

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____ <i>Francisco Rojas Aravena</i>	9
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____ <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____ <i>Paz V. Milet</i>	31
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____ <i>Rut Diamint</i>	45
Argentina y sus alianzas estratégicas _____ <i>Carlos Escudé</i>	75
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____ <i>Alcides Costa Vaz</i>	89
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____ <i>Marcelo Fabián Sain</i>	125
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____ <i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	163
La Política de Defensa de Chile _____ <i>Gabriel Gaspar</i>	181

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado

Francisco Rojas Aravena

Los cambios estratégicos más significativos en América Latina, en la última década, que coincide con el fin de la guerra fría, se han producido en el Cono Sur. El fin de la rivalidad entre los dos principales Estados del Atlántico, Argentina y Brasil, eliminó la principal competencia estratégica en el área sudamericana. Esta en algún momento llegó a involucrar cuestiones nucleares. El giro en la relación se produjo luego de la llegada de la democracia en ambos países, a partir de los acuerdos Alfonsín-Sarney. La relación chileno-argentina también ha tenido un cambio dramático en la última década: al finalizar el siglo somos testigos de una relación de cooperación significativa e incremental que se expresa en todos los ámbitos. Por primera vez se efectúan ejercicios militares entre ambos países, mostrando una vinculación que va de lo comercial a la defensa, pasando por las más distintas áreas. En este sentido cabe destacar el reciente Protocolo firmado por ambos países para la construcción conjunta de fragatas para ambas Armadas. Este cambio cualitativo en la relación también se produjo luego del proceso de redemocratización en ambos países. Los acuerdos Aylwin-Menem de 1990-1994 y los acuerdos Frej-Menem desde 1994-1999 han cambiado el relacionamiento estratégico entre ambos países.

¿Qué es lo estratégico? ¿Qué lo define?

El concepto referido a las cuestiones estratégicas en un sentido amplio es un concepto abierto. Es decir, no posee una definición unívoca o un sentido altamente consensuado. Más allá del uso recurrente es necesario estar prevenido sobre cuál es el sentido que se le otorga a lo estratégico o de qué manera “lo estratégico” califica otro tipo de acciones; por ejemplo, el relacionamiento bilateral o las concordancias multilaterales entre un grupo de países determinado.

El concepto sobre lo estratégico es un concepto importante, al igual que el concepto de seguridad, ya que orienta las decisiones de los diversos actores. En este capítulo exploraremos el sentido de lo estratégico con el fin de establecer las formas y los condicionamientos que produce sobre

el relacionamiento bilateral y subregional. Estimamos que esto contribuirá a entender de manera más profunda la nueva vinculación de interdependencia creciente que se produce entre los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) y otros países involucrados en algunos de los procesos de relacionamiento estratégico generados en este núcleo básico. En particular, el relacionamiento en el MERCOSUR.

La estrategia es una programación a largo plazo de la utilización de todos los elementos e instrumentos políticos, económicos, sociales y militares para la conducción de un conflicto bélico. Es el plan general, en el que se señalan los objetivos principales a conseguir y los recursos que se destinan para ello. La táctica, en cambio, corresponde a planes particulares, los pasos que se van dando en función de los objetivos inmediatos o coyunturales para conseguir los objetivos estratégicos señalados (cf. Di Tella, 1989, p. 218).

La estrategia constituye el camino que debe ser transitado para alcanzar una determinada visión sobre el desarrollo nacional en su vinculación con el sistema internacional. La estrategia se evaluará en forma *ex post* sobre la base de los resultados alcanzados.

Otras definiciones de estrategia señalan que es “la técnica al servicio del logro de un objetivo (individual o colectivo; privado o público; pacífico o bélico-militar), la política de los armamentos representa el instrumento por el cual los Estados desarrollan su estrategia” (Bobbio et al., 1988, pp. 116 y ss.). “En primer lugar la estrategia es la programación a largo plazo del empleo de instrumentos políticos y militares en el curso de los conflictos internacionales, mientras que la táctica será la aplicación directa y cambiante según las circunstancias, de los instrumentos en particular” (ibíd.).

Mirado de manera aún más general, el diccionario de la lengua española señala tres acepciones para la palabra “estrategia”: a) arte de dirigir las operaciones militares; b) arte, traza para dirigir un asunto; c) es un proceso regulable, el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento (DRAE, 1984).

En cualquiera de las acepciones anteriores la estrategia está y debe estar siempre subordinada a la política. La “gran política” es la que ordena los asuntos centrales del Estado y sus prioridades. De las conclusiones de la política surgen las opciones estratégicas. También allí se encuentra el origen de las distintas prioridades. El diagnóstico político-estratégico es la clave de la acción (Beaufre, 1978, p. 54). Es en la alta política donde la estrategia juega un rol central, a diferencia de la baja política en donde las cuestiones referidas a los negocios y a los

intercambios entre agentes económicos y sociales poseen un mayor peso. Estos actores también utilizarán el concepto de estrategia como marco ordenador en el desarrollo de sus acciones.

¿Cuál es la racionalidad estratégica? En primer lugar, se refiere a la construcción de una misión que otorga coherencia o sentido a un conjunto de decisiones y acciones específicas que reflejan intereses sectoriales. Así, la estrategia subordina los intereses particulares y los ubica en el marco de una definición de interés más general. El sentido más global es que la estrategia refleja un alto nivel de consenso en torno a los intereses nacionales. El general Beaufre responde esta pregunta indicando que la estrategia es el arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política, para agregar que ésta es una perspectiva estrecha dado que se centra en el tema de fuerzas militares. Desde su perspectiva define la estrategia como “el arte de hacer que la fuerza concorra para alcanzar las metas de la política” (Beaufre, 1982, p. 17). La definición anterior ubica de manera adecuada la diferenciación entre acción militar y uso de la fuerza, conceptos amplios y cuyas connotaciones se aprecian en cada situación particular. Sin embargo, es necesario acotar de manera adecuada el concepto “fuerza”. Si no existe una definición precisa y operacionalizable de “fuerza”, se corren riesgos mayores que el uso estrecho vinculado a lo militar. Los riesgos de una definición insuficiente de fuerza están referidos a dos aspectos:

1. Su acepción amplia: toda acción puede llevar implícito un sentido de uso de la fuerza o la amenaza de ella, en todos los campos (económico, político, demográfico, etc). Con ello se genera una ampliación consecuente de las funciones de las instituciones que hacen uso de la fuerza, en desmedro de otras instituciones. Esto adquiere especial importancia en la relación entre instituciones civiles y quienes son los profesionales en su uso, como lo son las fuerzas armadas. Todo se relaciona con la relación seguridad/fuerza y afecta al conjunto de las relaciones sociales.

2. El sentido de urgencia/importancia: cuando aparecen los temas vinculados al uso de la fuerza se incrementa la prioridad en la toma de decisiones y, por lo tanto, para poner de relieve determinado tipo de temáticas se las define como cuestiones vinculadas a la seguridad. El propio general Beaufre previene al respecto cuando señala que “nada es más peligroso que un análisis político insuficiente, que se busca paliar mediante ‘el llamado al soldado’” (Beaufre, 1978, p. 39).

Ubicados temporalmente en la posguerra fría y haciendo un símil con lo señalado, podemos indicar que nada es más peligroso que un

análisis político deficiente que busca definir el futuro única y exclusivamente sobre la base de las tendencias del mercado. Ello significaría el fin de la política y el fin de la conducción de un proyecto de sociedad inserto en el sistema internacional. Lo que destaca el concepto estratégico y la perspectiva de acción señalada por el general Beaufre es precisamente el relevamiento de la política como una cuestión central en las definiciones estatales y en las interacciones con otros actores y en la prioridad que otorga a dichas vinculaciones.

En América Latina estamos en una etapa histórica —que los países del ABC reflejan de manera sustantiva— caracterizada por la emergencia de un multipolarismo subregional que ubica la democracia como un valor central y que ha desmilitarizado en forma creciente sus relaciones de seguridad. Se trata de un proceso en curso y por ello con importantes vulnerabilidades y fragilidades. El proceso tampoco adquiere una dimensión de coherencia global que permita visualizar avances equivalentes en las distintas áreas temáticas. De hecho, el proceso ha avanzado en forma segmentada en cuestiones económicas, de seguridad, de cooperación técnica, de relacionamiento cultural, como lo evidencian cada uno de los procesos subregionales e incluso al interior de cada uno de ellos.

El concepto de relacionamiento estratégico y de definición de prioridades estratégicas no es evidente. El concepto de estrategia de hecho es usado en las más diversas formas y actividades. Por ejemplo, es común referirse a la estrategia económica, a la estrategia política, a la estrategia deportiva, a la estrategia comercial, a la estrategia electoral, etc. En ninguno de estos casos el empleo de fuerzas militares está presente. Más aún, las referencias al uso de “la fuerza” tampoco está presente, ni aun en una estrategia deportiva. Por lo tanto, es necesario hoy resituar el sentido común y el sentido político de la estrategia en torno de una conceptualización un poco más amplia, pero que tome lo esencial de lo señalado por la definición de la lengua española para el vocablo, es decir, el camino o las reglas que aseguran una decisión óptima para alcanzar determinados objetivos. Más aún cuando la estrategia siempre posee un carácter asociativo o relacional: mis acciones en relación a otros, las acciones de A sobre B y el impacto que ese relacionamiento particular posee sobre C o D.

La concepción estratégica implica ubicar en un conjunto relacionado tres elementos constitutivos: la definición de fines, la delimitación de los cursos de acción y la cantidad de recursos asignados para alcanzar los fines definidos por medio del camino diseñado. Es decir, la estrategia conlleva

la definición de metas y objetivos, el establecimiento de cursos de acción o caminos a través de los cuales se llegará a dichas metas y los recursos que serán usados, entendidos estos en su más amplio espectro: económicos, políticos, diplomáticos, militares, de información, tecnológicos y otros. El arte de la estrategia consiste precisamente en el adecuado balance entre los tres elementos señalados, es decir, la coherencia entre las metas a ser alcanzadas, el camino para llegar a ellas y la cantidad de recursos asignados.

En la articulación de estos tres elementos definitorios de lo estratégico aparecen tres conceptos relevantes directamente relacionados: formular la estrategia, coordinar la estrategia, y aplicar la estrategia. El proceso de formulación apunta a proveer esencialmente la visión de un futuro deseable. Es decir, a proyectar una imagen lo más nítida posible de la meta, el objetivo o el fin a ser alcanzado. Es la formulación de la estrategia la que aclara la propia definición del interés nacional. Un aspecto central en el proceso es la búsqueda de comprensión de orden general. Más aún, el elemento medular de la formulación consiste en establecer la racionalidad general involucrada. Es decir, el proceso de visualización conlleva la priorización de metas y una racionalidad en dicha determinación.

Las actividades vinculadas a la coordinación están referidas esencialmente a la generación de planes y a la articulación de iniciativas y espacios de acción burocráticos e individuales. Corresponde al conjunto de negociaciones que se establecen en el sistema y que determinan la forma, el tiempo y el uso de los recursos asignados. La coordinación de actividades es lo que hará efectivos los cursos de acción. La fase de aplicación corresponde directamente al conjunto de decisiones y operaciones que ponen en marcha las actividades correspondientes a cada curso de acción y a los cuales se encuentran imputados los recursos específicos. El proceso de formulación, coordinación y aplicación es un proceso continuo y conforma un marco sistémico que se reformula permanentemente aclarando la visualización de las metas. Se efectúan constantemente actividades de coordinación y de consensuar los cursos de acción específicos, dotándolos de la flexibilidad necesaria para poder aplicarlos de la manera más eficiente.

Es así como el análisis de las definiciones estratégicas conlleva el análisis de:

- a) las capacidades del liderazgo para definir los fines y el grado de consistencia y persistencia de los mismos;
- b) el nivel de articulación que manifiestan los actores en la definición de

los caminos y cursos de acción, y que se expresa en la capacidad de construcción de consensos;

c) una evaluación de la cantidad de recursos asignados que son los que en definitiva proveen el soporte específico para llevar adelante los cursos de acción diseñados;

d) el proceso por el cual se desarrollan los tres puntos anteriores conforma culturas burocráticas específicas que otorgan mayor o menor peso a las distintas dimensiones y que caracteriza la forma de actuación de cada ente.

En el acercamiento vital la definición estratégica se liga a la definición de interés nacional. La preservación de la paz aparece como un objetivo sustantivo de donde prevenir la guerra constituye un objetivo equivalente para el cual aparecen distintos cursos de acción que conllevan a su vez muy diversa cantidad de recursos involucrados según sea dicho camino.

En el nuevo contexto de posguerra fría, globalización e interdependencia, los cuatro dilemas de seguridad (cf. Domínguez, 1999) continúan teniendo una importante vigencia. Y a estos desafíos es necesario proveerlos de una respuesta adecuada que posibilite alcanzar y mantener el objetivo de preservar la paz. Estos dilemas responden a cuatro preguntas sustantivas:

– ¿provocará mi intento para mejorar mi propia seguridad internacional que mi vecino esté tan asustado que los dos terminemos menos seguros a un costo más alto?;

– ¿provocará mi intento por consolidar la estabilidad de las políticas democráticas internas de mi país que mi vecino se atemorice de manera tal que ambos terminemos menos seguros?;

– ¿provocará mi intento por reducir las posibilidades de un conflicto interestatal y consolidar la estabilidad interna de las políticas democráticas de mi país, a través de la desmovilización militar, que se cree una amenaza de desorden interno? o ¿qué hacer con los soldados cuando dejan de ser soldados?;

– ¿provocará mi intento de combatir las bandas violentas y de traficantes de drogas en mi país que se amenace la estabilidad del gobierno constitucional?;

La respuesta a cada uno de estos interrogantes incide de manera central en la definición de interés nacional y en su operacionalización. De igual forma, la formulación misma del interés nacional a ser alcanzado afectará el diseño de los cursos de acción y la cantidad de recursos asignados.

El concepto de relacionamiento estratégico busca correlacionar el

concepto sobre lo estratégico con el de relación o vínculo entre dos o más actores. Tres elementos posibilitan reflexionar sobre el sentido del relacionamiento estratégico (1).

1. Asociación o relacionamiento estratégico

La asociación o relacionamiento estratégico simboliza una forma de vinculación que posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados. Es decir, es un tipo de vinculación crucial, afecta intereses básicos o de gran importancia, como el volumen, por ejemplo. Una relación comercial se transforma en relación estratégica cuando un productor depende de un mercado. De igual forma, para quien recibe los productos también se establece un vínculo estratégico por su dependencia del proveedor.

El relacionamiento estratégico evidencia también formas de interdependencia significativas, lo que Keohane y Nye denominan “interdependencia compleja” (Keohane/Nye, 1988).

Un relacionamiento estratégico también involucra relaciones de seguridad y el vínculo que se establece entre seguridad internacional/seguridad nacional y defensa. La organización de intereses comunes para la defensa conjunta evidencia en alto grado un relacionamiento positivo. Percepciones de amenaza mutua con tendencia a perspectiva suma cero, muestran relacionamientos negativos.

Es necesario focalizar y definir la esfera de relación en la cual se establece el relacionamiento o la asociación estratégica para evitar definiciones tautológicas. La focalización a su vez permite comprender el vínculo particular que puede definirse no necesariamente por aspectos cuantitativos, sino también por aspectos estrictamente cualitativos.

El relacionamiento o la asociación implican un tipo de relación en el cual no está asegurada una condición de reciprocidad. Puede que una relación particular sea estratégica para un actor, pero que no lo sea necesariamente para el otro. Estas perspectivas son las que el análisis particular y la evaluación de las perspectivas operacionales señalarán.

2. El análisis del relacionamiento estratégico conlleva la necesidad de evaluar los aspectos operacionales

(1) Quiero agradecer de manera especial las ideas sobre este tema de Thomaz Guedes da Costa. En el marco del Programa Paz y Seguridad en las Américas tuvimos oportunidad de iniciar una reflexión sobre el significado de “asociación estratégica”, tema sobre el cual Guedes da Costa tuvo un liderazgo académico en el desarrollo de preguntas centrales.

El tipo de relación variará sustancialmente cuando el poder de cada uno de los actores tenga un grado de simetría o equivalencia de aquellos otros casos en los cuales se manifiesten asimetrías significativas. En esta perspectiva se pueden diferenciar, por ejemplo, el tipo de relación que posee Estados Unidos con Japón de la que posee Estados Unidos con los países caribeños. ¿Qué tipo de reciprocidad es posible establecer en uno u otro caso?

Desde el punto de vista operacional también vale la pena preguntarse cómo una asociación estratégica entre dos actores afecta a un tercero, o cuándo éste tiene la percepción de que sus intereses pudiesen verse afectados, ya sea en términos positivos o negativos. En este ámbito los procesos de integración que van más allá de los aspectos meramente comerciales poseen esta característica. Se puede decir que una relación pasa a ser estratégica cuando supera un área específica de relación y comienza a producirse una interacción significativa en varios campos de acción. A creciente vínculo y relación interdependiente mayor será el interés de acercar las relaciones políticas y militares (Skalnes, 1998, pp. 582-616).

Los procesos de complementación comercial pueden ser vistos de manera positiva por terceros actores, en cambio estos mismos procesos si adicionan otras áreas de interdependencia pueden pasar a ser percibidos de manera distinta al sentirse terceros actores “afectados” por este proceso de cooperación, complementación o interdependencia. El debate sobre la construcción de megamercados en el marco de la globalización o, más aún, sobre la formación de grandes megabloques, se ubica en esta perspectiva. Las visiones más extremas señalan guerras comerciales entre los distintos bloques. En la percepción de distintos actores en Estados Unidos y América Latina sobre el tipo de relacionamiento entre MERCOSUR y ALCA, éste se ve como una competencia que puede derivar en una competencia suma cero (Jaguaribe, 1998, pp. 127-149).

3. En el discurso de los actores el concepto “estratégico” posee una gran importancia.

Hemos mencionado en los párrafos precedentes un conjunto de analogías para el uso de estrategia en distintos campos. Lo que queremos destacar en este punto es más preciso, está referido esencialmente al uso del concepto de relacionamiento estratégico en los principales actores que definen esas relaciones. En general al usar la denominación de vinculación estratégica se está delimitando y definiendo un tipo de relación privilegiada. Se ubica el relacionamiento como una prioridad

significativa en el marco del conjunto de las relaciones e interacciones que se desarrollan. Es una relación que posee primacía sobre otras.

Lo anterior lleva a establecer diferencias conceptuales de gran importancia como por ejemplo la prioridad en la formación de coaliciones o alianzas económicas, políticas y otras de carácter intergubernamental, como una opción que es percibida como radicalmente distinta a conformar una entidad supranacional. Esta sería la diferencia sustancial entre el NAFTA, como acuerdo intergubernamental, y la Unión Europea como ente supranacional (Chacón, 1994).

El uso amplio de “sentido común sobre estrategia” y su uso “vulgar” tienden a devaluar y entrar en competencia con ese discurso político sobre la importancia del relacionamiento. Lo estratégico se tiende a confundir con todo aquello que aparece como importante, más aún si esto es urgente. Dado que aquellas cuestiones que son importantes están relacionadas con áreas de fortaleza o de vulnerabilidad, el concepto se vinculará de manera estrecha a la seguridad y al uso de la fuerza. Con ello se tiende a ampliar el concepto de seguridad y, por ende, el de las misiones que cumplen las instituciones armadas para generar seguridad.

A partir de los elementos reseñados destacaremos algunos elementos que permitan delinear una perspectiva de lo estratégico. Esta, en lo central, significa que la política genera un proceso de regulación y de desarrollo de reglas que mejoran opciones para alcanzar las metas definidas. En este sentido, es esencial entender que se trata de un proceso complejo de interacciones múltiples, en el cual incide una pluralidad de actores que poseen distintas perspectivas y todas ellas se conforman sobre la base de informaciones parciales y de percepciones equívocas derivadas de relacionamientos históricos o de otras experiencias o enfoques. De allí que lo que para algunos actores pueda ser definido como estratégico, en un determinado marco regional o internacional, puede ser estrictamente táctico para otros actores.

El desarrollo que se señala a continuación, por lo tanto, está limitado a las cuestiones que aparecen como más significativas sin entrar en la densidad de los vínculos que se generan en cada nivel.

Así también es necesario tener presente la perspectiva temporal, que no abordamos de manera sistemática en este trabajo. El tiempo se define socialmente. Los actores, según sus perspectivas, establecen marcos temporales que pueden tener diferenciaciones importantes. En las cuestiones estratégicas se produce un continuo que lo define a partir del desarrollo de cursos de acción tácticos. Estos construyen en cada momento el camino estratégico, sin embargo, la percepción de los

actores establecerá diferencias si cada acción táctica contribuye o no a la perspectiva estratégica y si el uso del “tiempo” es el más adecuado a los fines que se quieran alcanzar.

Finalmente es necesario advertir, sobre todo en el marco de la globalización, que todos los actores estatales, no gubernamentales, empresariales y otros, actúan de manera simultánea en distintos niveles y participan e interactúan en distintas arenas y generan canales de comunicación referidos a juegos particulares, por lo tanto, al mirar lo estratégico se está generando una coherencia de conjunto que puede no responder a las acciones particulares y a las prioridades de los actores.

La diferenciación de niveles y las políticas necesariamente segmentadas de las diversas agencias gubernamentales o de los agentes privados generan una multiplicidad de actores que –sobre la base de los cursos de acciones particulares que desarrolla– buscan “representar” los intereses más generales. La coherencia y la racionalidad del conjunto será evaluada de manera abstracta *ex post* dado que ningún actor, en el actual contexto, puede asegurar la primacía y el derrotero final de los cursos de acción a partir de sus decisiones. Más allá del debate sobre la importancia del actor estatal y la reafirmación de su peso como actor privilegiado, éste ha devaluado sus capacidades de hegemonía pero aún mantiene la primacía en el espectro de actores.

Una última advertencia se refiere a que el análisis de los posicionamientos y de las definiciones se realiza desde una perspectiva de agregación. Hoy en día, al visualizar decisiones y cursos de acción particulares, encontramos que la globalización y la presencia de los actores transnacionales está en el curso de acción mismo que ejecutan los agentes económicos u otros actores. Esto es particularmente cierto en lo referido a las inversiones de capital, al intercambio tecnológico, a las decisiones de inversión conjunta o a muchas otras que afectan el relacionamiento entre dos o más actores.

Relacionamiento estratégico: algunos condicionamientos

El relacionamiento estratégico puede producir diferentes condicionamientos. Seguidamente destacamos cuatro aspectos que me parecen importantes vinculados a la perspectiva de mercado, a la seguridad y la defensa, a la construcción de regímenes internacionales y al tema de la voluntad política.

1. Cuando la vinculación o el relacionamiento interdependiente

puede generar vulnerabilidades específicas. Es decir, cuando la decisión de uno de los actores puede afectar de manera estructural las ganancias o pérdidas del otro actor.

Este tipo de situaciones puede estar referida tanto a interacciones conflictivas como a un relacionamiento cooperativo. En general, dado el carácter interdependiente, la situación es extremadamente compleja.

Hay temas en los cuales las decisiones nacionales generan relacionamientos que afectan de manera directa a otros actores. Los casos del medio ambiente y la seguridad, así como las cuestiones financieras, evidencian esta situación. La instalación de una fábrica contaminante o de un “basurero de desechos radioactivos” posee efectos inmediatos más allá de las fronteras si el otro actor percibe que sus intereses medio ambientales se ven afectados. Problemas en el manejo de plantas industriales de energía, como en el caso de Chernobyl y su accidente nuclear, tuvo efectos sobre Europa. A la luz de dichos acontecimientos se puede señalar, con la perspectiva de hoy, que éste fue un alerta temprana sobre lo que pudiese significar un accidente nuclear en Rusia o lo que ocurriría si no se le da el mantenimiento adecuado a la flota de submarinos o de usinas nucleares en ese Estado.

Esquemas similares pueden señalarse respecto de la acción de una flota pesquera en mares contiguos a las zonas económicas exclusivas o al mar territorial de un Estado. El conflicto que tuvieron Canadá y España en pesca de alta mar mostró cómo se puede incrementar una diferencia de intereses aun entre dos países que actúan en el marco de la más sólida alianza político-estratégico-militar.

El dilema de la seguridad posiblemente es el ejemplo más recurrente sobre decisiones nacionales que repercuten en otro actor y que vuelven a incidir en quién generó la decisión. En las prioridades de la posguerra fría esto se expresa en la formalización de normas para evitar o detener la proliferación, en especial, de armas de destrucción masiva.

Las crisis financieras en el contexto de la globalización ahorran muchas explicaciones con respecto a la posibilidad de evidenciar este tipo de situaciones.

2. Cuando el relacionamiento se vincula a la seguridad y la defensa.

Frecuentemente, en las situaciones en las cuales el uso de la fuerza —y en especial el uso de fuerzas militares— está presente de manera competitiva entre dos o más actores, ello implicará un relacionamiento estratégico. Es decir, una vinculación de largo plazo en la cual confluyen los más diversos elementos de poder en la perspectiva de satisfacer o de resolver intereses esenciales en forma competitiva.

En la perspectiva de un relacionamiento estratégico cooperativo se establecen alianzas y formas institucionales de cooperación en materias de seguridad internacional y defensa.

En este aspecto los avances en el MERCOSUR son significativos. La declaración del MERCOSUR como zona de paz, firmada en 1998, marca un hito importante en la concreción de un interés estratégico subregional. Igualmente importante, pero con un nivel de operacionización mayor, cabe destacar los ejercicios conjuntos realizados de manera bilateral entre los países del ABC.

De igual forma también se deben señalar los acuerdos sectoriales de la industria militar de Argentina, Brasil y Chile para, de manera bilateral, generar economías de escala que permitan suplir necesidades importantes a la vez que se refuerzan los vínculos de cooperación más generales.

3. Cuando regímenes internacionales o instituciones internacionales limitan o cambian la dirección y decisión sobre políticas nacionales.

En este ámbito es posible ubicar cuestiones referidas a sistemas de seguridad colectiva y regímenes internacionales de seguridad tendientes a prevenir situaciones de tensión entre actores o a generar regulaciones normativas que limitan decisiones nacionales. El establecimiento de regímenes internacionales o la creación de instituciones internacionales plantea una transferencia de decisiones que correspondían a la esfera del dominio exclusivo nacional al ámbito supra nacional. Esta transferencia permite que, por acuerdo de la institucionalidad internacional (subregional, regional o internacional), se limiten o modifiquen decisiones domésticas.

Los ejemplos principales en este ámbito están referidos a la cuestión nuclear. Decisiones internacionales como la suscripción de Tlatelolco afectan las decisiones nacionales en el ámbito nuclear de los Estados latinoamericanos. A ello hoy día se suman un conjunto de acuerdos tendientes a evitar la proliferación, en especial, de las armas de destrucción masiva.

No sólo las restricciones están referidas estrictamente al desarrollo de capacidades militares. La generación y construcción de iniciativas industriales en las cuales la puesta al día y el desarrollo de materias o tecnologías de uso dual, también se ven afectadas o condicionadas por este tipo de restricciones. Un ejemplo en este campo fue la relación entre Alemania y Brasil en la construcción de usinas nucleares o en los desarrollos que posteriormente Argentina y Brasil efectuaron en el ámbito misilístico.

En este ámbito también pueden enfocarse aspectos positivos de relacionamiento y cooperación industrial. El desarrollo de iniciativas

conjuntas en distintas áreas, incluidas las sensibles como la industria militar, generan un mayor grado de interdependencia. El desarrollo en el marco de la Unión Europea de proyectos sobre aviones de combate de la “unión” y no ensamblaje de distintas áreas nacionales, permite actuar positivamente en la construcción de áreas de cooperación.

4. Cuando la voluntad política es el elemento esencial, con independencia de las tendencias del mercado.

La voluntad política hace efectivas las decisiones y la asignación de recursos. La intervención cubana en Angola mostró esto con claridad cuando señalaba “la ideología puede más que la geografía”. La voluntad política por lo tanto actúa por encima de fuerzas del mercado o de otro tipo de condicionamientos.

La coincidencia con el mercado refuerza y vigoriza decisiones, pero no las reemplaza. Los procesos de integración, en especial cuando estos asumen crecientemente espacios que van más allá de lo comercial, permiten establecer un relacionamiento interdependiente. Este, más que generar “vulnerabilidades”, establece un marco de capacidades incrementadas con lo cual expande su propia soberanía.

¿Por qué es importante preguntarse sobre las relaciones estratégicas o sobre marcos asociativos o de competencia estratégica?

En lo fundamental, porque las prioridades de inserción internacional estarán marcadas de manera profunda por las decisiones políticas que se adopten en relación con esa forma de inserción. Es decir, el accionar estatal favorecerá o limitará relacionamientos de mercado y priorizará su actuación sobre la base de una determinada visión de futuro en la cual el sentido estratégico está dado por el tipo de relacionamiento que se quiere alcanzar, como forma de satisfacción de los intereses propios y de los de los actores que se relacionan.

El proceso de globalización ha afectado de manera significativa la forma misma en la que se perciben los cambios globales y su impacto en las agendas nacionales. Cabe recordar que éstas están conformadas por lo menos por tres agendas diferenciadas: la agenda histórica, la nueva agenda de interdependencia binacional o subregional y por la agenda regional/global. La forma en que se construye la percepción y el marco de interpretación sobre los procesos de mundialización poseen una incidencia directa en los más amplios campos desde la economía a la cultura. Una parte sustantiva del debate está referida al grado de

porosidad de la soberanía, el grado de penetración y condicionamiento sobre las políticas nacionales y la forma en que está afectando a la identidad nacional. Sin embargo, otras perspectivas como la de Ricardo Ffrench-Davis señalan que la globalización siendo muy intensa es desbalanceada y se ubica en áreas claramente definidas. Que ella no afecta el sentido de nación. La globalización se encuentra radicada esencialmente en el comercio de bienes y servicios, en las finanzas y en la innovación tecnológica (Ffrench-Davis, 1998, pp. 151-164; y 1999).

La globalización genera efectos heterogéneos en las diversas subregiones y países. El conjunto de campos de acción se ve afectado de alguna manera por estos procesos globales, en especial por los fenómenos de carácter económico y por su incidencia en el desarrollo tecnológico, en particular en lo referido a los medios de comunicación. La diferenciación sobre intensidad y amplitud sectorial de las áreas afectadas genera políticas nacionales diversas frente a este fenómeno. Es por ello que la globalización no elimina la necesidad de adoptar decisiones nacionales esenciales. Por el contrario, serán las decisiones nacionales las que definan el tipo de inserción global, la forma de relacionamiento con el sistema internacional y las prioridades que se fijen. Desde esta perspectiva las decisiones nacionales definirán el posicionamiento estratégico del país e incidirán en los espacios y cursos de acción en los cuales se ubiquen los distintos actores.

La coincidencia del fin de la guerra fría con la globalización segmentada ha producido un cambio de era en lo político, en lo económico, en lo social y lo militar. Al finalizar el siglo, los principios rectores en el hemisferio occidental son la democracia, el libre mercado, el respeto a los derechos humanos y la paz. Estas aspiraciones a ser alcanzadas por cada uno de los Estados nacionales, y en el marco subregional, no aseguran un orden global. De hecho, la conjunción de globalización y fin de la guerra fría produce en forma simultánea procesos de integración y de fragmentación. Los procesos de integración tienden a afianzar y concretar los principios rectores; los procesos de fragmentación, por el contrario, inhiben completamente el disfrutar de ellos. En esta perspectiva América Latina aparece como una región heterogénea pero en donde las tendencias principales apuntan a la integración y la asociación. No obstante, al no estar consolidados los procesos de democratización y de estabilización, tendencias centrífugas en una subregión pueden tener fuertes consecuencias en otras. En el contexto de los países del Cono Sur, donde están los países del ABC, la coincidencia en valores y el sentido de futuro compartido han ido generando una perspectiva de comunidad que está

obligando a la conformación y el diseño de un marco institucional subregional más depurado.

La ausencia de un orden global genera incertidumbres. En la etapa actual somos testigos de un rediseño del conjunto de relacionamientos establecidos en el período de guerra fría, incrementados por los efectos de la globalización segmentada. Al finalizar el siglo y a una década de iniciado el proceso, aún no se decantan nuevas relaciones estratégicas estables a nivel global, capaces de otorgarle estabilidad al conjunto del sistema. Reducir el nivel de incertidumbre o establecer espacios de certeza formalmente definidos es un interés permanente de los actores presentes en el sistema internacional. De allí la importancia del establecimiento de la fórmula de un MERCOSUR político que posibilite un relacionamiento adecuado entre los países del ABC conjuntamente con otros países de la subregión.

En el caso del Cono Sur estos avances se producen en un contexto en el cual coinciden cuatro elementos principales: a) una comunidad valórica; b) una voluntad política de asociación; c) el desarrollo democrático y la generación de cláusulas de apoyo mutuo en esta materia, y d) el fin de las amenazas tradicionales en sus expresiones más significativas en el Cono Sur.

El MERCOSUR aparece como un cambio estructural en América Latina. Si bien el MERCOSUR es una unión aduanera, su objetivo apunta a la conformación de un espacio de coordinación y asociación de políticas mayor. Incluso en el marco de la unión aduanera diversos acuerdos generan nuevas perspectivas en otras áreas. Ello se ha traducido en que el MERCOSUR es un nuevo actor internacional. De hecho, el MERCOSUR posee personalidad jurídica y política reconocida a nivel internacional, a lo cual se une la capacidad y voluntad de interrelación. No obstante lo anterior, los tiempos de decantación en términos de formalización institucional en áreas distintas a lo económico llevará a plazos mayores. La mayor sintonía conceptual permitirá un mejor diseño institucional. Los países del ABC todavía necesitan reconocer su propia acción y proyectarla sobre la base de marcos analíticos comunes. El ámbito de relacionamiento establecido en áreas distintas a la comercial, en el contexto del MERCOSUR, requiere de un esfuerzo de conceptualización que otorgue coherencia global posibilitando unir de manera estrecha lo comercial con la defensa, por ejemplo. En este sentido la definición de un relacionamiento estratégico es lo que posibilitará establecer el marco de vinculación entre integración y seguridad internacional entre los países del ABC.

Una relación estratégica está marcada por su dimensión temporal de largo plazo y por la voluntad política de desarrollarla. Es por ello que dicho sentido estratégico se manifiesta como la voluntad de construcción de una comunidad en la cual coinciden intereses. La construcción y el sentido de dicha comunidad de intereses se proyecta al futuro como forma de satisfacción más plena de los intereses compartidos. Desde esta perspectiva la construcción de la comunidad requiere de grados superiores de asociación.

El sentido de lo estratégico, como hemos visto, no está dado sólo por el mercado o el volumen que éste tenga. De igual forma, el sentido de comunidad no queda establecido por el nivel de intercambios. El sentido de comunidad se desarrolla en la co-responsabilidad de promocionar y defender valores compartidos en la construcción de bienes públicos internacionales y en la formación de mecanismos operativos que posibiliten preservarlos y generar resultados eficientes para alcanzar sus metas.

El desarrollo conceptual del sentido de comunidad requiere de un liderazgo que señale una visión de futuro, un camino a ser recorrido, objetivos y metas a ser alcanzados y cursos de acción para el logro de dichas metas. El relacionamiento estratégico y las prioridades que se fijen estarán dadas, por lo tanto, por esta capacidad de liderazgo manifestada en asociación. Los países del ABC requieren de un liderazgo que catalice un proyecto de asociación como el MERCOSUR y que expanda sus oportunidades en las distintas dimensiones: la económica empresarial, la político-estratégica, la geográfico-cultural. La definición de un fin concertado por los países del ABC posibilitará definir distintos cursos de acción para alcanzarlo y generar los recursos necesarios para su éxito. Dos tareas aparecen vitalmente asociadas: profundizar la integración económica y operacionalizar la declaración de zona de paz. Ambas cuestiones establecerán el contexto estructural de integración y seguridad entre los países del ABC.

Bibliografía

- Beaufre, André Estrategia de la acción. Editorial Pleamar, Buenos Aires 1978.
- Beaufre, André Introducción a la estrategia. Editorial Struhart & Cia. Buenos Aires 1982.
- Chacón, Vamireh "Parcerias cambiantes do Estado transnacional brasileiro", *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, n° 4. Brasília, diciembre 1994.
- Di Tella, Torcuato S. Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas. Editorial Puntosur. Buenos Aires, 1989.

- Domínguez, Jorge A. Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría, en: Jorge Domínguez (ed.) Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- DRAE-Diccionario de la lengua española. Vigésima edición. Real Academia Española, Madrid 1984.
- Ffrench-Davis, Ricardo "Políticas públicas y la globalización económica", en Francisco Rojas Aravena (ed.) Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- Ffrench-Davis, Ricardo Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. McGraw Hill. Santiago, 1999.
- Jaguaribe, Helio "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial", en Francisco Rojas Aravena (ed.) Globalización, América Latina y diplomacia de cumbres. FLACSO-Chile, Santiago 1998.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. GEL Editores, Buenos Aires 1988.
- Skalnes, Lars S. "Grand Strategy and Foreign Economic Policy", *World Politics*, n° 50 julio 1998, pp. 582-616.