

Donación de:
F. Rojas Azoave
Oct. / 98

Jorge Domínguez, Editor

SEGURIDAD INTERNACIONAL, PAZ y DEMOCRACIA EN EL CONO SUR



Inter-American
Dialogue

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Diálogo Interamericano de Washington y la FLACSO-Chile. Esta colaboración se establece en el marco general de actividades del Programa Paz y Seguridad en las Américas (P&SA) que se realiza gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, y el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. El presente libro es producto del trabajo conjunto entre el Diálogo Interamericano y FLACSO-Chile.

El Diálogo Interamericano es un destacado centro de análisis de políticas e intercambio de ideas e información sobre los asuntos del Hemisferio Occidental.

FLACSO-Chile y el Diálogo Interamericano agradecen a la University of Pittsburgh Press por su colaboración y autorización para la presente publicación.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran involucradas.

355 Domínguez, Jorge, ed.
D671 Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur.
 Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Diálogo Inter-Americano, 1998
 221 p.
 ISBN: 956-205-114-5
 Publicación resumida Domínguez, Jorge, ed. International
Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the post-
cold war era", University of Pittsburgh Press, 1998.

1. PAZ 2. DEMOCRATIZACION 3. SEGURIDAD REGIONAL
4. ARGENTINA 5. BRASIL 6. CHILE 7. AMÉRICA LATINA 8. CARIBE
9. ESTADOS UNIDOS

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 103.564. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955
Fax: (562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A. DOS
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Presentación	5
<i>Peter Hakim y Michael Shifter</i>	
Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría	13
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina	49
<i>David R. Mares y Steven A. Bernstein</i>	
Las políticas de seguridad de Argentina: su lógica y contexto regional	81
<i>Carlos Escudé y Andrés Fontana</i>	
Transición y relaciones civiles-militares en Chile: contribuciones en un nuevo marco internacional	125
<i>Francisco Rojas A.</i>	
Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur	159
<i>Mónica Hirst</i>	
Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?	189
<i>Michael C. Desch</i>	

¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?¹

Michael Desch²

I. Introducción

¿Seguirá jugando Estados Unidos un rol consistente en el sistema de seguridad interamericano de la pos guerra fría?. Y si no, ¿Seguirán siendo efectivas las instituciones de seguridad regional interamericanas?. La democratización regional en marcha, ¿Seguirá generando relaciones internacionales y regionales más pacíficas? ¿Seguirán teniendo los países del Hemisferio Occidental un firme control del poder civil sobre los militares en la era de la pos guerra fría?. En suma, ¿Seguirá desempeñando Estados Unidos un rol tan central en la formación del contexto de seguridad regional de la pos guerra fría como en el pasado?, y si no, ¿Cómo será el ambiente de seguridad hemisférico en el futuro?

El pensamiento tradicional tiende a un optimismo limitado. Mientras reconoce que podría haber presiones en la dirección opuesta, Abraham Lowenthal ha presentado argumentos bastante consistentes acerca de por qué Estados Unidos debería mantener-

1 Un primer borrador de este trabajo fue presentado en el Seminario del Diálogo Interamericano sobre "Seguridad y Paz Interamericana", realizado el 23 y 24 de abril de 1995 en Washington DC. Quisiera agradecer especialmente sus útiles comentarios a Mary Jo Desch, Jorge Domínguez, Carlos Escudé y David Mares.

2 Director Adjunto e Investigador Senior Asociado del Instituto de Estudios Estratégicos John M. Olin de la Universidad de Harvard.

se profundamente involucrado en el Hemisferio Occidental³. Más aún, se ha planteado que incluso si Estados Unidos perdiera interés en manejar el sistema de seguridad regional hemisférico es posible que las instituciones de seguridad regionales existentes, como la Organización de Estados Americanos (OEA), pudieran dar un paso para llenar ese vacío.⁴ Otros afirman que la extensión de la democracia en el Hemisferio Occidental, y la noción ampliamente difundida de que las democracias no entran en guerra entre sí, significan que el futuro contexto interamericano de seguridad será bastante benigno aun si Estados Unidos y la OEA no juegan un rol esencial. El ex-viceministro peruano de relaciones exteriores, Eduardo Ponce Vivanco pronostica en forma optimista que América Latina "es una región que tiene su futuro puesto en la cooperación".⁵ Finalmente, muchos llegan a la conclusión de que la democratización y la paz recientes señalan que el "momento militar" ha pasado en el sistema interamericano.⁶ En suma, hay muchas razones para ser optimistas acerca del futuro del sistema interamericano.

En este capítulo sostendré que ese optimismo es equivocado. Primero, mostraré que las expectativas de un liderazgo consistente de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental, durante la pos guerra fría, probablemente se verán defraudadas en la medida que el contexto internacional de seguridad se mantenga benigno. Segundo, explicaré por qué las instituciones de seguridad regional probablemente no llenarán el vacío en la conducción hemisférica. Tercero, pondré en duda la creencia de que la democratización

3 Abraham Lowenthal, "Latin América: Ready for Partnership?", en **Foreign Affairs**, Vol. 72, Nº 1, America and the World 1992/93, pp. 74-92.

4 Este argumento es sugerido por Richard H. Ullman, "The United States, Latin America, and the World After Cold War"; y Haroldo Muñoz, "A New OAS for the New Times", en Abraham Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), **Latin America in a New World**, Westview Press, Boulder, 1994, pp. 23-24 y pp. 191-202.

5 Citado en Howard LaFranchi, "A Little War Chills South América's Hopes", en **Christian Science Monitor**, 24 de febrero de 1995, p. 1.

6 Un ejemplo de tal optimismo es Abraham F. Lowenthal, **Partners in Conflict: The United States in Latin America**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1987, pp. 21-22. La articulación clásica del argumento de que una amenaza externa creciente empeora las relaciones cívico-militares está en Harold Lasswell, "The Garrison State", en **The American Journal of Sociology**, Vol. 46, Nº 4, Enero, 1941, pp. 544-568. Siguiendo este razonamiento, el fin de la Guerra fría debería mejorar las relaciones cívico-militares.

regional producirá una "paz perpetua" en el Hemisferio Occidental. Finalmente, argumentaré por qué aun un sistema relativamente pacífico de seguridad regional de las Américas podría no garantizar relaciones cívico-militares estables. En conclusión, expondré las razones por las cuales, contra todo lo que uno podría aparentemente intuir, los latinoamericanos podrían de hecho lamentar el fin de la guerra fría.

Comienzo por argumentar que los Estados persiguen las políticas más racionales y consistentes cuando enfrentan amenazas militares externas significativas e ilustrar cómo esto ha sido cierto en relación con la política exterior de Estados Unidos en América Latina. A continuación examinaré los argumentos teóricos acerca de que las instituciones internacionales pueden jugar un rol independiente en el manejo de las relaciones de seguridad entre los Estados, mostrando que la principal institución de seguridad regional del Hemisferio Occidental -la OEA- ha funcionado principalmente como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos. Luego, pongo en duda la creencia ampliamente difundida de que las democracias no pelean entre sí considerando la historia extremadamente pacífica de la América Latina pre-democrática. Más aún, afirmo que incluso si el Hemisferio se mantiene en paz, esto no necesariamente asegura en el futuro un control civil confiable sobre los militares. Concluyo con una serie de modestas recomendaciones políticas basadas en una evaluación pesimista del sistema de seguridad regional futuro.

Mi punto de partida es simple: el fin de la guerra fría podría provocar una política exterior estadounidense menos consistente hacia la región. Las instituciones de seguridad regional no asegurarán la cooperación hemisférica. Aun si la democracia sobrevive en América Latina, esto no causará automáticamente la paz. Incluso si el Hemisferio Occidental se mantiene en paz esto no garantiza que las relaciones cívico-militares del presente, generalmente satisfactorias, persistirán en el futuro. En cambio, los líderes civiles de las naciones del Hemisferio Occidental deberían suponer que presenciarán políticas menos consistentes y racionales por parte de Estados Unidos en comparación con lo observado durante la guerra fría, y no les será posible depender de las instituciones internacionales regionales para llenar el vacío. Ellos podrían ser hábiles y resistirse a un excesivo optimismo acerca de la vinculación entre paz y democracia y buscar otros medios para asegurar que sus militares sigan subordinados a la autoridad civil.

II. Por qué América Latina no debería contar con Estados Unidos después de la guerra fría

Esta sección comienza con un argumento teórico acerca de por qué los Estados actuarán más racional y coherentemente en un medio desafiante y amenazante y lo harán menos en un contexto de amenaza externa más benigno. Esto se ilustra viendo cómo variaron las políticas estadounidenses hacia América Latina en los periodos de mayores y menores amenazas.

El fundamento conceptual de esta sección es el argumento clásico de la teoría sociológica del conflicto de grupos, que las amenazas comunes unen a los individuos y aumentan la cohesión de los grupos.⁷ Enfrentados a una amenaza común, tiene sentido hablar de un grupo de individuos que actúa como una unidad coherente.⁸ Más aún, hay evidencia en la literatura sobre las relaciones internacionales que grupos de individuos mayores, tales como los Estados, actúan más racionalmente cuando se enfrentan a desafíos externos.⁹ En suma, hay razones teóricas persuasivas para pensar que los Estados estarán más cohesionados y actuarán

7 Las afirmaciones clásicas de esto son de George Simmel, en Kut H. Wolff and Rheinhard Bendix (trans.), **Conflict and the Web of Group Affiliation**, The Free Press, New York, 1955 y Lewis Coser, **The Functions of Social Conflict**, The Free Press, Glencoe, 1956.

8 Obviamente permanece el problema de *free riding* por parte de individuos que piensan que la defensa es un "bien público" el cual será provisto tanto si ellos contribuyen con su parte como si no lo hacen. No obstante, para evitar este problema, los ciudadanos le permiten al Estado jugar un rol hegemónico incluso sancionando a los individuos que intentan ser *free riders*. Sobre los problemas de *free riding* y los medios de asegurar que eso no ocurra ver Mancur Olson, **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

9 La articulación más clara de este argumento está en Barry Posen, **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars**, Cornell University Press, Ithaca, 1984, p. 59. Ver también Josef Joffe, "Bismarck or Britain? Toward and American Grand Strategy After Bipolarity", en **Changing Security Environment and American National Interests**, Working Paper, John M. Olin Institute, Harvard University, Cambridge, próxima aparición, pp. 10-12. En general, el enfoque realista del estudio de las relaciones internacionales considera que debido a que los Estados siempre enfrentan amenazas por causa de la anarquía internacional, tiene sentido hablar acerca de ellos como actores racionales y coherentes. El representante del pensamiento realista moderno es Kenneth N. Waltz, **Theory of International Politics**, Addison-Wesley, Reading, 1979.

más racionalmente cuando se enfrenten con amenazas externas y a la inversa, estarán menos cohesionados y serán menos racionales cuando la amenaza disminuya. Esto es así por la simple razón de que los otros temas que podrían animar a los individuos en el Estado aparte de la seguridad común -por ejemplo los intereses económicos o la ideología- tenderán más a dividirlos que a unirlos.

Acción "racional" no es sinónimo de la adopción de las mejores políticas. Yo utilizo una definición mucho más estrecha de racionalidad. Una acción es racional si satisface tres condiciones: primero, debe ser la mejor acción dado un cierto grupo de creencias o deseos. Segundo, aquellas creencias o deseos deben estar basados en la mejor evidencia disponible. Finalmente, debe reunirse la cantidad correcta de evidencia dadas esas creencias y deseos.¹⁰ La limitación clave en las explicaciones de acción racional del comportamiento es que la racionalidad es frecuentemente indeterminada.¹¹ Mi argumento es que los contextos altamente amenazantes tienden a ser más determinantes (las cosas en juego son obvias, las opciones son más claras y están involucrados los intereses de la mayoría de los miembros del grupo) que los medios poco amenazantes. Entonces, cuando yo afirmo que la política exterior de Estados Unidos fue más consistente y racional durante los períodos de fuerte amenaza que durante los de menor amenaza, no estoy afirmando que eso era necesariamente mejor para todos los Estados del Hemisferio Occidental, sino que muy probablemente eso era consistente con lo que Estados Unidos creía y deseaba en ese entonces. Existe un consenso creciente entre los funcionarios de las relaciones internacionales con respecto a que la política exterior estadounidense de pos guerra fría se ha vuelto menos racional y menos consistente.¹² Esto fue claramente así en las políticas exteriores y de defensa estadounidenses hacia América Latina durante gran parte del siglo veinte.

En el Hemisferio Occidental, especialmente entre los expertos en América Latina, formaba parte del pensamiento convencional durante la guerra fría la convicción de que la mayor parte de los

10 Jon Elster, **Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality**, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 4.

11 J. Elster, op. cit., pp. 7-17.

12 Ver, por ejemplo, Raymond Seitz, "From the Jaws of Victory", en **The Economist**, 27 de mayo de 1995, pp. 21-23.

errores de las políticas estadounidenses hacia la región eran resultado de una excesiva preocupación por los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos.¹³ El argumento básico fue que esta preocupación provocó que Estados Unidos sobreestimara la importancia de los conflictos regionales por la rivalidad global de la guerra fría y subestimara en estos casos la particular dinámica regional e interna. Hay algo de verdad en esta creencia, sin embargo hay razones para pensar que podríamos mirar hacia atrás y ver con algo de nostalgia las políticas estadounidenses hacia América Latina del período de la guerra fría.

Si bien no desearía, ciertamente, minimizar los costos humanos de la guerra fría en América Latina, debo sugerir tres razones para pensar que la política exterior de Estados Unidos durante ese período no fue del todo mala. Primero, durante la guerra fría -y en los otros períodos de intensa competencia en seguridad internacional de este siglo- América Latina fue una preocupación central de la política exterior norteamericana. En la actualidad es probablemente una preocupación secundaria o terciaria.¹⁴ Segundo, las políticas de Estados Unidos tenían un poco de racionalidad y coherencia durante estos períodos de fuerte amenaza, pero eran bastante incoherentes e irracionales durante los períodos de menor amenaza. Finalmente, los otros temas de la política exterior de ese país no han producido políticas tan coherentes hacia la región. Consideremos tres períodos particulares que examino más en extenso en mi libro *When the Third World Matters*.¹⁵

Consideremos las políticas de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana antes y durante la Primera Guerra Mundial. Desde el comienzo de la Revolución en 1910 hasta 1916, las

13 Ver, por ejemplo, Lars Schoultz, **National Security and United States Policy Toward Latin America**, Princeton University Press, 1987, p. 330; William Leogrande, "A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador", en **International Security**, Vol. 6, Nº 1, verano, 1981, pp. 27-52; y Jerome Slater, "Dóminos in Central América: Will They Fall? Does It Matter?", en **International Security**, Vol. 12, Nº 2, otoño, 1987, pp. 105-134.

14 Compare los ratings de los "intereses vitales" del público y los líderes de varios países de América Latina en 1986 y 1990 en John E. Reilly (ed.), **American Public Opinion and U. S. Foreign Policy 1991**, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1991, Figure III-2, p. 19. Ver también Mark Uhlig, "Central América Faces New U. S. Policy: The Cold Shoulder", en **Week in Review**: the New York Times, 3 de febrero de 1991, p. 4.

15 Michael Desch, **When the Third World Matters: Latin America and U.S. Grand Strategy**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

políticas estadounidenses hacia la región estaban dominadas por consideraciones económicas e ideológicas. El rol de los intereses de Estados Unidos en el diseño -o distorsión- de las políticas hacia México está bien documentado.¹⁶ Las políticas hacia ese país fueron diseñadas por el deseo de proteger los intereses de negocios particulares estadounidenses, ellas fueron altamente controvertidas, relativamente incoherentes, y generalmente contraproducentes. Lo mismo puede decirse de las políticas estadounidenses animadas por intereses morales o ideológicos. Por ejemplo, las políticas del comienzo del gobierno de Wilson apuntaron a promover la democracia al estilo estadounidense en México y fueron ampliamente reconocidas como ineficaces. Yo afirmo que tanto los intereses económicos como los ideológicos animaron las políticas de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana desde 1910 hasta 1916 y produjeron debacles tales como la intervención en Veracruz en 1914 y la expedición de Pershing en 1916. De hecho esta última estableció la plataforma para lo que sería la amenaza más seria a la seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental durante la Primera Guerra Mundial.

La expedición punitiva a México conducida por el general John J. Pershing, luego del saqueo de Francisco "Pancho" Villa en Columbus (Arizona) el 10 de marzo de 1916, casi produjo la guerra entre México y Estados Unidos. Con 15.000 tropas estadounidenses rondando por el norte de México a la caza de las fuerzas de Villa, los choques con las fuerzas del gobierno de Carranza fueron inevitables. Cuando estos choques finalmente se produjeron, los alemanes creyeron que el gobierno de Carranza podría ser receptivo a una alianza con el imperio alemán y que el ejército de Estados Unidos podría ser así desviado de Europa hacia México por una guerra con este país. El resultado fue el infame *Telegrama Zimmermann* que ofreció apoyo militar alemán a México a cambio de un ataque mexicano a Estados Unidos. La inteligencia británica interceptó el telegrama y reveló su contenido a Estados Unidos, que hacia 1917 había llegado a la conclusión de que sus intereses estaban en unirse a Francia y Gran Bretaña en la guerra contra Alemania, y por lo tanto comenzó a intentar diseñar finalmente una

16 Estos temas son discutidos en Friedrich Katz, **The Secret War in Mexico: Europe, the United States, and the Mexican Revolution**, The University of Chicago Press, Chicago, 1983, pp. 160-61 y 529-30.

política racional y coherente hacia el México revolucionario. El secretario de Estado Robert Lansing señaló: "Se limita a esto: nuestras relaciones posibles con Alemania deben ser nuestra primera consideración; toda nuestra interacción con México debe ser regulada de acuerdo con esto".¹⁷ Esto significó subordinar otros temas -tanto ideológicos como económicos- a prevenir que Alemania ganara la Primera Guerra Mundial. Significó también que Estados Unidos vinculara explícitamente su política en México con la del esfuerzo de guerra en general. Específicamente, retiró la expedición Pershing, reconoció al gobierno de Carranza y le dio menor peso a la promoción de sus intereses económicos e ideológicos en México por el tiempo que duró la guerra. En suma, tanto desde la perspectiva mexicana como desde la estadounidense la política de Estados Unidos hacia la Revolución Mexicana fue mucho más coherente y racional durante la Primera Guerra Mundial de lo que había sido anteriormente.¹⁸

Uno podría proponer un argumento similar acerca del período previo a (y durante) la Segunda Guerra Mundial. Luego de la Primera Guerra Mundial, en la competencia menos intensa en seguridad internacional del período entre guerras, las políticas de Estados Unidos hacia América Latina volvieron a ser más dominadas por consideraciones ideológicas y económicas que de seguridad nacional. El resultado fue un retorno al alto nivel de intervención norteamericana en la región (por ejemplo, de 1927 a 1933 Estados Unidos ocupó Nicaragua) pero con políticas menos racionales y coherentes.¹⁹ Hay un amplio acuerdo acerca de que, en 1933, el comienzo de la política del "Buen Vecino" del presidente Franklin D. Roosevelt representó uno de los puntos más altos de la política latinoamericana de Estados Unidos. Yo podría afirmar que lo que realmente llevó a este país a una completa implementación de esta política fueron los intereses de seguridad nacional. Consideremos dos casos importantes:

Primero, los intereses económicos habían llegado a dominar la política de Estados Unidos hacia México durante el período entre guerras. La culminación de esto fue la crisis resultante de la decisión del gobierno mexicano de nacionalizar algunos de los holdings de la compañía estadounidense Standard Oil en 1938.

17 Citado en Katz, op. cit., p. 302.

18 Para una discusión más detallada ver Michael Desch, op. cit., pp. 19-45.

19 Ver la discusión en Edwin Lieuwen, **U.S. Policy in Latin America: A Short History**, Praeger Publishers, New York, 1965, pp. 29-60.

Esta compañía presionó fuertemente a su gobierno para conseguir apoyo contra las políticas de nacionalización del gobierno de Cárdenas. Inicialmente, Estados Unidos pareció inclinado a hacerlo sobre las bases de sus convicciones ideológicas y de sus intereses económicos. No obstante, había un amplio reconocimiento dentro del gobierno de que una gran guerra se aproximaba en Europa y que la política hacia México y el resto de la región debía ser considerada en el contexto de la seguridad global.²⁰ Visto desde esta perspectiva, el mejor curso pareció ser no adoptar una línea dura contra Cárdenas en este tema. Las consideraciones económicas llevaron al conflicto mientras que las de seguridad nacional llevaron a una política más complaciente de Estados Unidos hacia México.

Segundo, las relaciones de Estados Unidos con Argentina a lo largo de la guerra demostraron que las consideraciones ideológicas dieron como resultado políticas estadounidenses incoherentes e irracionales. A diferencia de México y de Brasil, que eran estratégicamente vitales debido a su proximidad con Estados Unidos y sus líneas de comunicación con Europa, la ubicación remota de Argentina la hizo menos relevante estratégicamente y, entonces, los eventos de ese país no podían representar una amenaza al esfuerzo de guerra de Estados Unidos. Sin embargo, durante la guerra, las relaciones entre Argentina y Estados Unidos fueron tensas como resultado de la neutralidad argentina hacia el Eje. Después de que Juan Perón llegó al poder en 1944, las relaciones entre ambos Estados se deterioraron aún más. El problema central era que los decidores en Estados Unidos -especialmente el secretario de Estado adjunto, Spruille Braden- creían que Perón era un nazi ideológicamente comprometido. Las razones para la neutralidad argentina eran complejas y el peronismo era un movimiento político populista y autoritario modelado en el fascismo italiano; pero hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial había pocas razones para creer que Argentina pudiera convertirse en un aliado del Eje. En cambio, dada la ubicación distante de Argentina, las presiones sobre Estados Unidos para seguir políticas racionales y coherentes en base a consideraciones de seguridad nacional eran mínimas. El punto más bajo en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos llegó, irónicamente, cuando la guerra terminaba. Esto le permitió a Estados Unidos adoptar políticas más difusas,

20 Michael Desch, op. cit., p. 88.

basadas en el desagrado personal que Braden sentía por Perón, vinculando un resentimiento público por la neutralidad argentina y una incomprensión gubernamental del contenido ideológico del peronismo. El resultado fue una política irracional y contraproducente que, aplicada anteriormente y al resto del Hemisferio, podría haber sido desastrosa.²¹ En resumen, en la Segunda Guerra Mundial -otro período de intensa competencia en la seguridad internacional- se observaron políticas estadounidenses más racionales y coherentes que en los momentos de entre guerra o posguerra, pero sólo hacia aquellas áreas de valor estratégico significativo.

Uno puede argumentar de la misma manera acerca de la política de Estados Unidos hacia Cuba durante la guerra fría. Como en los casos previos, la política inicial hacia la revolución cubana fue fuertemente influida por consideraciones económicas e ideológicas. La toma del poder por parte de Castro afectó negativamente a un número significativo de intereses económicos y su vociferado nacionalismo y su cada vez más evidente ideología izquierdista aumentaron también las luchas ideológicas dentro del gobierno estadounidense. Las respuestas iniciales fueron incoherentes y contradictorias. Por un lado, bajo la presión de los intereses económicos y de la derecha anticomunista, el gobierno de Estados Unidos se opuso a las expropiaciones cubanas de activos económicos estadounidenses y buscó detener el giro hacia la izquierda de Castro. Por otro lado, los gobiernos de Eisenhower y Kennedy también buscaron algún grado de normalidad en la relación con Cuba. La inconsistencia fundamental de intentar vivir con Castro mientras se buscaba simultáneamente derrocarlo no pareció evidente para el gobierno de Estados Unidos hasta la crisis de los misiles de 1962. El despliegue oculto de misiles balísticos soviéticos con cabezas nucleares de rango intermedio y medio - (M/IRBMs) significó una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos, al darle a la Unión Soviética la capacidad de alcanzar ese país con armas nucleares. Irónicamente, esta crisis fue finalmente resuelta cuando el gobierno de Kennedy concluyó que la seguridad nacional no requería realmente un régimen capitalista y proestadounidense en La Habana; sólo la evacuación de los misiles soviéticos.²² Una vez más, las consideraciones

21 Michael Desch, op. cit., pp. 81-88.

22 Michael Desch, op. cit., pp. 89-114.

económicas e ideológicas produjeron una política estadounidense inconsistente e incoherente; en contraste, las consideraciones de seguridad nacional produjeron exactamente lo contrario.

¿Cuáles son las implicancias de esto para la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en la pos guerra fría?. Yo creo que si el contexto internacional de seguridad de la pos guerra fría se mantiene lo suficientemente benigno veremos nuevamente políticas exteriores estadounidenses hacia América Latina inspiradas principalmente por consideraciones económicas e ideológicas.²³ Es menos probable que este tipo de consideraciones lleve a políticas racionales y consistentes. Y por lo tanto, la política exterior de Estados Unidos hacia la región probablemente será confusa y contradictoria. Tomemos un par de ejemplos concretos: el debate sobre el interés económico de Estados Unidos en el rescate financiero de México ha sido controvertido y altamente ideológico. El gobierno de Clinton fue finalmente forzado a adoptar medidas consideradas como las segundas mejores alternativas para financiar ese rescate y obligado a poner condiciones significativas en su ayuda a ese país.²⁴ Hubo un debate igualmente amargo y conflictivo sobre la intervención de Estados Unidos en la restauración de la democracia en Haití.²⁵ Y estamos también en el medio de otra gran discusión acerca de lo que debería ser la política de Estados Unidos hacia Cuba en la pos guerra fría.²⁶ El áspero debate sobre la política de Estados Unidos hacia México, Cuba y Haití podría ser el presagio de la futura política hacia América Latina. En suma, predigo que la política de Estados

23 Es probable que la política estadounidense hacia América Latina seguirá siendo discriminatoria. Por ejemplo, las cuestiones de seguridad nacional seguirán jugando un rol en la política estadounidense hacia México. Sobre esto ver Pierre Thomas y Bradley Graham, "U.S. Drafts Plan for Influx of Illegal Immigrants", en **Washington Post**, 8 de abril de 1995, p. 6; y Lisa Burgess, "Bracing for an Exodus", en **Journal of Commerce**, 7 de abril de 1995, p. 1. De hecho, México no cae bajo la égida del Comando Sur de Estados Unidos en Panamá sino bajo el Comando de las Fuerzas de Estados Unidos, el cual es responsable de la defensa del territorio continental estadounidense.

24 "To the Rescue" y "Scenes From a Border", en **The Economist**, 4 de febrero de 1995, pp. 13-14 y 24-25.

25 Elaine Sciolino, "Top U.S. Officials Divided in Debate on Invading Haiti", en **New York Times**, 4 de agosto de 1994, pp. 1 y 10.

26 Ver Steven Greenhouse, "Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba", en **New York Times**, 5 de mayo de 1995, pp. 1 y 8; y Peter Kornbluh, "From Here to Cuba", en **New York Times**, 17 de mayo de 1995, p. 19.

Unidos hacia la región será por lejos menos racional y coherente en tanto el entorno de seguridad se mantenga benigno y por lo tanto, es poco probable que Estados Unidos juegue el mismo rol consistente que jugó en el pasado reciente en el Hemisferio Occidental, durante el período de la pos guerra fría.²⁷

III. Por qué las instituciones de seguridad regionales no llenarán el vacío

Uno podría conceder que mi análisis en la sección II es correcto y aun así argumentar que el pesimismo no está garantizado dado que el liderazgo regional de Estados Unidos no es necesario debido a que existen ahora instituciones de seguridad regional, formales e informales, que pueden llenar ese vacío. Esta sección considera esto en profundidad por medio del examen del argumento teórico acerca de la importancia de las instituciones internacionales y de una somera evaluación del rol de las instituciones de seguridad regional del Hemisferio Occidental.

Hay actualmente un gran debate entre los intelectuales de las relaciones internacionales acerca de si las instituciones internacionales -como conjuntos de "normas que estipulan la forma en que los Estados deberían cooperar y competir entre sí"²⁸- pueden afectar el comportamiento de los Estados y cómo lo hacen. Básicamente, los intelectuales realistas afirman que las instituciones internacionales son meramente reflejos del balance de poder existente en el sistema internacional, mientras los institucionalistas liberales sostienen que estas pueden tener un rol independiente en el estímulo de la cooperación interestatal porque pueden cambiar las preferencias estatales. Este debate, que fue alimentado en primera instancia por el tema del futuro de Europa²⁹, es obviamen

27 Para una argumento igualmente pesimista ver Jorge Castañeda, "Latin America and the End of the Cold War: an Essay in Frustration", en Lowenthal and Trevorton, op. cit., pp. 28-52. Castañeda preve un aumento en los conflictos hemisféricos debido a "nuevas cuestiones" tales como la droga y las migraciones.

28 Ver John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", en **International Security**, Vol. 19, N° 3, invierno, 1994/95, p. 8.

29 Ver John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", en **International Security**, Vol. 15, N° 1, verano, 1990, pp. 5-56; Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane and John Mearsheimer, "Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe", en

te relevante también para el contexto internacional de seguridad del Hemisferio Occidental en la pos guerra fría. Por lo tanto, nosotros debemos considerar tanto la lógica consistencia de los argumentos de los institucionalistas liberales como la experiencia empírica de las instituciones internacionales de las Américas.

Como aclara John Mearsheimer en un reciente artículo en *International Security*, los fundamentos lógicos y empíricos del optimismo institucionalista liberal no están garantizados. Hay grietas lógicas significativas en el argumento causal institucionalista liberal: primero, los institucionalistas liberales habían minimizado las ganancias relativas (la preocupación de que aún la cooperación podría beneficiar desproporcionadamente a un adversario potencial) como obstáculo central a la cooperación estatal en un medio anárquico.³⁰ Segundo, la evidencia empírica presentada por los institucionalistas liberales en defensa de su reclamo de que las instituciones internacionales pueden jugar un rol independiente en el fomento de la cooperación entre Estados es notablemente débil. Como demuestra Mearsheimer, aún las instituciones más importantes (la Agencia Internacional de Energía y la Comunidad Europea) desempeñaron un rol claramente menor en el cambio real de las preferencias estatales y en facilitar la cooperación durante la crisis energética o la Guerra de Malvinas.³¹ En suma, hay pocas razones teóricas para tener confianza en que las instituciones internacionales jugarán un rol muy independiente en las relaciones internacionales.

Los orígenes y el desarrollo de una gran institución regional de seguridad del Hemisferio Occidental proveen una buena prueba de estos dos juegos de proposiciones rivales acerca del rol de las instituciones internacionales. Si el internacionalismo liberal está en lo cierto, entonces la Organización de Estados Americanos (OEA) debería haber jugado un rol relativamente independiente (en

International Security, Col. 15, Nº 2, fall, 1990, pp. 191-99; Bruce M. Russett, Thomas Rise-Kappen and John Mearsheimer, "Back to the Future, Part III: Realism and the Realities of European Security", en **International Security**, Vol. 15, Nº 3, invierno, 1990/91, pp. 216-22. Richard Ullman también publicó un libro sobre este debate titulado **Securing Europe**, Princeton University Press, Princeton, 1991.

30 Este argumento es desarrollado de forma más completa en Joseph Grieco, **Cooperation Among Nations: Europe, América and Non-Tariff Barriers to Trade**, Cornell University Press, Ithaca, 1990, pp. 27-50 y siguientes.

31 John Mearsheimer, "The False Promise", op. cit., pp. 24-26.

términos de la distribución de poder en el Hemisferio) en las relaciones internacionales regionales. En contraste, si es el realismo el que está en lo cierto, entonces la OEA debería reflejar meramente las preferencias del actor regional dominante, Estados Unidos. Más aún, si el institucionalismo liberal está en lo cierto, entonces la OEA debe seguir desempeñando un rol importante a pesar de la declinación de los intereses de Estados Unidos en los asuntos regionales. Hasta que esta última predicción se mantenga o sea refutada en base a los desarrollos futuros, podemos hacer algunos juicios preliminares acerca de la primera proposición basados en la historia de la OEA hasta este momento.

En 1947 los Estados del Hemisferio Occidental se reunieron en Rio de Janeiro (el Pacto Río) para firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que estableció la defensa colectiva, fundamento de la OEA. La OEA misma fue formada en marzo de 1948 para institucionalizar el sistema panamericano. Este desarrollo se produjo dentro del contexto general del establecimiento de una multitud de organizaciones internacionales, tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU). En efecto, la ONU y la OEA estaban interconectadas por las provisiones para la defensa colectiva a través de organizaciones regionales en la Carta de las Naciones Unidas. Pero desde el mismo comienzo, esta institución de cooperación en seguridad del Hemisferio Occidental fue dominada por Estados Unidos. Esto queda claro por el hecho que había dos visiones en competencia acerca de sobre qué asuntos debía concentrarse la OEA, lo cual reflejaba juegos de preferencias muy diferentes entre América Latina y Estados Unidos. Específicamente, los latinoamericanos vieron como rol primario de la OEA la promoción de la cooperación económica regional. En contraste, Estados Unidos enfatizó su rol de seguridad.³² La historia subsiguiente demostró que las preferencias de este último prevalecieron generalmente a lo largo de la guerra fría.

32 Lieuwen, op. cit., p. 87. Para un resumen histórico ver J. Lloyd Meacham, **The United States and Inter-American Security: 1889-1960**, The University of Texas Press, Austin, 1967, pp. 278-484.

Por ejemplo, Estados Unidos fue capaz de asegurarse el apoyo de la OEA para aislar a la Guatemala de Jacobo Arbenz ³³ en 1954 y a la Cuba de Fidel Castro ³⁴ en 1962, y de obtener cobertura diplomática para su intervención en República Dominicana en 1965.³⁵ Si la OEA hubiera tenido un rol independiente en las relaciones internacionales regionales podríamos haber esperado que restringiera a Estados Unidos de actuar según sus propios intereses en contra de los deseos de los otros miembros del Hemisferio Occidental. De hecho, sucedió exactamente lo contrario: en los casos de Guatemala y Cuba, Estados Unidos violó claramente las normas de la OEA contra la intervención en los asuntos internos de otros Estados regionales. Y en el caso dominicano fue capaz, a pesar de las profundas reservas de otros Estados regionales como Chile, México, Perú y Venezuela, de conseguir que la OEA ratificara su intervención unilateral *ex-post facto*. No estoy interesado aquí en determinar si las acciones de Estados Unidos estaban justificadas desde el punto de vista de la seguridad nacional. En cambio, las señalo como mera evidencia de que la OEA, la institución de seguridad regional más importante de las Américas sirvió, en gran medida, más como vehículo de los intereses nacionales y las políticas de Estados Unidos que como juego de normas independientes que estipulaban como los Estados del Hemisferio Occidental deberían cooperar entre sí.

Lo que esto sugiere para el futuro es que la OEA, o cualquier otra institución de seguridad regional, no será capaz de jugar un rol muy independiente en la promoción de la cooperación hemisférica en el futuro. Si la OEA fue principalmente un instrumento de la política exterior de Estados Unidos durante la guerra fría, y su experiencia histórica desafortunadamente sugiere que así ha sido, entonces hay muy pocas razones para pensar que desempeñará

33 Los trabajos básicos sobre la política estadounidense hacia Guatemala son Richard Immerman, **The CIA in Guatemala: the Foreign Policy of Intervention**, The University of Texas Press, Austin, 1982; y Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, **Bitter Fruit: the Untold Story of the American Coup in Guatemala**, Anchor Books, Garden City, 1983.

34 Hugh Thomas, **The Cuban Revolution**, Harper Torchbooks, New York, 1971 y Jorge I. Domínguez, **Cuba: Order and Revolution**, The Belknap Press of Harvard University Press, 1978.

35 Los trabajos básicos incluyen a Abrahan Lowenthal, **The Dominican Intervention**, Harvard University Press, Cambridge, 1972; y Jerome Slater, **Intervention and Negotiation**, Harper and Row, New York, 1970.

un rol independiente en el período de la pos guerra fría. En resumen, las instituciones de seguridad regional probablemente no jueguen un rol más importante durante la pos guerra fría.

IV. Por qué la democratización no podría asegurar la paz

Uno podría aceptar mi argumento acerca de la irrelevancia de las instituciones de seguridad regional en cuanto a asegurar el mantenimiento de la paz en la era de la pos guerra fría pero ser igualmente optimista en base a dos hechos aparentemente incontrovertibles: primero, gran parte de América Latina se está democratizando.³⁶ Segundo, los Estados democráticos raramente, o nunca, han ido a la guerra.³⁷ Desafortunadamente, ninguno de estos dos argumentos son en última instancia convincentes. Primero, si bien es cierto que la mayor parte de América Latina se está moviendo hacia la democracia muchas de esas democracias están lejos de la consolidación.³⁸ Segundo, mientras existen muchas razones para pensar que las democracias consolidadas son pacíficas hay también razones para pensar que los Estados en democratización son extremadamente propensos a la guerra. Tercero, aún quedan problemas significativos con las teorías y la evidencia de que incluso las democracias maduras no entran en guerra. Finalmente, la evidencia histórica del Hemisferio Occidental sugiere que este ha sido relativamente pacífico a pesar de la ausencia de democracias maduras. La implicancia es que otras cosas además de la democracia -quizás el rol hegemónico de

36 Samuel P. Huntington, **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, The University of Oklahoma Press, Norman, 1991, Cuadro 5.4, p. 275.

37 La literatura sobre este punto es extensa, comenzando por supuesto con Immanuel Kant, **Perpetual Peace**. Los ejemplos más recientes incluyen a: Melvin Small y J. David Singer, "The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816-1965", en **Jerusalem Journal of International Relations**, Vol. 1, N° 4, verano, 1976, pp. 50-69; Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", parte I, en **Philosophy and Public Affairs**, Vol. 12, N° 3, verano, 1983, pp. 205-235; Doyle, "Liberalism and World Politics", en **American Political Science Review**, Vol. 80, N° 4, diciembre, 1986, pp. 1151-69; y Bruce Russett, **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World**, Princeton University Press, Princeton, 1993.

38 Abraham F. Lowenthal, "Latin America and the United States in a New World: Prospects for Partnership", en Lowenthal and Trevorton, op. cit., p. 242.

Estados Unidos o las tecnologías de defensa dominantes y las posiciones geográficas- pueden explicar mejor la paz casi perpetua del Hemisferio Occidental.

Desde el famoso ensayo de Immanuel Kant, *La Paz Perpetua*, ha habido una creencia ampliamente difundida en que los Estados democráticos se comportan de manera distinta en las relaciones internacionales. La manifestación más importante de esto es que ellos parecen no entrar nunca en guerra entre sí. A mediados de los '80, en el apogeo de lo que Samuel Huntington llamó la *Tercera Ola* de democratización global, el teórico político Michael Doyle resucitó el argumento de Kant, buscó datos más sistemáticos y llegó a la conclusión de que la paz democrática había sido establecida científicamente.³⁹ Desde los artículos de Doyle, el debate se ha trasladado de la pregunta ¿la democracia causa la paz? a ¿cómo la democracia genera la paz?. Dos tipos de respuesta se han propuesto. Algunos sostienen que la democracia genera la paz porque los Estados democráticos comparten normas liberales como la tolerancia y la adaptación. Otros sostienen que la democracia causa la paz porque la estructura de los Estados democráticos imposibilita que los líderes vayan a la guerra sin el consentimiento del público, el cual probablemente sea relucante a soportar los costos de la guerra excepto en las circunstancias más calamitosas.⁴⁰ En ambos casos, el giro en el debate del *si* al *cómo* nos señala la amplitud del consenso sobre la paz democrática.

Sin embargo, este consenso ha sido desafiado. Dos artículos recientes en *International Security* han proporcionado evidencia teórica y empírica importante para cuestionarlo. Christopher Layne examina ambas versiones de la tesis de la paz democrática, las aplica a las crisis entre los Estados democráticos y concluye en que no explican realmente por qué los Estados democráticos involucrados no fueron a la guerra. En cambio, él muestra que las explicaciones realistas tales como el balance del poder y de los intereses son más importantes para el mantenimiento de la paz.⁴¹ En un ensayo que lo acompaña, David Spyro muestra cómo la evidencia estadística aparentemente impresionante sobre la cual

39 Ver los artículos de Doyle citados anteriormente.

40 Christopher Layne, "Kant or Cant: the Myth of the Democratic Peace", en **International Security**, Vol. 19, N° 2, otoño, 1994, p. 6.

41 Ver su "Kant or Cant", op. Cit., pp. 5-49.

descansa la mayor parte del consenso sobre la paz democrática actual podría ser de hecho un artefacto estadístico de cómo los datos son reunidos más que de un fenómeno empírico ampliamente difundido.⁴² Si bien ninguno de estos estudios ha refutado definitivamente el argumento de la paz democrática ellos han proporcionado bases importantes para el escepticismo.

Una línea de investigación más reciente propone un refinamiento aún más importante de este debate. Jack Snyder y Edward Mansfield han demostrado que los Estados *en democratización* tienen realmente una alta probabilidad de entrar en guerra.⁴³ Dado que la mayoría de los Estados de América Latina caerían en el rubro *en democratización* más que en el de *democracias consolidadas*, este hallazgo es de gran relevancia para América Latina. Por ejemplo, la reciente escaramuza limítrofe entre Perú y Ecuador, países con democracias relativamente recientes, ilustra bien este fenómeno.⁴⁴ En suma, aún si las democracias consolidadas son pacíficas (una proposición discutida), las nuevas democracias ciertamente no lo son.

Finalmente, el Hemisferio Occidental proporciona una evidencia importante de que la democracia podría no ser la única causa de la paz. En un ensayo provocativamente titulado, Stanislaw Andreski afirmó que las *no-democracias* -específicamente las dictaduras militares- podrían tener también relaciones armoniosas entre sí.⁴⁵ Esto tiene sentido porque, como argumentaré en la próxima sección, usualmente los militares sólo toman el poder cuando perciben una fuerte amenaza interna, pero una vez que se han involucrado políticamente son bastante ineficientes para pelear una guerra externa, y por lo tanto los grupos de dictaduras militares desarrollan conjuntos bastante compatibles de intereses de política exterior. Además, la evidencia empírica claramente demuestra la relativamente baja propensión a la guerra en las Américas. De acuerdo con Singer y Small, el Hemisferio Occidental tuvo el número más bajo de guerras por año durante su muestra (0,11) y

42 Ver su "The Insignificance of the Liberal Peace", en **International Security**, Vol. 19, Nº 2, otoño, 1994, pp. 50-86.

43 Snyder and Mansfield, "Democratization and the Danger of War", en **International Security**, Vol. 20, Nº 1, verano, 1995, pp. 5-38.

44 Patti Lane, "Peru-Ecuador Conflict Slows Andean Pact Trade Reforms", en **Journal of Commerce**, 12 de abril de 1995, pp. 1 y 8.

45 Ver su "On the Peaceful Disposition of Military Dictatorships", en **The Journal of Strategic Studies**, Vol. 3, Nº 3, diciembre, 1980, pp. 3-10.

el menor número de muertos en combate por año (3100) de todas las regiones del mundo. En comparación, en esta misma muestra Europa tuvo 0,22 guerras por año y un promedio de muertos en combate por año de casi 150.000.⁴⁶ Claramente, el Hemisferio Occidental no ha sido históricamente una región con propensión a la guerra, aun antes de la reciente ola de democratización.

Entonces, la tesis de la paz democrática no debería llevarnos a ser abiertamente optimistas acerca de la continuidad de la paz y la estabilidad en el Hemisferio Occidental. Hay significativos problemas lógicos y empíricos con el argumento más general de la paz democrática. Hay también razones para creer que aunque esa literatura fuera más extensa no llevaría al optimismo acerca del Hemisferio Occidental dados los hallazgos recientes acerca de la propensión a la guerra de los Estados *en democratización* y de la relativa inmadurez de muchas democracias del área. Finalmente, la experiencia histórica de las Américas sugiere que la región fue extremadamente pacífica aun en ausencia de la democracia, y esto confunde más el argumento de la paz democrática. Por supuesto este nivel históricamente bajo de guerras podría proveer las bases para el optimismo acerca del futuro. Sin embargo, dados los hallazgos de Snyder y Mansfield y el gran número de nuevas democracias en la región este optimismo podría estar errado. Irónicamente, la propensión a la guerra en el Hemisferio podría incrementarse a medida que el proceso de democratización continúa. Además de la disputa limítrofe entre Perú y Ecuador hay en la región un número de temas interestatales sin resolver.⁴⁷

46 J. David Singer y Melvin Small, **The Wages of War: 1816-1965 - A Statistical Handbook**, John Wiley and Sons, Inc., New York, 1972, Cuadro 12.3.

47 Estas incluyen los conflictos entre Argentina-Uruguay (límitrofe), Argentina-Chile (límitrofe), Argentina-Gran Bretaña (Malvinas), Belice-Guatemala (territorio), Bolivia-Chile (Río Lauca y acceso al Pacífico), Brasil-Paraguay (límitrofe), Brasil-Uruguay (límitrofe), Colombia-Nicaragua (Archipiélago de San Andrés y Banco de Providencia y Quita Sueno), Colombia-Venezuela (Golfo de Venezuela), El Salvador-Honduras-Nicaragua (Golfo de Fonseca), Guayana Francesa-Surinam (límitrofe), Guyana-Venezuela (territorio del Río Essequibo), y Guyana-Surinam (headwaters del Río Courantyne), U.S. Central Agency, **The World Factbook 1993**, CIA, Washington DC, 1993.

V. Por qué la paz regional no promovería buenas relaciones cívico-militares

Aun si el Hemisferio Occidental mantiene su patrón extremadamente pacífico de relaciones internacionales, hay escasas bases para el optimismo acerca de las perspectivas de mantener firme y confiable el control civil de los militares de América Latina. Esta sección afirma que la explicación clave para el patrón de las relaciones cívico-militares en los Estados es la existencia de entornos de amenaza externa e interna con los que estos se enfrentan. Mi argumento es que los Estados que enfrentan un contexto de amenaza externa desafiante tenderán a tener buenas relaciones cívico-militares mientras que los Estados que enfrentan un entorno de amenaza interna tenderán a tener relaciones cívico-militares pobres. Dado que el entorno internacional de seguridad de la pos guerra fría probablemente se mantenga benigno, y que los contextos de seguridad interna podrían fácilmente deteriorarse nuevamente, especialmente en América Latina, no es para nada cierto que las buenas relaciones entre civiles y militares se mantendrán en los Estados del Hemisferio Occidental. Esta sección comienza con una discusión conceptual de cómo diferentes combinaciones de entornos de amenaza interna y externa afectan a las relaciones cívico-militares. Luego se procede a ilustrar esto mediante la consideración de los cambiantes patrones de relaciones cívico-militares en Estados Unidos y en el Cono Sur de América Latina. Concluye con una evaluación de las perspectivas futuras para el mantenimiento del control civil en el Hemisferio Occidental durante la pos guerra fría.

La mayor parte de la literatura sobre las relaciones cívico-militares se centra casi exclusivamente en factores internos -tales como la estructura de la institución militar o el estado de las instituciones gubernamentales civiles- para explicar los distintos patrones de relaciones entre civiles y militares.⁴⁸ Ambos factores son partes necesarias de la explicación del patrón estatal de relaciones cívico-militares pero no suficientes debido a que estas

48 Las dos perspectivas teóricas dominantes sobre las relaciones cívico-militares que epitomizan estos dos enfoques internos son Morris Janowitz, **The Professional Soldier: A Social and Political Portrait**, The Free Press, New York, 1971; y Samuel P. Huntington, **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1957.

variables gubernamentales militares y civiles son finalmente formadas por la naturaleza de los contextos de amenaza interna e internacional.

Las amenazas afectan tanto a las instituciones militares como a las civiles. Primero, la ubicación de la amenaza orienta a los militares tanto en dirección externa como interna. Segundo, la intensidad de la amenaza afecta la cohesión tanto de las instituciones civiles como de las militares.⁴⁹ Cuanto mayor es la amenaza, más cohesionada está la institución; cuanto menor es la amenaza menos cohesionada estará. Mi supuesto principal es que cuanto menos cohesionadas están las instituciones civiles mayores serán los problemas del control civil. También, que cuanto más cohesionada está la institución militar, mayores serán los problemas del control civil. Para simplificar el argumento, puede haber cuatro tipos diferentes de entornos de amenaza: primero, un Estado podría enfrentar una alta amenaza externa y ninguna amenaza interna. Esto debería llevar al mejor patrón de relaciones cívico-militares. Tanto las instituciones civiles como militares estarán altamente cohesionadas y los militares estarán orientados hacia el exterior. Segundo, un Estado podría no enfrentar amenazas externas ni internas. Esto debería llevar a buenas relaciones entre civiles y militares. Mientras los militares probablemente no estarán orientados hacia adentro, ni las instituciones militares ni las civiles estarán muy cohesionadas y esto podría llevar a un bajo nivel de conflicto civil-militar. Tercero, un Estado podría enfrentar una amenaza externa e interna. Este tipo de situación podría llevar a instituciones militares y civiles menos cohesionadas relativamente y podría también producir que los militares se orienten al interior. Esto llevaría a relaciones cívico-militares difíciles. Finalmente, un Estado podría no enfrentar ninguna amenaza externa pero sí fuertes amenazas internas. Esto llevaría al peor patrón de relaciones entre civiles y militares. Las instituciones civiles carecerán de cohesión mientras que la institución militar probablemente estará cohesionada y, además, estará orientada hacia adentro.⁵⁰

Un número de casos ilustran bien estas proposiciones. Primero, los mejores patrones de relaciones cívico-militares

49 Eric Nordlinger, **Soldiers in Politics: Military Corps and Governments**, Prentice Hall Inc., Engelwood Cliffs, 1977.

50 Yo desarrollo este argumento de manera más completa en mi nuevo libro tentativamente titulado **Soldiers, States and Structure: Civil-Military Relations in a Changing Security Environment**.

existieron en Estados que enfrentaban amenazas externas significativas y pocas amenazas internas. Un caso claro fue el de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y la guerra fría. De hecho, Estados Unidos fue ampliamente considerado como modelo de control civil estable de los militares.⁵¹ Segundo, uno podría mirar a este país durante la pos guerra fría como un ejemplo de Estado que no enfrenta amenazas externas ni internas. El bajo nivel de tensiones actual en las relaciones cívico-militares de Estados Unidos puede ser explicado por el contexto modificado de amenaza. Tercero, los patrones de dificultad en las relaciones cívico-militares en Estados que enfrentaban una amenaza externa e interna significativa son evidentes históricamente en los casos de Alemania, durante la dictadura de Hindenburg-Luddendorf en la Primera Guerra Mundial, y de Francia durante la crisis de Argelia.⁵² Finalmente, buenas ilustraciones de las patologías en las relaciones cívico-militares de Estados que no enfrentan amenazas externas pero sí amenazas internas significativas fueron las dictaduras militares del Cono Sur de América Latina.⁵³ En resumen, el entorno estructural de amenaza que enfrenta un Estado nos acerca hacia la explicación del patrón estatal de relaciones entre civiles y militares. Consideremos los casos del Hemisferio Occidental con más detalle.

Estados Unidos fue durante la guerra fría un modelo de control civil estable de los militares. A pesar de incidentes tales como el conflicto Truman-Mac Arthur durante la guerra de Corea, los líderes civiles fueron capaces, en general, de prevalecer sobre los militares en la mayoría de las disputas principales. Por ejemplo, el presidente Harry S. Truman superó una intensa oposición militar para poner fin a la segregación racial en las fuerzas armadas e integró a los militares bastante antes que la sociedad civil estuviera

51 Samuel P. Huntington, **Political Order in Changing Societies**, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 194. Yo discuto como esto fue así para el ejército soviético durante la guerra fría en "Why the Soviet Military Supported Gorbachev and Why the Russian Military Might Only Support Yeltsin for a Price", en **The Journal of Strategic Studies**, Vol. 16, N° 4, diciembre, 1993, pp. 455-89.

52 Sobre estos incidentes históricos ver Gordon A. Craig, **The Politics of the Prussian Army: 1640-1945**, Oxford University Press, New York, 1956, pp. 254-381; y John Steward Ambler, **The French Army in Politics: 1945-1962**, Ohio State University Press, Columbus, 1966.

53 Ver, por ejemplo, Alain Rouquie, **The Military and the State in Latin America**, The University of California Press, Berkeley, 1987.

integrada. De la misma forma, el presidente Dwight Eisenhower fue capaz de imponer su programa estratégico y fiscal contra la oposición de las fuerzas armadas durante la década del '50. El presidente Lyndon Johnson superó la resistencia militar a las limitaciones en la conducción de la guerra aérea y terrestre durante el conflicto de Vietnam. De hecho, si uno considera el patrón de relaciones cívico-militares de Estados Unidos durante la guerra fría, uno se ve forzado a estar de acuerdo con el historiador Allan Millet en que: "uno no puede afirmar que las preferencias organizacionales de los militares o el consejo de los oficiales militares han dominado las decisiones de política exterior, mucho menos la política interna... A pesar de los golpes sucesivos suministrados por líderes civiles y enemigos externos, el sistema estadounidense de control civil ha mostrado una resistencia y una fuerza que pocos predijeron treinta años atrás".⁵⁴

Un contexto de alta amenaza externa y baja amenaza interna produjo en Estados Unidos, durante la guerra fría, relaciones cívico-militares muy buenas.

Desafortunadamente, lo mismo no es cierto para el período de la pos guerra fría. Si bien la discusión de la *crisis* en las relaciones cívico-militares contemporáneas de Estados Unidos es bastante prematura⁵⁵, es cierto sin embargo que las relaciones entre civiles y militares en ese país no son tan estables como lo fueron alguna vez. Tomemos unos pocos ejemplos: primero, hay un amplio acuerdo acerca de que la resistencia militar a la intervención en la guerra civil yugoslava -manifestada dramáticamente por las actividades públicas sin precedentes del entonces Jefe de Estado Mayor Conjunto general Colin Powell⁵⁶- forzó a los gobiernos de Bush y de Clinton a no jugar un papel más importante en los Balcanes. De la misma manera, los militares fueron inicialmente

54 Allan Millett, **The American Political System and Civilian Control of the Military: A Historical Perspective**, The Mershon Center of the Ohio State University, abril, 1979, p. 38.

55 Los postulantes de la escuela de la "crisis" incluyen a Richard H. Kohn, "Out of Control: the Crisis in Civil-Military Relations", en **The National Interest**, N° 35, primavera, 1994, pp. 3-17; Edward N. Luttwak, "Washington's Biggest Scandal", en **Commentary**, Vol. 97, N° 5, mayo, 1994, pp. 29-33; y Col. Charles Dunlap, "Welcome to the Junta: the Erosion of the Civilian Control of the U.S. Military", en **Wake Forest Law Review**, Vol. 29, N° 2, verano, 1994, pp. 231-92.

56 Ver por ejemplo, Colin L. Powell, "Why Generals Get Nervous", en **New York Times**, 8 de octubre de 1992, p. 21.

resistentes a los esfuerzos del senador Sam Nunn de conseguir que ellos repensaran seriamente sus *roles y misiones*. También, jugaron un rol clave en conseguir que el gobierno de Clinton ratificara el standard de dos Conflictos Regionales Militares (CRM) simultáneos como punto de referencia para la postura de fuerza de Estados Unidos en la pos guerra fría. Además, hicieron sólo concesiones simbólicas a los esfuerzos del gobierno de Clinton para aumentar las oportunidades para las mujeres en posiciones de combate y posiciones de apoyo de combate. Y finalmente, la resistencia militar debilitó completamente los esfuerzos de Clinton por levantar las políticas segregacionistas del Departamento de Defensa en relación con los homosexuales en las fuerzas armadas. En el entorno de amenaza externa mucho más benigno, de la era de la pos guerra fría, Estados Unidos ha sufrido un incremento en el bajo nivel de su conflicto cívico-militar.⁵⁷ De seguro, Estados Unidos no enfrenta el tipo de crisis en las relaciones cívico-militares experimentado por muchos Estados del Tercer Mundo. La razón de que no sea probable que experimente las manifestaciones más extremas de las malas relaciones cívico-militares -insubordinación militar total o incluso un golpe de Estado- es que las instituciones de control civil son todavía bastante robustas. Además, los militares de Estados Unidos no han sido todavía invitados a tomar un rol militar interno extensivo.⁵⁸ Entonces, mis expectativas acerca del futuro de las relaciones cívico-militares de Estados Unidos son que ellas probablemente no empeorarán más allá del nivel de bajo conflicto que estamos observando hoy en día. No obstante, las relaciones cívico-militares de Estados Unidos de la pos guerra fría no son tan buenas como aquellas del período de la guerra fría.

Sin embargo, soy más pesimista acerca de las relaciones cívico-militares estables en América Latina debido a la debilidad relativa de las instituciones civiles en la región y a la historia

57 Mis pensamientos sobre esto están expresados en "U.S. Civil-Military Relations in a Changing International Order", en Don Snider and Miranda A. Carlton-Carew (eds.), **U.S. Civil Military Relations: In Crisis or Transition?**, CSIS, Washington DC, 1995, pp. 166-84.

58 Pero hay definitivamente presiones de algunos funcionarios de Clinton para hacer eso. Ver la carta de Deborah R. Lee, Asistente de Asuntos Reservados del Secretario de Defensa, "Our Civil-Military Relations Program is Small, But It's Paying Big Dividends", en **Washington Times**, 24 de mayo de 1995, p. 22.

reciente de relaciones extremadamente malas entre civiles y militares en algunos Estados de América Latina. Tres de los Estados más grandes y más desarrollados de América Latina sufrieron severas crisis en el control civil de los militares, y aun períodos de gobierno militar directo, en los últimos 30 años.

En Brasil, por ejemplo, ya a mediados de la década del '50 la institución militar comenzó a concentrarse en las amenazas internas tales como el subdesarrollo económico, la corrupción de las élites y la subversión izquierdista. Cuando en 1964 los militares llegaron a la conclusión de que el régimen de Goulart estaba contribuyendo al crecimiento de la amenaza interna asumieron un rol directo en la política brasileña y se mantuvieron en el poder en Brasil hasta 1985 cuando percibieron que la amenaza había sido eliminada.⁵⁹ Dada la debilidad continua de las instituciones civiles de Brasil y el incremento dramático de problemas internos tales como el crimen, ¿quién podría decir que este tipo de conflicto cívico-militar no podría reemerger?⁶⁰

Un patrón similar fue evidente en Argentina, especialmente a mediados de la década del '70. Mientras los militares argentinos habían tomado el poder en 1966 y lo abandonaron de nuevo en 1973, el período que comienza en 1976 fue cualitativamente diferente. En efecto, había una amplia percepción de que el régimen de Perón (1973-1976) era desesperadamente débil, lo que en su momento socavó las instituciones civiles del gobierno argentino. Más aún, la amenaza interna a la sociedad argentina y a los militares por parte de la creciente insurgencia urbana de *Montoneros* parecía bastante significativa para la mayoría de los ciudadanos argentinos. Esto establece el escenario para otro golpe militar y un período de gobierno militar mucho más intenso. No obstante, una vez que la Junta Militar había eliminado a *Montoneros* como amenaza interna seria, la unidad del régimen comenzó a desmoronarse. Esto llevó al general Leopoldo Galtieri a intentar reunir en 1982 a los militares y civiles argentinos por medio de la

59 Hay también alguna evidencia de que los militares brasileños comenzaron a preocuparse de las amenazas externas durante la guerra de Malvinas/Falklands. Sobre esto ver Stanley E. Hilton, "The Brazilian Military: Changing Strategic Perception and the Question of Mission", en **Armed Forces and Society**, Vol. 13, N° 3, primavera, 1987, p. 346.

60 "Brazil's Justice Minister Tells of '93 Coup Plot", en **New York Times**, 7 de enero de 1994, p. 8.

invasión a las Islas Malvinas.⁶¹ Pero luego de años de concentrarse en operaciones militares internas los militares argentinos se desempeñaron tan mal en la guerra con Gran Bretaña que no sólo perdieron la guerra sino también perdieron poder político. El caso de Argentina no sólo muestra cómo las amenazas internas podrían llevar a peores relaciones cívico-militares sino también cómo una profunda participación en política puede hacer que una organización militar sea incapaz de combatir un adversario convencional externo.

Finalmente, el caso chileno nos provee más apoyo a este argumento acerca de cómo las amenazas internas pueden socavar las relaciones cívico-militares. Chile había sido hasta comienzos de la década del '70 un modelo de democracia civil y control civil confiable de los militares. En contraste con Brasil y Argentina, los cuales tenían historias desafortunadas de incursiones militares en política, Chile había sufrido sólo un período previo de usurpación militar de la autoridad civil. Lo que cambió esta situación fue la crisis de una de las instituciones civiles clave en Chile -el partido demócrata-cristiano⁶²- y el crecimiento de una seria amenaza interna por parte de los militantes extremistas de la izquierda y la derecha. En 1970, después de la elección del presidente socialista Salvador Allende, la extrema derecha fue la que inicialmente comenzó a utilizar la violencia para desestabilizar la política chilena. No obstante, en 1973, la extrema izquierda comenzó también a adoptar medios violentos para avanzar en su agenda política. A comienzos de ese año, enfrentado con un caos económico y un creciente malestar social, Allende invitó a un número de oficiales militares a unirse a su gobierno y asumir el control de ciertos ministerios. Esto jugó un papel clave en la legitimación de un rol interno para los militares tanto en las mentes del público como de los cuerpos de oficiales. El mismo Allende llevó a los militares hacia adentro. En septiembre de 1973 la situación se había deteriorado tanto que los militares derrocaron a Allende y tomaron el control del país. Una vez que la amenaza interna había sido eliminada, el control del poder de los militares chilenos se debilitó y estos permanecieron en un segundo plano en

61 Sobre la Guerra de Falklands ver **The Sunday Times**; Insight Team, **The Falklands War: The Full Story**, Sphere Books Ltd., Londres, 1982.

62 Sobre la crisis institucional del Partido Demócrata Cristiano ver Michael Fleet, **The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy**, Princeton University Press, Princeton, 1985.

el régimen personalista del general Augusto Pinochet. Una vez más, la debilidad de las instituciones internas y la emergencia de una seria amenaza interna hizo inevitable la crisis en las relaciones cívico-militares chilenas. No está claro aún que esas relaciones sean ahora estables.⁶³

En suma, dada la debilidad de las instituciones civiles de las democracias inmaduras en América Latina, dada la posibilidad significativa de que los entornos de amenaza interna en esos Estados (así como las pocas amenazas externas que pudieran ser contrapeso de las anteriores⁶⁴) pudieran deteriorarse nuevamente, por todo esto podría afirmarse que el momento militar no ha terminado en el Hemisferio Occidental. En efecto, el fin de la guerra fría podría no ser testigo de relaciones cívico-militares continuamente estables en esta región.⁶⁵

VI. Respuesta a probables objeciones y salvedades del argumento

Hay al menos cuatro objeciones posibles que podrían hacerse a los argumentos de este trabajo. Primero, uno podría argumentar que los Estados pueden actuar racionalmente y coherentemente en áreas que estén fuera de la seguridad nacional. Segundo, uno podría cuestionar si el fin de la guerra fría realmente representa la emergencia de un entorno internacional de seguridad menos intenso. Tercero, uno podría afirmar que en algunos casos la seguridad nacional lleva a políticas irracionales e incoherentes y por lo tanto deberíamos dar la bienvenida a un período en el cual la política exterior de Estados Unidos está dirigida por otros intereses. Finalmente, uno podría sugerir que otras instituciones regionales menos formales jugaron un rol importante en facilitar la

63 Ver Mark Ensalaco, "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations", en **Armed Forces and Society**, Vol. 21, N° 2, invierno, 1995, pp. 255-70.

64 Obviamente, quedan algunas amenazas externas potenciales a los Estados de la región, provenientes tanto de cada uno de ellos (por ejemplo Chile y Argentina, Argentina y Brasil, Bolivia y Chile, etc.) como de Estados Unidos.

65 Martin Edwin Andersen "The Military Obstacle to Latin Democracy", en **Foreign Policy**, N° 72, invierno, 1988/89, pp. 94-113; y Richard L. Millett, "An End to Militarism? Democracy and The Armed Forces in Central América", en **Current History**, Vol 94, N° 589, febrero, 1995, pp. 71-75.

cooperación en el Hemisferio Occidental. Estas objeciones son razonables pero no persuasivas en última instancia.

Para comenzar, la seguridad nacional es lo que los economistas caracterizan como un *bien común*: es no excluyente y el costo marginal de proveerlo a individuos adicionales es bastante bajo. Entonces, la seguridad nacional tiende a ser un tema unificante más que divisorio. Tiene sentido hablar acerca del Estado como un actor coherente y racional en asuntos de seguridad nacional. En contraste, la mayoría de los temas económicos son mejor caracterizados como *bienes privados* públicamente provistos.⁶⁶ Ellos son definitivamente excluyentes y el costo de proveerlos a menudo se incrementa en la medida que se proveen a individuos adicionales. Si bien es concebible que todos los individuos dentro de un Estado puedan tener intereses económicos comunes a menudo sucede lo contrario. Los temas económicos a menudo llevan a desacuerdos vigorosos dentro de un Estado. Tomemos como ejemplo el debate en Estados Unidos acerca del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El apoyo o la oposición al TLCAN descansaba a lo largo de líneas de intereses económicos. El apoyo al Tratado era más fuerte entre los republicanos y los sectores de negocios orientados a la exportación; la oposición era más fuerte entre los demócratas y los sindicatos.⁶⁷ Claramente, tiene menos sentido hablar de los Estados como actores racionales y coherentes en otros temas fuera de la seguridad nacional.⁶⁸

De la misma manera, mientras el fin de la guerra fría no ha eliminado fundamentalmente la condición de anarquía internacional que los intelectuales realistas identifican como la fuente clave de conflicto potencial y amenaza en el sistema internacional⁶⁹, el contexto internacional actual es ciertamente menos amenazante. La Unión Soviética se ha desintegrado, Estados Unidos es la única

66 Joseph Stiglitz, "On the Economic Role of the State", en Arnold Heertje (ed.), **The Economic Role of the State**, Oxford University Press, New York, 1989, p. 14.

67 "Eat your NAFTA" y "The Showdown", en **The Economist**, 13 de noviembre de 1993, pp. 15-16 y 23-26.

68 El argumento clásico acerca de cómo la "baja política" de la interdependencia compleja lleva a un Estado menos racional y coherente está en Robert Keohane y Joseph S. Nye, **Power and Interdependence: World Politics in Transition**, Little Brown and Co., Boston, 1977.

69 Mearsheimer, "Back to the Future", p. 11.

superpotencia existente⁷⁰, Rusia y Estados Unidos están eliminando un gran número de armas nucleares y la arena principal para el conflicto interestatal parece haberse movido, por el momento, al reino económico. Si bien habrá seguramente períodos futuros de intensa competencia internacional en seguridad, en el presente el Hemisferio Occidental está en el punto más bajo de la amenaza y probablemente se mantenga allí por algún tiempo.

Tercero, es verdad que a veces se han seguido políticas irracionales e incoherentes en nombre de la seguridad nacional. El ejemplo clásico fue la participación militar de Estados Unidos en el sudeste asiático en la década del '60 y principios de la del '70. Uno podría argumentar también que Estados Unidos mantuvo una línea excesivamente dura contra los regímenes izquierdistas en América Latina incluida Guatemala bajo Arbenz, Chile con Allende y Nicaragua con los sandinistas. Pero aquellos excesos de las políticas estadounidenses de seguridad en el Hemisferio Occidental, y en el Tercer Mundo durante la guerra fría, se debían no a un pensamiento de seguridad nacional *per se* sino a una definición de seguridad nacional innecesariamente amplia.⁷¹ Por definición amplia me refiero específicamente al argumento sostenido por algunos decisores de Estados Unidos de que la credibilidad de su país estaba atada a los acontecimientos en todo el mundo. De acuerdo con este razonamiento, si Estados Unidos no defendía a sus aliados en América Latina o permitía que la Unión Soviética hiciera incursiones en la región la credibilidad del compromiso de Estados Unidos con sus aliados en todas partes sería socavada. Este fue un pensamiento generalizado entre los decisores de Estados Unidos durante la guerra fría y probó ser tan erróneo como peligroso.⁷² No obstante, una definición más estrecha de los intereses de seguridad concentrada en aquellas áreas de valor

70 Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters", en **International Security**, Vol. 17, Nº 4, primavera, 1993, pp. 68-83.

71 Irónicamente, hay también presiones desde el lado blando para ampliar también la definición de seguridad. Sobre esto ver Richard Ullman, "Redefining Security", en **International Security**, Vol. 8, Nº 1, verano, 1983, pp. 129-53 y Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", en **Foreign Affairs**, Vol. 68, Nº 2, invierno, 1988, pp. 162-77.

72 Discuto esto en Michael Desch, **When the Third World Matters**, op. cit.. Ver también Ted Hopf, **Peripheral Visions: Deterrence Theory and American Foreign Policy in the Third World, 1965-1990**, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

militar y material directo no produjo políticas abiertamente expansivas y contraproducentes en última instancia. En suma, los intereses de seguridad nacional, definidos en forma estrecha, producirán políticas estadounidenses más racionales y coherentes.

Finalmente, es verdad que hubo instituciones regionales menos formales en el Hemisferio Occidental además de la OEA. Por ejemplo, los grupos de Esquipulas y Contadora jugaron un rol en la solución de la crisis de América Central en la década del '80, y más recientemente el CARICOM se ha involucrado en las crisis de Haití y Cuba. La cuestión no es si estas instituciones se involucraron en estos temas sino si ellas modificaron las preferencias básicas de los actores involucrados o si el resultado final hubiera sido diferente en su ausencia. Parece claro en los casos de Esquipulas y Contadora que la clave de la resolución de aquellas guerras civiles fue la voluntad de las partes de negociar más que de pelear. Las perspectivas cambiantes de Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la importancia estratégica de aquellos conflictos debido al fin de la guerra fría fueron también críticas. Es verdad que una vez que las partes decidieron negociar antes que pelear lo hicieron a través de estas instituciones informales. Sin embargo, esto no es evidencia de que hayan jugado un rol muy independiente en los resultados de estos conflictos.⁷³

En suma, las objeciones acerca de que otros temas además de la defensa nacional llevarán a Estados Unidos a actuar racional y coherentemente hacia otros Estados en el Hemisferio Occidental, de que el contexto internacional de seguridad no se ha vuelto menos desafiante en la pos guerra fría dado que la naturaleza anárquica del sistema internacional no ha cambiado, de que las consideraciones de seguridad nacional son más a menudo la fuente de políticas irracionales e incoherentes, o de que las instituciones regionales informales han sido actores efectivos no desafían seriamente mi argumento.

73 "Nicaragua: Whose Trump?", en **The Economist**, 26 de marzo de 1988, pp. 34-35 y "El Salvador: Another War Falls Out of Fashion", en **The Economist**, 11 de enero de 1992, pp. 40 y 41.

VII. Conclusiones y recomendaciones políticas

Mi mensaje principal en este capítulo ha sido pesimista: no espero que Estados Unidos se comporte durante la pos guerra fría de manera racional y coherente en lo que se refiere a su política exterior -especialmente hacia América Latina-, en ausencia de la emergencia de una amenaza seria hacia su seguridad nacional. Veo pocas amenazas de ese tipo en el horizonte y los otros temas en los ámbitos económicos e ideológicos son menos conducentes a tales políticas. Tampoco pienso que las instituciones de seguridad regional existentes serán capaces de jugar un rol importante en la facilitación de la cooperación regional. En contra de la teoría institucionalista liberal, las instituciones raramente juegan un papel independiente en la política internacional. Por lo tanto, soy escéptico acerca de que la OEA, u otra institución regional informal, contribuya de manera significativa a conducir el futuro sistema de seguridad del Hemisferio Occidental. A pesar de la difundida democratización que ha bendecido a las Américas desde comienzos de la década del '80, no tengo confianza de que esto nos traiga la bendición de una *paz perpetua* en el período de la pos guerra fría. América Latina fue en la etapa pre-democrática relativamente pacífica y hay evidencia sólida de que los Estados en democratización son de hecho bastante propensos a la guerra. Finalmente, no soy optimista acerca de las perspectivas para la continuidad de relaciones cívico-militares estables en el Hemisferio Occidental. Irónicamente, los patrones más deseables de relaciones entre civiles y militares ocurren en Estados que enfrentan pocas amenazas internas pero significativas amenazas externas. En contraste, los Estados de América Latina enfrentan pocas amenazas externas serias pero a menudo enfrentan muchas amenazas internas. Mientras las relaciones cívico-militares en la región mejoraron en la década del '80, hay escasas bases para tener confianza en que permanezcan estables en el futuro.

Dado este desolador pronóstico podría parecer un poco contradictorio ofrecer recomendaciones políticas. Pero a pesar de mi pesimismo, pienso que hay espacio para iniciativas políticas constructivas tanto en América del Norte como del Sur. Primero, los decisores de Estados Unidos deberían reconocer que los temas futuros de la agenda del Hemisferio probablemente sean controvertidos. Los debates amargos y divisorios acerca del TLCAN, el rescate financiero de México, la intervención en Haití y la política sobre Cuba son presagios del futuro. Por lo tanto, los líderes de

Estados Unidos tendrán que escoger sus temas cuidadosamente y dedicar mucho tiempo y esfuerzo a construir un consenso público para cualquier iniciativa lanzada. Los líderes estadounidenses deberían concentrarse sobre aquellos temas que no son de seguridad y que afectan a un mayor número de ciudadanos estadounidenses como la promoción del libre comercio hemisférico y la inmigración.

Segundo, los líderes de América Latina deberían reconocer claramente que Estados Unidos no tendrá un interés tan profundo en los asuntos del Hemisferio Occidental como el que tuvo durante la guerra fría. En cambio, varios sectores de la economía estadounidense (exportadores versus-sectores orientados al mercado interno) y varias regiones del país (sudoeste versus-oeste medio) tendrán intereses muy diferentes en los desarrollos en el Hemisferio.⁷⁴ Entonces, ellos podrían querer trasladar su atención desde Washington y el gobierno federal hacia centros regionales como Miami y Los Angeles, gobiernos estatales y locales, y organizaciones no gubernamentales tales como asociaciones de comerciantes y centros académicos.

Tercero, dado que los Estados *en democratización* son particularmente propensos a la guerra, las nuevas democracias del Hemisferio Occidental no deberían convertirse en abiertamente complacientes acerca de las perspectivas continuas de paz regional. En lo externo, los Estados de las Américas deberían seguir intentando resolver los conflictos destacados como la disputa limítrofe entre Perú y Ecuador. Deberían también concentrarse en diseñar e implementar doctrinas militares defensivas, planes y posturas de fuerza. En lo interno, deberían reconocer e intentar desalentar las presiones que llevan a los Estados recientemente democratizados a adoptar políticas exteriores agresivas.

Finalmente, los líderes civiles del Hemisferio Occidental deberían reconocer que las relaciones cívico-militares siguen siendo un área de problema potencial, especialmente en la menos

74 Tengo una visión desde adentro, bastante especial, de como el Departamento de Estado estadounidense vio Contadora durante comienzos de la década del '80 cuando pasé un verano como analista de inteligencia en la Oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Inteligencia e Investigación donde tenía la responsabilidad de este tema. Mi percepción, reforzada por el hecho que un empleado temporal fue asignado para ocuparse de esto, era que el gobierno estadounidense no consideraba al Grupo de Contadora como un protagonista principal en la crisis de América Central.

intensa competencia internacional en seguridad de la era de la pos guerra fría. Ciertamente, no es deseable ni práctico para los civiles intentar promover conflictos externos de forma de asegurar mejores relaciones cívico-militares. Sin embargo, hay una forma de reorientar a los militares hacia lo externo sin exacerbar el dilema de seguridad en el Hemisferio. Un número de intelectuales han comenzado a señalar la creciente participación militar argentina en las operaciones de paz internacionales como un medio de mantener un ejército mirando al exterior sin provocar a sus vecinos.⁷⁵ Canadá también proporciona otro modelo hemisférico, el cual incluso Estados Unidos parece estar emulando.

Debería enfatizar que ninguna de estas recomendaciones garantizará que el sistema de seguridad del Hemisferio Occidental en la pos guerra fría permanezca estable ni que Estados Unidos permanecerá atento a la región o que seguirá políticas racionales y coherentes. No obstante, ellas sí reconocen que el modificado contexto internacional de seguridad plantea nuevos desafíos al Hemisferio Occidental que exigen respuestas políticas creativas de los hombres de Estado de la región.

75 Para un argumento similar ver Kenechi Ohmae, "The Rise of the Regional State", en **Foreign Affairs**, Vol. 72, N° 2, primavera, 1993, pp. 78-86 y Ohmae, "Beyond Friction to Fact: the Borderless Economy", en **New Perspectives Quarterly**, Vol. 7, N° 2, primavera, 1990, pp. 20-21.