Unidos ocupar las islas Galápagos, proporcionando así una nueva base para la protección del Canal de Panamá. Brasil no solamente permitió el establecimiento de un servicio para el transporte de aviones entre su comba oriental y África, que desempeñó esencial papel en la campaña de África del Norte, de 1942-1943, sino que también envió fuerzas expedicionarias al frente italiano. México mandó aviones de combate a Filipinas. En un cuadro conjunto, la solidaridad de Occidente fue notable y es impresionante el contraste con la situación durante la primera guerra mundial, cuando Estados tan importantes como México, Chile, Venezuela y Argentina, permanecieron neutrales durante la contienda.

Tampoco debemos subestimar la importancia de la América Latina al proporcionar a los Estados Unidos importantes materiales estratégicos. Laurence Duggan, en su libro sobre "Las Américas", da una interesante lista de estos materiales, y de esa lista resulta que las naciones del Nuevo Mundo abastecieron a este país con toda su quinina (específico de importancia fundamental en la guerra del Lejano Oriente); toda su madera de balsa (muy valiosa para la fabricación de aeroplanos); todo su rotenon (poderoso insecticida); el 83 por ciento de su importación de cobre; el 77 por ciento de su fibra de manila; el 56 por ciento de su estaño; el 76.7 por ciento de su importación de vanadio y el 43.2 por ciento de su caucho crudo. Cada uno de estos materiales fue importante factor en el esfuerzo bélico.

El empeño de cooperación de los Estados del Nuevo Mundo durante la magna guerra de 1941-1945 ha continuado en el mundo posbélico. Las condiciones de seguridad que prevalecieron durante la contienda, afectaron la política de los Estados Unidos en los años siguientes. Ciertamente se echaron los cimientos para un nuevo modelo de seguridad en la conferencia que se efectuó en la ciudad de México, en el invierno de 1945. En ésta, el protocolo de Buenos Aires mencionado antes, se fortaleció con un nuevo convenio llamado Acta de Chapultepec. Por este pacto se declaró que un acto de agresión contra cualquiera de los Estados sería considerado como un acto de agresión contra todos, y se enumeraron las medidas con las que se apoyaría a la nación agredida. Estas medidas son: la retirada de los embajadores, la suspensión de relaciones económicas y el uso de fuerzas armadas.

El Acta de Chapultepec fue redactada en una situación de guerra, y, según el criterio de la delegación norteamericana, podría considerarse que sólo obligaba durante el período de guerra. Para no omitir requisito

alguno, fue necesario concertar un Tratado formal, lo que se hizo en 1947 mediante el Tratado interamericano de asistencia recíproca, de Río de Janeiro. Por este Tratado, ratificado sin oposición por el senado de los Estados Unidos, las partes contratantes convinieron, no solamente en emprender una acción común contra la agresión, sino en obligarse por el voto de dos terceras partes de los miembros, excepto en lo concerniente al uso de fuerzas armadas. El principio de seguridad colectiva, en este Tratado, se llevó más allá de lo que había hecho hasta entonces. Y, al requerir que los Estados Unidos se obligaran, mediante el voto de otras naciones, el Acta de Río va todavía más lejos que el pacto del Atlántico del Norte, de 1949.

Con el Pacto de Río, no obstante, llegamos a la culminación de la política de colaboración para el desarrollo de la seguridad americana. La cuestión que aún queda por considerar es si el curso de los últimos diez años no ha alterado radicalmente el aspecto del problema de seguridad y si no ha reducido inevitablemente la importancia de los Estados de América Latina, desde el punto de vista de la defensa nacional. El aspecto de la posible subversión de los gobiernos de América Latina quiero tratarlo en mi próximo ensayo. Estoy hablando, se entiende, teniendo en el pensamiento la invasión material del Nuevo Mundo. ¿No hemos vuelto, desde 1959, a una situación muy semejante a la que existía en los primeros años de nuestras relaciones con la América Latina, ahora que la acción armada contra un Estado americano es sumamente improbable? ¿Hay, en verdad, alguna otra región en que las perspectivas de tal acción sean más remotas?

Al tratar de los problemas de las relaciones con América Latina, debemos tomar en cuenta los cambios revolucionarios de la situación internacional que ha habido después de terminar la guerra. Si los Estados Unidos se vieran nuevamente envueltos en una contienda, ¿qué clase de guerra sería ésta? Por espantosa que sea la perspectiva, "podría" ser la guerra nuclear total. Pero, en esa guerra, la posición de nuestros "vecinos del Sur" carecería de importancia. Los golpes vendrían probablemente de bases muy alejadas de esa parte del mundo (esto, no obstante la actual actitud hostil de Cuba hacia los Estados Unidos), tal vez del polo, o de submarinos que disparan sus armas letales desde muchos kilómetros, mar afuera. ¿Y si la guerra fuera más limitada? Obviamente, la zona de máximo interés para nosotros es ahora Europa. Ahí existe el mayor conjunto técnico del mundo, exceptuados los Estados Unidos y, posiblemente, la Unión Soviética. Así encuéntrase un peligro de guerra, contra el que debemos tomar toda clase de precauciones. Pero, a menos que las ope-

raciones sean totales, deben limitarse. Y las operaciones limitadas, como un símbolo que surge de una amenaza a Europa, como una intimidación de lo que podría suceder si no se encuentra una salida, difícilmente arrastrarían al resto del Nuevo Mundo a las hostilidades directas. Por supuesto, hay otros puntos de fricción, además de Europa. Como sugiere el recuerdo del envío de tropas al Líbano, en 1957, puede presentarse una situación delicada en el Medio Oriente. Los bombardeos de Quemoy y Matsu, el irreconciliable y violento nacionalismo de los chinos comunistas, indican que la paz puede quebrantarse en el Lejano Oriente. Pero también en estos casos es difícil enfocar el papel de los Estados latinoamericanos. Por supuesto, no quisiera ser mal comprendido, pues de ningún modo pretendo que su simpatía no pueda sernos de utilidad. Sólo digo que, a juzgar por la situación actual, hay pocas razones para creer que podamos estar amenazados directamente desde la gran región del Sur.

Hay ciertos aspectos del problema que merecen especial mención. Uno de ellos es la cuestión de nuestras comunicaciones interoceánicas. Hemos visto cómo esta cuestión, precisamente, dio vida especial a las ideas de la Doctrina Monroe, y cómo alcanzaron la máxima vitalidad los principios de Monroe en la época en que la defensa del canal parecía presentar un posible problema de alta significación. En los días anteriores a 1914, las posibilidades del poderío alemán en el Caribe, aun cuando se exageraron mucho, ofrecían un argumento válido para ejercer una vigilancia especial. En los días de la segunda guerra mundial, el canal desempeñó un papel muy importante en el movimiento de nuestras operaciones navales. Pero desde entonces han sucedido muchas cosas. Llamo la atención de ustedes sobre un artículo muy significativo que apareció en "Foreign Affairs" de Abril de 1959: "El valor militar (del canal)", dicen sus autores, "se ha reducido, tanto por los adelantos de la técnica, como por los nuevos métodos estratégicos. A pesar de que aún facilita la eficiente disposición de la Armada, actualmente existe una flota de dos mares con portaaviones cuya manga y cubiertas diagonales son demasiado anchas para los estrechos. Sin subestimar la conveniencia y economía de las instalaciones del canal para el manejo de la carga voluminosa, el aumento de los medios de transporte continental por tierra y aire, proporciona una manera más eficaz de llenar las necesidades de una rápida movilización de tiempos de guerra. Las autopistas que permiten altas velocidades y los transportes aéreos militares y civiles de propulsión a chorro, unen las costas orientales y occidentales con rápidos servicios. Los oleoductos que transportan el petróleo a un costo equivalente al de los buques cisternas,

han reducido la importancia del tráfico entre las dos costas a través del canal. Además, el desarrollo industrial en la costa occidental, ha desviado los productos derivados del petróleo hacia el consumo local. A pesar de obstáculos evidentes, no es imposible que el océano Artico pueda, con el tiempo, proporcionar una vía estratégica alternativa, que acortará en cerca de 8,000 kilómetros los 18,000 que separan los puertos de Tokio y Londres".

De ninguna manera es esto todo lo que hay que decir. La protección del canal es ahora un asunto enteramente distinto de lo que fue durante la segunda guerra mundial. Cabe preguntarse si habría medidas capaces de garantizar su seguridad. Eminentes investigadores militares creen que no tiene defensa en una guerra total, y que, aun en una guerra limitada, sería más difícil que nunca defenderlo. Las fuerzas que hoy protegen la zona del canal, son esqueléticas. Los mismos militares parece que no les conceden importancia.

Volvamos el asunto al revés y llegaremos a la misma conclusión. Puesto que el canal ya no es de mayor importancia en acciones de guerra, no es probable, por lo mismo, que sea uno de los primeros blancos del enemigo. Hay otras formas de infligir perjuicios a esta nación, mucho más importantes que la interrupción de su tráfico interoceánico. Si en el futuro llegásemos a una guerra en gran escala, es probable que los objetivos del enemigo fuesen unos cuantos golpes rápidos a las grandes ciudades del país.

Los señores Travis y Watkins, en su artículo del "Foreign Affairs", deducen de los hechos apuntados que sería prudente poner el canal bajo el control de una comisión especial, bajo la égida de las Naciones Unidas. La opinión pública norteamericana, de ningún modo está ahora preparada para dar tal paso; la reciente conducta imprudente de algunos panameños sobreexcitados, no ha servido ciertamente para propiciar esa medida; las conclusiones de Travis y Watkins son más difíciles de aceptar que sus hipótesis. Pero es muy importante que comprendamos que la política de defensa de hace dos décadas, quizá sea algo completamente inoperante en el clima del decenio de 1960.

Hay otro aspecto de la cuestión de seguridad nacional que requiere consideración y en el cual un razonamiento anticuado estuvo de nuevo en juego. Al final de la guerra, los jefes militares de los Estados Unidos dieron gran importancia a la uniformidad de las fuerzas armadas de las repúblicas americanas. En Octubre de 1945, el Consejo de Defensa Interamericana recomendó a los gobiernos que "adoptaran como objetivo final la plena uniformidad del material de todas las unidades de las diversas fuerzas y de los

medios de producción"; que aseguran "la capacitación adecuada de los recursos humanos por medio de medidas tales como el servicio militar obligatorio, instrucción premilitar, formación de cuadros, etcétera", que adoptaran métodos de instrucción uniforme y que se instituyera el intercambio de oficiales y estudiantes.

En 1946, el Presidente Truman propuso al Congreso la ejecución de estas recomendaciones y la aprobación de una Ley de Cooperación Militar Interamericana. Esta ley no solamente habría hecho posible el mencionado intercambio de estudiantes, sino también la substitución por los modernos pertrechos norteamericanos, del armamento que en esa época tenían las naciones de la América Latina. La utilidad del rearme de los latinoamericanos al finalizar la guerra es algo que algunos de nosotros difícilmente podíamos comprender con exactitud. La proposición no encontró igual acogida en todas las repúblicas latinoamericanas: fue vista muy favorablemente por aquellos Estados en que los militares tenían el control del poder, y fue acogida con recelo en otras partes, no obstante la declaración del Presidente Truman de que sería necesario "guardarse de poner las armas en manos de cualquier grupo que pudiera usarlas en contra de los principios pacíficos y democráticos, a los que los Estados Unidos y otras naciones americanas se han adherido con tanta frecuencia". Afortunadamente, según mi punto de vista, el Congreso de los Estados Unidos dio poca importancia a la resolución sobre Cooperación Militar, y nunca fue promulgada como ley.

La historia de la asistencia militar a las naciones de América Latina confirma la sensatez de esta decisión. Ha habido ventas concertadas, a veces inocentemente, de pertrechos militares para una de estas naciones que han causado escozor en otras. Las posibilidades de una competencia insensata y peligrosa sólo se acentuarían con legislaciones como la propuesta por el Presidente. También había el peligro colateral de que creciera la influencia de las fuerzas armadas. Hay estados latinoamericanos donde, por ahora, el ejército puede ser un elemento necesario de estabilización; pero, en general, los Estados Unidos no tienen interés en aumentar la influencia de los militares en esta parte del mundo, o en estimular rivalidades latentes en las relaciones entre estas repúblicas. Además, este tráfico de pertrechos podría fácilmente hacer de los Estados Unidos un árbitro defestado en una carrera de armamentos americana, dar ocasión al espectáculo de ciudadanos norteamericanos muertos con armas enviadas por los Estados Unidos, e imponer una carga indebida en la economía de los países afectados. Es polí-

tica de los Estados Unidos reducir los armamentos por acuerdo internacional, y no fomentar su aumento.

Otra cosa son los convenios limitados, con los Estados latinoamericanos. Aunque, como he dicho, el carácter de la próxima guerra, si llega, puede muy bien ser enteramente distinto al de la última, la concesión de armas para propósitos concretos relacionados con la defensa del hemisferio, tales como la protección de la costa, la defensa marítima antisubmarina o las patrullas aéreas, parece una limitación bastante inocente. Tales concesiones se han otorgado hasta ahora a un número substancial de repúblicas. Puede obtenerse una perspectiva mucho más positiva de las misiones de entrenamiento, bien mediante el envío de oficiales norteamericanos a otros Estados de América, o bien de oficiales latinoamericanos a los Estados Unidos. Es cierto que el desaparecido Laurence Duggan, en su interesante libro "The Americas", veía con recelo tales contactos. Hablando de la casta militar latinoamericana, escribió en 1949: "Esta casta no cree ni puede creer en la democracia, aunque diga lo contrario, puesto que la verdadera democracia significaría la transformación de la sociedad que la selecciona y la apoya. Esta casta admira la tecnología de los Estados Unidos, pero desprecia la actitud antimilitarista de nuestro pueblo y la sujeción de nuestro ejército a las demandas de la opinión pública".

El punto de vista de Duggan merece respeto, pero no requiere, necesariamente, que se le acepte. No todos los militares latinoamericanos son del tipo descrito. Y aún más, tal vez no sea demasiado optimismo suponer que el contacto con los militares norteamericanos tenderá a aumentar su comprensión de las aspiraciones democráticas. Nada hay más impresionante que la actitud de la gran mayoría de los oficiales de nuestro ejército y de nuestra armada. No sólo están muy alejados de todo deseo de dominar en la política; no sólo están profundamente adheridos a los principios democráticos, sino que son, cada vez más, partidarios de las relaciones internacionales decorosas. Es muy posible, aunque no probable, por supuesto, que el aumento de contactos entre nuestros soldados y los de la América Latina, tenga consecuencias favorables y no desfavorables. Hay señales de que en la América Latina hay creciente disposición, por lo menos de una parte de la casta militar, reconocer su obligación de favorecer los procedimientos democráticos. En los últimos años, ha habido numerosos casos en que el ejército ha sostenido y vigorizado las fuerzas de la democracia. El contacto con nuestros soldados y marinos, a mi juicio, es probable que haga más bien que mal.