

Interdependencia y seguridad en el Cono Surⁱ

Claudio Fuentesⁱⁱ

Se ha señalado que por primera vez en la historia de vida independiente de los países que conforman América Latina y el Caribe, se está produciendo un cambio en sus relaciones a partir de acelerados procesos de interrelación económica y un positivo diálogo político. Sin duda que la década de los noventa ha sido más optimista que lo que fue la de los ochenta. Se consolidó la democracia en la mayoría de la región, se iniciaron reformas estructurales a las economías nacionales y se están ensayando acuerdos bi y multilaterales entre las naciones del continente. Aunque siguen sin resolverse importantes problemas sociales, políticos y económicos vinculados a la redistribución de la riqueza, la consolidación de la democracia y las opciones de desarrollo sustentable, las perspectivas de viabilidad de la región parecen ser mejores de lo que aparecía a mediados de la década de los ochenta.

Una pregunta pertinente es de qué forma estas transformaciones -que en algunos casos son incipientes y en otros casos más significativas-, van a afectar el ámbito de la seguridad. ¿Puede hablarse de un "nuevo escenario regional"? ¿una mayor interdependencia económica y/o política implica necesariamente la reducción de percepciones de amenaza entre los estados involucrados? ¿cuáles son los nuevos y tradicionales factores de riesgo en la región?

En este trabajo planteamos como hipótesis, que en la región conviven simultáneamente procesos de asociación y disociación. Consideramos los primeros como aquellas iniciativas o acciones estatales o no estatales en los campos político, cultural, económico y militar que reconsideran una

visualización excluyente de los otros países de la región y en la que acepta al otro como un actor con el cual puede establecerse una vinculación que implica mayores beneficios que costos. Entendemos los procesos de disociación como aquella lógica de rivalidad presente entre las naciones del continente y que se explican por conflictos históricos pendientes, visiones culturales diversas o perspectivas competitivas respecto del rol que les toca cumplir a los países en el contexto regional.

En la actual coyuntura los factores asociativos están cobrando mayor dinamismo pero aquello no implica que los disociativos desaparezcan. Consideramos que un adecuado análisis de la realidad internacional debe considerar ambos tipos de tendencias. En cada subregión y en cada país los factores asociativos y disociativos se presentan con distinta gradualidad. Un adecuado diagnóstico de la realidad regional nos permitirá reconocer algunas claves a tener presente para el futuro.

En este artículo intentaremos una caracterización de la realidad latinoamericana bajo el supuesto de la emergencia de lo que podría denominarse un nuevo marco de mayor interdependencia entre los estados de la región.

"Interdependencia" y "seguridad": una dualidad compleja

La conformación de los estados nacionales en la época moderna ha estado ligado al uso o existencia de la fuerza. Es un hecho que los estados han establecido y mantenido sus fuerzas armadas como garantía de la protección de su soberanía. Ni en el caso más sofisticado de integración -

como lo es la Unión Europea-, se ha renunciado a la existencia de las fuerzas armadas como tales. Parece ser entonces que la discusión no debiera enfocarse en torno al irreal silogismo:

Mayor interdependencia = menor posibilidad de conflicto = abolición de las FFAA

Dado que teóricamente no parece aconsejable centrar los argumentos en una supuesta abolición de las fuerzas armadas, tampoco parecería adecuado asumir una postura contraria, es decir dado que los intereses de los estados serían permanentes, una mayor interdependencia no afectaría las relaciones interestatales, o bien contribuiría a incrementar las percepciones de amenaza. Las teorías realistas han señalado que existen tres supuestos para abordar la realidad internacional: primero que los estados como unidades coherentes son los actores dominantes de la política mundial. Segundo, se supone que la fuerza es un instrumento eficaz en la política. Su empleo o amenaza de empleo sería el más eficaz medio para manejar el poder. Tercero, se presupone una jerarquía de problemas en la política mundial encabezada por cuestiones referidas a la seguridad militar y seguida en un orden secundario por temas económico-socialesⁱⁱⁱ.

Lo anterior implica una visión en la que se le otorga gran coherencia a la acción estatal y en la que la política estaría cruzada siempre por los reales o potenciales conflictos entre los estados. Por lo tanto, la integración política entre estados sería escasa y dependería exclusivamente de la existencia de intereses comunes entre los estados.

Si aplicamos este enfoque al dilema "interdependencia" y "seguridad" encontraremos que existe una alta fragilidad en los acuerdos y formas de asociación vigentes. Los procesos actuales serían resultado de una combinación positiva de intereses entre los estados (a todos les conviene asociarse) pero que podría cambiar en el futuro pues cada Estado presenta intereses permanentes. La interrelación entre una y otra variable sería o la misma, o se inclinaría hacia el aumento de las percepciones de amenaza, pues al existir mayores temas de interrelación, surgirían nuevos temas de eventual desavenencia de intereses, en

definitiva, mayores posibilidades de conflicto. El silogismo sería el siguiente:

Mayor interdependencia = mayor interacción = mayores posibilidades de conflicto

A este respecto, la experiencia histórica también nos demuestra que en los casos en que ha existido un incremento de la interdependencia, se han producido algunos cambios en la forma en que se abordan los conflictos vecinales y/o regionales, y las fuerzas armadas han asumido roles algo distintos a los que tenían cien años atrás.

Lo anterior refuerza la necesidad de asumir un enfoque que de cuenta tanto de las condicionantes históricas presentes como de las transformaciones que se están sucediendo en el ámbito regional. Desde este punto de vista, la teoría de la interdependencia aporta elementos interesantes de tomar en cuenta. En ella se cuestiona que exista "una" visión desde el Estado. Discute por lo tanto la "coherencia" de determinadas acciones estatales. Señala entre otras cuestiones que: existe un número creciente de centros de poder; existe una sociedad civil que se vincula con actores no necesariamente estatales en otros países; la agenda de relación es menos jerarquizada y aparecen nuevos temas; en una situación de interdependencia la utilización de recursos de poder no tradicionales parecen ser más relevantes que en el pasado; se hace difícil el diseño de una estrategia que abarque todas las opciones de disuasión por lo que se requiere un monitoreo permanente ante nuevos escenarios que vayan surgiendo; cuando predomina la interdependencia compleja, la fuerza militar de los estados no es utilizada contra aquellos estados con los que se establece una relación estrecha.

No obstante, algunos autores que sostienen esta visión han hecho la salvedad (importante salvedad) respecto a que lo anterior no significa el desmantelamiento de la fuerza. En casos como la relación norte-sur o en las relaciones entre países no desarrollados, como asimismo en las relaciones entre países este-oeste, la fuerza militar sigue estando presente y en ocasiones podría ser clave. Lo que sí se sostiene es que en

casos de interdependencia compleja, incluso manteniendo dispositivos militares, su uso o la

De acuerdo a este diagnóstico se define la interdependencia como una situación caracterizada por los efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Lo que se sostiene es que esta interdependencia (o dependencia mutua) está incrementándose paulatinamente en la región, en otras palabras, se están incrementando los intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas, mensajes, etc.). Existe interdependencia no cuando el sentido de los flujos es unidireccional (esto sería dependencia) sino cuando existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos) ^{iv}.

Una relación de interdependencia no implica necesariamente un proceso de integración, como suele confundirse. La interdependencia es una situación propia del período de post Segunda Guerra Mundial en la que resulta difícil juzgar a priori si sus beneficios son o serán mayores que los costos, "esto dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación. Nada asegura que las relaciones que denominamos "interdependientes" puedan caracterizarse de beneficio mutuo"^v. Este es un importante alcance pues tiende a pensarse que el impacto inmediato de cualquier proceso de interdependencia es beneficioso para todas las partes. Una relación interdependiente puede o no ser de beneficio mutuo. Robert Keohane y Joseph Nye por ejemplo, hablan entre otras, de situaciones de interdependencia *equilibradas* o *simétricas* como de carácter *asimétricas*.

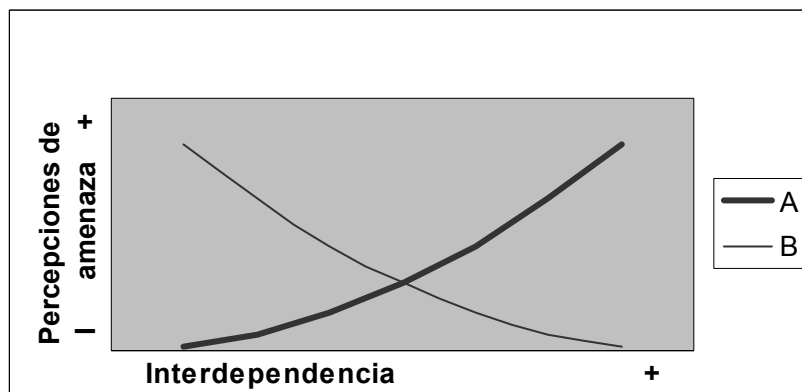
Desde la interdependencia compleja entonces la respuesta parece apuntar a que un incremento en la interdependencia si bien establecería una menor posibilidad de uso de la fuerza militar, ello dependería de los temas que se aborden. Cuando se trata de áreas en la que entran en juego pequeños intereses, el empleo de la fuerza se haría impensable. No obstante, cuando el problema se constituye en un tema de vida o muerte, el empleo o la amenaza de la fuerza podría ser decisivo.

amenaza de su uso parece menos probable.

De esta forma, la respuesta dependerá de cuáles serán las condiciones prevalecientes y la forma en que ellas evolucionen. Los estudios que se han hecho al respecto demuestran que el incrementarse los grados de interdependencia e institucionalizarse las relaciones de seguridad van reduciéndose los riesgos de un eventual conflicto^{vi}.

La atención entonces debiera centrarse en dilucidar el comportamiento que en el caso latinoamericano, y particularmente sudamericano, tiene este incremento de la interdependencia tal como la hemos definido, y evaluar su impacto en la seguridad de cada país, esto es tanto respecto de las percepciones de amenazas (aumento o reducción), efectos de modificación de las hipótesis de conflicto y cambios en los dispositivos militares. Si tal como indicamos, la existencia de las fuerzas armadas se basa históricamente en la protección del territorio frente a amenazas de carácter vecinal, una alteración o transformación de las vinculaciones vecinales y/o regionales podría eventualmente provocar un cambio en las concepciones de seguridad, y en una posible ampliación de la agenda a nuevos temas que no eran considerados en un enfoque más tradicional.

La siguiente tabla ilustra en forma sintética las dos variables que consideramos. En el eje horizontal tenemos el nivel de interdependencia y en el vertical, las percepciones de amenaza. Si colocamos las dos visiones polares predominantes, obtendremos que mientras para algunos un incremento en la interdependencia aumentaría las percepciones de amenaza (curva A), dado el incremento de los ámbitos de interrelación (por ejemplo, dependencia energética, corredores bioceánicos, inversiones), para otros este aumento de la cooperación incidiría en una reducción de las percepciones de amenaza dado que el costo de un conflicto sería más alto que los beneficios de la paz (curva B).

Nivel de**Interdependencia
y percepciones de amenaza**

Nuestra hipótesis es que teóricamente un incremento de la interdependencia entre estados debiera estar acompañado de un proceso no lineal en la que existirían distintas etapas. En la primera se verificaría una tendencia al alza en las percepciones de amenaza^{vii}. Ello porque no existirían canales formales para la resolución de determinados conflictos. Los

actores de cada país debatirían sobre los riesgos que implicaría una política de acercamiento. Existirían posturas encontradas sobre esta dinámica de relación. En una segunda fase tenderían a reducirse las percepciones de amenaza en la medida en que la relación de interdependencia fuese haciéndose más compleja e involucrando más actores y temas. Al

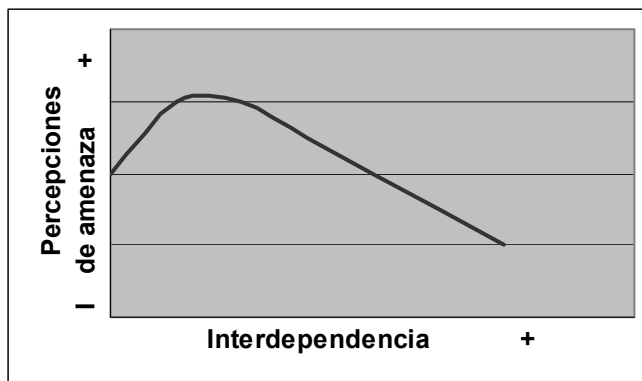
existir más actores que intervienen, mayores serán los intereses comprometidos para estabilizar las relaciones bilaterales o multilaterales a nivel regional.

Lo importante de destacar acá es que esta reducción de percepciones *sólo será posible* si existe una institucionalización de relaciones de confianza entre los estados.

Aquella institucionalización alude a una progresiva vinculación cooperativa entre los estados en la que se van consolidando mecanismos efectivos de interrelación en diversos planos de la esfera estatal y no estatal, incluyendo por cierto el factor defensa.

Se trata de un marco de cooperación en la que la resolución de los conflictos depende cada vez menos del factor fuerza. Se reducen las percepciones de amenaza en la medida que existe un reconocimiento de los beneficios que tiene para un determinado Estado el mantener una relación estable con su vecino. El óptimo de esta situación es la anulación de hipótesis

de conflicto de carácter vecinal (como ocurrió por ejemplo entre Francia y Alemania o como está ocurriendo en recientes diálogos entre Brasil y Argentina), lo que ciertamente pasa por la aceptación de un *statu quo* en materia territorial y la resolución definitiva de conflictos de tipo limítrofe.



Lo anterior, como ya afirmamos, no implicaría una eliminación de las fuerzas armadas. En un marco de interdependencia complejo en la que prevaleciera un esquema de relación como el descrito, las fuerzas armadas

seguirían ocupando su rol en defensa de la soberanía del Estado-nación, pero al mismo tiempo se redefiniría el marco de amenazas que sería probable enfrentar, como asimismo el tipo de funciones que le sería posible cumplir.

La hipotética curva se representaría del siguiente modo:

Modelo de Interdependencia Compleja Percepciones de Amenaza e Interdependencia

¿Es factible aplicar este modelo a la realidad latinoamericana? La situación es más compleja por cuanto además de la existencia de un incremento de la interdependencia, deben considerarse una serie de factores presentes en la historia de la región. Entre otros, el peso de la historia en la construcción y consolidación de los estados-nacionales en el siglo pasado; el determinismo geográfico presente en cada subregión y el hecho que las fuerzas armadas no sólo han tenido un papel de protectoras de la soberanía nacional sino que, a diferencia de otras realidades, se han constituido en un actor relevante del proceso político interno nacional^{viii}. Esta situación nos coloca ante un doble desafío ya que además del análisis del marco externo en la que deben considerarse las relaciones vecinales y regionales, también resulta importante analizar los factores internos en cada uno de los países. En la segunda parte de este trabajo reflexionaremos sobre la situación particular del Cono Sur, incluyendo a Brasil.

La situación del Cono Sur

Tal como lo enunciamos en la introducción, sostenemos que en la región y particularmente en el Cono Sur, conviven simultáneamente procesos de asociación y disociación. Definimos los primeros como aquellas iniciativas o acciones estatales y no estatales en todos los campos (político, cultural, económico y militar) que reconsideran una visualización excluyente de los otros países de la región y en la que acepta al otro como un actor con el cual puede establecerse una vinculación que implica mayores beneficios que costos. Entendemos los procesos de disociación como aquella lógica de rivalidad presente entre las naciones del continente y que se explican por conflictos históricos pendientes, visiones culturales diversas o perspectivas competitivas respecto del rol que les toca cumplir a los países en el contexto regional. En este sentido, un adecuado diagnóstico de la situación del Cono Sur debe considerar tanto los factores externos como internos que determinan las relaciones entre los estados^{ix}.

Factores asociativos

Es un hecho que en América Latina en los últimos años ha aumentado la interdependencia, esto es, se han incrementado los intercambios en diversos ámbitos (recursos, bienes, información, servicios, personas, etc.)^x. Esta situación es nueva en la región. Hasta la década de los ochenta primó un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que colocaba barreras a los intercambios económicos entre países. Adicionalmente, el hecho de exportar principalmente materias primas, generaba una relación de fuerte dependencia respecto de los principales centros económicos del mundo (Estados Unidos y Europa fundamentalmente) pero no así respecto de naciones en vías de desarrollo.

La situación se alteró después de la crisis de los años ochenta y en que los países de la región comenzaron a modificar sus estructuras económicas, generándose una apertura de las respectivas economías. La nueva interdependencia que se dio a partir de fines de la década de los ochenta implicaba un cambio en las orientaciones económicas que tuvo efectos inmediatos en el incremento del intercambio comercial, fomento de las transacciones con mayor valor agregado, impulso de proyectos binacionales entre el sector privado en áreas que en el pasado eran consideradas estratégicas y que ahora estaban en proceso de privatización (energía hidroeléctrica, petróleo, gaseoductos), interés de los agentes financieros por invertir en países vecinos y acuerdos de cooperación para la inversión en el mejoramiento de la infraestructura.

Un análisis del comportamiento de las exportaciones e importaciones intrarregionales en el caso de los países del Cono Sur nos ilustra bien esta situación. Advertimos una tendencia al incremento del comercio intrarregional en Argentina, Paraguay y Uruguay, una tendencia a la mantención de dicho comercio, pero con un alto porcentaje de dependencia en Bolivia; y un incremento menos significativo en los casos de Brasil, Chile y Perú.

Exportación intrarregional por país
% de las exportaciones intrarregionales
respecto de las exportaciones totales

	1991	1993	1995
Argentina	29,2	41,4	45,6
Bolivia	48,4	37,3	36,2
Brasil	16,5	25,0	22,6
Chile	14,7	20,0	19,3
Paraguay	46,7	49,0	64,1
Perú	17,8	18,5	17,3
Uruguay	40,7	51,2	53,6

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1996.

Importación intrarregional por país
% de las importaciones intrarregionales
respecto de las importaciones totales

	1991	1993	1995
Argentina	30,4	31,8	29,4
Bolivia	54,9	65,1	53,3
Brasil	15,6	18,5	22,1
Chile	25,2	23,2	26,2
Paraguay	40,5	52,1	45,9
Perú	37,8	37,9	35,8
Uruguay	47,8	55,6	49,2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1996.

Desde el punto de vista político también se produjo un importante cambio. Durante la década de los ochenta se evidenció una ola de procesos democratizadores que implicó que a comienzos de la década de los '90 la casi totalidad de los estados presentaran democracias representativas. La dualidad democracia y economía de mercado incentivó un diálogo de distinto contenido y profundidad en la región.

Un tercer factor que incentivó el acercamiento en la región lo constituyeron los acuerdos de alcance subregional, que se han desarrollado en el Caribe, Centroamérica y

para el caso de sudamérica con el MERCOSUR. Pese a los malos augurios que algunos estudiosos hacían de este acuerdo al iniciarse en 1991, siete años después debe reconocerse que ha superado todas las expectativas desde que fue creado. Sin una base institucional fuerte, pero con una permanente voluntad política por resolver los conflictos entre sus miembros, ha cumplido las metas económicas que se había propuesto y, quizás lo más relevante, ha permitido un diálogo subregional en diversas áreas no económicas (educación, cultura, política, militar, social). El MERCOSUR es esencialmente un acuerdo económico, pero por sus implicancias y por la forma en que los países socios lo han asumido, se ha traducido en un eje aglutinador de varios procesos simultáneos, como son el incentivo de una interdependencia compleja entre sus economías, el incentivo de relaciones horizontales entre las sociedades que lo componen y la atracción de otros estados a este proceso (particularmente Chile y Bolivia). Adicionalmente, a nivel internacional se ha constituido en un referente político tanto en la relación con Estados Unidos, como respecto de Europa.

Los elementos novedosos de este nuevo marco asociativo es que si bien los estados fomentan un marco de cooperación, la nueva realidad ha superado con creces las posibilidades de las agencias o departamentos de los estados. En otras palabras, comienza a evidenciarse que actores no estatales (empresarios, universidades, sociedad civil organizada) comienza a interactuar a nivel transnacional, estimulando una vinculación horizontal o inter-societal.

No obstante este optimista panorama, se advierten tres situaciones que han hecho que este proceso de asociación se caracterice por su *heterogeneidad*^{xii}. Primero, el comportamiento subregional no es similar en toda América Latina verificándose zonas y/o países con dificultades en responder a estos nuevos desafíos. Se advierten zonas más dinámicas que otras. Segundo, entre los países que han impulsado mecanismos más formales de asociación también se advierten diferencias sustantivas. Es decir, no todos los países presentan un mismo

ritmo para alcanzar los objetivos que un determinado conglomerado busca obtener. Finalmente, dentro de cada país se provocan diferencias importantes entre sectores que alcanzan a participar de los beneficios de la cooperación intrazonal y aquellos sectores de la ciudadanía que no tienen acceso a ellos^{xii}.

Además de no ser homogéneos, los procesos de asociación de que hablamos podrían adquirir diversas características: podría tratarse de una relación subordinada como ocurre entre un país pequeño que no tiene otra opción que subordinarse a las decisiones de su vecino más poderoso (el caso Uruguay-Brasil); podría tratarse de una asociación competitiva, en la que si bien se participa de un esquema de cooperación, ello no implica necesariamente una complementación inmediata, por lo que se advierten signos de rivalidad y competitividad aceptando o negociando las reglas del juego frecuentemente (Brasil-Argentina); finalmente podría tratarse de una asociación totalmente complementaria, en la que la asociación genera equilibrados beneficios mutuos.

En síntesis, advertimos que el proceso de asociación presenta como factores motivadores la democratización política, las distintas políticas económicas de apertura y los acuerdos de alcance subregional. Al mismo tiempo, sostenemos que este proceso de asociación presenta dos características importantes: que se trata de vinculaciones en la que la sociedad en su conjunto está interactuando con otras sociedades y por otra parte, se evidencia una gran heterogeneidad tanto respecto de los beneficios que presenta, como en relación a la estructuración de recursos de poder entre los estados que lo componen.

Factores de disociación

Reconocemos que en la actual coyuntura existe una tendencia central hacia la cooperación entre los estados y sociedades latinoamericanas. Sin embargo, también se advierten signos que históricamente han frenado procesos asociativos. A estos los hemos denominado factores de disociación.

Dentro de éstos contamos, en primera instancia, la herencia histórica de desconfianzas vinculada a la conformación de los estados-naciones en América. Sabemos que tempranamente los estados latinoamericanos estructuraron sus dispositivos militares como respuesta a tensiones vecinales. Durante gran parte del siglo XIX y en algunos casos hasta las primeras décadas de nuestro siglo, se advierten disputas territoriales que no son sino fruto de la búsqueda de los estados de sus propios espacios territoriales. Si bien, durante este siglo se reducen los conflictos entre estados, subsisten tensiones por ejemplo entre Argentina y Chile, Chile y Perú, Bolivia y Chile, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela y Colombia y Nicaragua, por citar algunos casos.

La conformación de los estados nacionales en torno a hipótesis de conflicto vecinal ha sido la tónica en la mayor parte de la región. Ello ha implicado que en muchas naciones se haya desarrollado una educación y cultura que visualiza al vecino como un "rival" o "competidor" al margen de haberse resuelto los conflictos de definición territorial. Encontramos entonces dos particulares elementos: primero, el hecho de tener explícitas diferencias entre estados por una determinada definición territorial (caso Ecuador-Perú, Chile-Argentina, Bolivia-Chile), y segundo, la mantención de una visión de países competidores pese a que se han resuelto en su totalidad las diferencias limítrofes (caso Perú-Chile o Argentina-Brasil antes de la suscripción del MERCOSUR).

En este segundo caso aludimos a la estructuración de políticas exteriores, políticas de seguridad e incluso ámbitos culturales en las que se mantiene una lógica excluyente respecto de la relación con el vecino. Ciertamente este factor actúa como una limitante a la estructuración de una relación cooperativa ya que implica no sólo un cambio de las políticas de seguridad y exteriores sino que también, en ámbitos diversos en cada una de las sociedades tales como la educación y la cultura.

En segundo lugar, reconocemos la existencia de condicionantes internos, propios de cada país y que afectan (positiva o negativamente) las

decisiones respecto de las relaciones internacionales en cada uno de ellos. Hemos definido siete factores centrales, que los hemos desagregado con un fin analítico. Estos elementos van a determinar hasta cierto punto las decisiones estatales en política internacional. Ellos son:

■ *Nivel de consenso sobre definiciones de política exterior.* Se refiere a los consensos que existen entre la clase política y los distintos actores que componen la sociedad sobre las definiciones centrales de política exterior. Ello determina la consistencia y permanencia de aquellas definiciones a lo largo del tiempo.

■ *Nivel de coordinación política exterior y defensa.* Un tema central se refiere al nivel de independencia o coordinación entre la política exterior y de defensa, aspecto que contribuye a dar coherencia a las distintas políticas existentes sobre la materia.

■ *Nivel de estabilidad económica.* El nivel de estabilidad económica del país ciertamente que es un factor que va ha incidir en decisiones de política internacional.

■ *Nivel de interdependencia con países de la región.* Un hecho relevante se refiere al nivel de interdependencia (medido en términos económicos y de flujos de personas y capital) de un país a otro. Un bajo nivel de interdependencia con países de la región provoca que los estados marginen a un nivel secundario los temas de integración. Un alto nivel de interdependencia produce el efecto contrario, es decir, un mayor interés de los decisores y de la opinión pública en general en aspectos vinculados a la integración.

■ *Nivel de legitimidad del sistema político.* Alude a la legitimidad interna y externa de un determinado gobierno frente a la ciudadanía y la comunidad internacional.

■ *Nivel de contestación ciudadana.* Definimos la contestación ciudadana como el nivel de reacción de la ciudadanía frente a decisiones que las afectan como tal. Ello podría vincularse con los niveles de participación ciudadana,

niveles de protesta, etc. Se trata de un aspecto difícil de mensurar ya que se está en un proceso importante de transformación de los canales de participación ciudadana en relación a lo que primó en décadas anteriores. Sin embargo, requiere considerarse como un eje de análisis por su eventual influencia en decisiones de carácter nacional.

■ *Nivel de ingerencia de las FFAA en el gobierno.* Resulta difícil ponderar el nivel de ingerencia de las FFAA en el gobierno pues se trata de un factor subjetivo y muchas veces poco mensurable. Sin embargo es importante reconocer el nivel de ingerencia de las fuerzas armadas en las decisiones de política internacional y la forma en que éstas promueven sus posturas hacia las autoridades.

■ *Nivel de autonomía funcional de las FFAA.* Una cuestión importante es el nivel de autonomía funcional de las fuerzas armadas. Nos referimos a las atribuciones legales de las fuerzas armadas para desarrollar sus propias políticas y definir sus orientaciones centrales. Se consideran dentro de este análisis aspectos como las decisiones sobre gasto militar, aprovisionamiento de armas, planificación y ubicación del dispositivo militar, etc.

Los elementos descritos en sí no son factores disociativos. De hecho, la existencia por ejemplo de una alta estabilidad económica, acompañada de un alto consenso en política exterior, pueden ser factores determinantes para avanzar en un esquema asociativo. Lo que sí es un factor disociativo es cuando la combinación de algunas de estas características provocan desaveniencias entre estados ya que no representan intereses comunes. Las diferencias que se presentan entre Chile y Argentina en este sentido podrían ser ilustrativas de esta situación.

Una aproximación preliminar a la realidad subregional podría traducirse en el siguiente cuadro:

Condicionantes internas predominantes

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Perú
Consenso sobre Polit. Exterior	Medio	Medio	Alto	Medio	Alto
Coordinac. Exterior/defensa	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Estabilidad Económica	Bajo	Alto	Medio	Alto	Medio
Nivel de Interdependen	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Legitimidad Sistema Pol.	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo
Nivel Contestación Soc.	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Ingerencia FFAA en gob.	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto
Nivel autonomía funcional FFAA	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio

Nota: Para ejemplificar esta situación sólo se consideraron estos cinco países. El autor confeccionó este cuadro de acuerdo a una encuesta entregada a actores claves en cada uno de los países.

La tercera cuestión a tomar en cuenta se refiere a la visualización que cada país tiene de su rol en el contexto regional^{xiii}. Acá hay tres cuestiones a considerar: cómo los estados abordan el papel que quieren cumplir en la región; cuál es la vinculación que se establece con las principales potencias del mundo (su posicionamiento en el sistema internacional) y qué rol asignan a la seguridad regional. Estas tres preguntas parecen centrales en el caso latinoamericano por cuanto históricamente han existido visualizaciones en cada uno de los países sobre el rol que les ha tocado asumir o que les gustaría asumir en el contexto regional. Resulta de interés constatar que se han advertido cambios en el tipo de *Análisis* respuestas que algunos países de la región han tenido respecto de estas preguntas. Tampoco acá las respuestas de un país representan en sí factores de disociación. Sí se producen disociaciones cuando en la relación entre los estados se presentan diferencias en el tipo de respuesta que se está dando. Un

buen ejemplo de esta situación es Brasil y Argentina en la que en sus definiciones de política internacional no existen consensos sobre la relación con Estados Unidos y sobre el rol asignado a la seguridad regional.

En síntesis, consideramos que existen tres aspectos centrales y que aparecen como factores disociativos: la herencia histórica de desconfianzas entre los estados; la existencia de condicionantes internos a cada país que podrían limitar ciertos acercamientos; y las diferentes visualizaciones que pudiesen existir sobre las definiciones de política internacional en cada uno de los países.

Chile en el marco subregional

Si consideramos este marco analítico en la que están vigentes factores asociativos y de disociación en las relaciones interestatales en la subregión del Cono Sur, podría concluirse que no existirá en lo inmediato una modificación fundamental de la lógica que ha operado hasta la fecha, esto es, un progresivo incremento en las relaciones de interdependencia subregional, dinamizadas por el MERCOSUR, y en la que se mantendrán factores disociativos intervinientes entre los actores que conforman este subsistema y que incluye principalmente a los países miembros del MERCOSUR + Chile, Bolivia y Perú. La relación Argentina-Brasil constituye un eje central que está marcando en cierta medida al conjunto de la región. Avances o retrocesos en sus vinculaciones afectan directa o indirectamente al resto de los países. En el ámbito específico de la seguridad ellos son los que más han marcado pautas al intentar institucionalizar una relación cooperativa de seguridad, han explicitado sus políticas de defensa y han declarado la supresión mutua de la planificación de la defensa en torno a hipótesis de conflicto^{xiv}.

El hecho central es que las relaciones económicas son el factor que ha dinamizado las relaciones interestatales. Compartiendo la opinión de algunos estudios, han sido los nuevos vínculos económicos los que han llevado a generar como una externalidad el incremento del diálogo en seguridad^{xv}. Aquella situación

implicará tensiones y acomodaciones de los respectivos mercados internos que es difícil lleguen a provocar un conflicto interestatal de magnitud, aunque sí disputas bi o multilaterales como las que se han venido produciendo entre Argentina y Brasil. Desde el punto de vista político se observa un bajo nivel de institucionalización, aunque ella va tomando cuerpo en la medida en que va requiriéndose. Este hecho es sugerente para el tema de la seguridad dado que se observa que al incrementarse los niveles de interdependencia se han ido formalizando instancias de diálogo entre los estados a distintos niveles. Ello ha ocurrido entre Chile y Argentina en el período 1990-1997 y también ha sucedido entre Argentina y Brasil entre 1991 y 1997^{xvi}.

Desde el punto de vista de los factores internos que inciden en temas de seguridad, se observan las diferencias y matices que existen entre cada uno de los estados de la subregión. Mientras en Chile aparece como un aspecto negativo el alto nivel de autonomía funcional de las fuerzas armadas, en el caso argentino preocupa la inestabilidad económica, en tanto en Perú se pone en cuestión el grado de legitimidad del sistema político.

Lo que también debe ser motivo de análisis es la distinta visualización de los países en el contexto regional. Al no existir un consenso en materias tales como la ingerencia de las potencias en la subregión, el papel que cada país se autoasigna en el marco regional y las perspectivas que existen sobre la seguridad regional, ciertamente que se dificulta el diálogo político entre los estados. Estas circunstancias han impedido una mayor aproximación en temas de seguridad. Ejemplos de esta situación la encontramos en el alto protagonismo argentino en cuestiones vinculadas a la seguridad regional e internacional, frente a la mayor cautela chilena y brasileña en el mismo tema. Otra diferencia es el grado de aproximación argentina a Estados Unidos en temas de seguridad, cuestión que no se ha repetido en otros países de la subregión.

El eje central de nuestra argumentación es que de no mediar una institucionalización progresiva de las relaciones de seguridad en la subregión, no existirá una reducción de las percepciones de amenaza, y más aún, se tenderá a mantener una lógica compartimentada de relaciones cooperativas en lo político y económico con una visión de rivalidad en el plano de la seguridad. La emergencia de una nueva realidad impone el desafío de pensar tanto en el tipo de fuerza militar que cada país necesita diseñar para enfrentar un marco regional distinto al que hasta hace poco existía, como respecto a idear mecanismos de prevención de conflictos.

Entendemos por institucionalización progresiva de relaciones de seguridad, aquellas instancias de carácter bi o multilateral que contribuyan a generar un diálogo cooperativo entre los Estados de la región y que tengan por función principal prevenir o anticipar conflictos y eventuales riesgos entre los estados. Se trata de aprovechar los espacios existentes y crear nuevos donde sea posible. No hablamos de generar una instancia *ad hoc* para la seguridad de carácter supranacional, cuestión que si bien ha sido planteada en algunos foros, consideramos inoportuna por los factores disociativos que todavía están presentes en las relaciones entre los estados. Más bien implica el desafío de fortalecer y otorgar contenido a las instancias existentes (mecanismos de entendimiento entre ministerios de Defensa, foros militares bilaterales, mecanismos de consulta en zonas de frontera, etc.) a través de los cuales podría diseñarse un intensivo programa de fortalecimiento de medidas de confianza mutua^{xvii}. Esta visualización implica gradualidad dado que tomaría en cuenta las dificultades particulares que algunos países tienen en sus relaciones bilaterales, pero al mismo tiempo considera la necesidad de involucrar distintos niveles de cooperación desde lo más general (foros multilaterales), pasando por las relaciones entre estados, ministerios, departamentos, y hasta llegar a un nivel local en regiones específicas donde se visualicen riesgos^{xviii}.

La progresividad supone que con el tiempo también existirá una “densificación” de las

relaciones de seguridad, esto es, se avanzará en medidas de confianza de mayor envergadura y que impliquen la reducción al mínimo de posibilidades de un conflicto.

Para Chile esta situación requiere especial atención. Las actuales autoridades el proceso de integración se ha constituido en un elemento estratégico central para la estabilidad de las relaciones fronterizas. En los últimos años el objetivo central de la política exterior vecinal ha sido "consolidar relaciones estables y claras, antes que persistir en equilibrios precarios bajo la constante amenaza de tensiones en la frontera"^{xix}.

Sin embargo, es posible advertir que subsisten factores que condicionan un mayor acercamiento y que aluden a diferencias históricas sobre la consolidación del estado-nación (conflictos limítrofes y sus consecuencias), condicionantes internas diversas entre Chile y sus vecinos y visualizaciones distintas sobre el rol que algunos países desean jugar en la región.

Esta caracterización lleva a advertir que los factores de asociación y disociación están presentes de modo a veces contradictorio en el caso nacional. Se requiere por lo tanto avanzar en la búsqueda de una mayor consistencia entre unos y otros, cuestión que ciertamente no depende sólo de la voluntad de un país. Por un lado se advierte una lógica económica de tipo asociativa, pero al mismo tiempo subsisten lógicas de disociación en términos de la defensa y de los objetivos políticos, no tanto por la indefinición de estos últimos, sino que por la poca coherencia que se presenta entre los objetivos de política exterior y de defensa.

Un escenario más interdependiente genera mayor sensibilidad de uno y otro país respecto de su vecino. Las decisiones que tome uno, afectan con mayor fuerza al otro. Asimismo, las indefiniciones o contradicciones internas ciertamente que se hacen notar con mayor fuerza en la esfera internacional.

La situación de Chile en el contexto subregional es peculiar y diferenciada. Por una

parte se advierte un fuerte dinamismo en la esfera económica y política en su relación con los tres vecinos. Aunque si bien en términos económicos el porcentaje de interdependencia respecto de la región parecería no muy significativo (poco menos del 20%), se ha acelerado en los últimos siete años, incentivándose la exportación de productos que presentan un mayor valor agregado. En los casos de Argentina, Perú y Bolivia (en orden de precedencia) se ha producido un importante flujo de capitales chilenos, lo que ha fortalecido las relaciones económicas y comerciales. Asimismo el flujo de personas se acelera, creciendo de manera importante el sector servicios de nuestra economía. En otras palabras, si analizamos el tipo de relación que ha establecido Chile con Europa, Estados Unidos o Asia, vemos que en aquellos casos es básicamente una relación de intercambio de productos (y en el caso chileno de materias primas), mientras que en la relación con América Latina adopta una cualidad distinta^{xx}.

Al mismo tiempo, tenemos un escenario que avanza a un ritmo acelerado en el caso de los países del MERCOSUR -particularmente con Argentina y Brasil- y otro que avanza más lento en la relación con Perú y Bolivia.

La opción de Chile ha sido el establecimiento de un asociacionismo que hemos caracterizado como diferenciado. Esto implica que se buscan acuerdos de beneficio propio con países o grupos de países por separado, sin proponerse una estrategia de participación más global. Esta diferenciación también es temática, es decir, se actúa por carriles separados en la relación económica, política, militar o cultural.

Las perspectivas de una eventual "institucionalización" de la relación vía la incorporación de Chile al acuerdo como miembro pleno del MERCOSUR parecen ser escasas. Tampoco parece previsible un incremento significativo de la interdependencia económica con la región por la propia naturaleza de la economía chilena. La opción que ha marcado a la economía ha sido consolidar una relación más o menos equilibrada con Asia, América y Europa. Tal como recién señalábamos, la única e importante diferencia

con América Latina es la distinta cualidad de la relación ya que se trata de una relación que tiene implicancias de tipo social, cultural y productiva, además de las estrictamente económicas.

Sin embargo, surge la interrogante sobre la posibilidad y/o conveniencia de mantener esta estrategia de asociacionismo diferenciado.

Es factible que en el caso de Chile, de mantenerse una situación como la que en la actualidad prevalece, en los próximos años podría advertirse una constante fricción entre los factores asociativos y disociativos. En Chile aquella situación se expresa con mayor fuerza porque en su relación con los vecinos existen todavía desconfianzas históricas no resueltas, los condicionamientos internos actúan de modo contradictorio entre los países (particularmente con Argentina y Perú) y las visiones sobre el rol que le cabe en el contexto regional es distinto.

Esta situación podría traducirse en una eventual exclusión de Chile de procesos significativos que pudiesen ocurrir entre los países miembros del MERCOSUR en aspectos siempre vinculados a la seguridad. Un ejemplo de esta situación son los avances cooperativos que se han producido en Argentina y Brasil sobre el uso pacífico de energía nuclear, aspecto sobre el cual Chile no ha definido todavía una política.

En el plano externo, el desafío apunta a la capacidad de las autoridades de los diferentes estados para articular una relación cooperativa que tienda a minimizar los riesgos y/o amenazas estableciendo mecanismos de anticipación y prevención de conflictos. La consolidación de un ambiente estable ciertamente que pasa por la voluntad política de impulsar iniciativas que no excluyan actores (es decir, que sean inclusivos), y que al mismo tiempo den cuenta de las limitaciones y oportunidades de ampliar las relaciones de confianza entre los estados.

Notas

1. Este trabajo forma parte del proyecto FONDECYT N° 1970109 titulado "La

Para Chile por lo tanto se presenta un doble desafío. Desde el punto de vista interno una postura que no contemple respuestas a los nuevos temas de seguridad en la región y que no esté dando cuenta de un entorno regional cambiante, ciertamente que limitará las posibilidades de cooperación entre los estados. El desafío central debiera tender hacia una mayor articulación de las actuales políticas sectoriales (Exterior, Defensa, Economía, etc.) bajo lo que se ha denominado una gran estrategia^{xxi}, esto es, la combinación de todos los elementos, militares y no militares, requeridos para la preservación y ampliación de los intereses nacionales de largo plazo. Dado la actual dinámica de cooperación y estabilidad en las relaciones vecinales, debiera privilegiarse potenciar aquellos elementos políticos y económicos, sin por ello excluir aquellos propiamente militares vinculados a la disuasión. Lo anterior implica la necesidad de consensuar políticas de Estado sobre temas de política internacional y seguridad. Si bien en Chile existe consenso político interno sobre las principales orientaciones económicas y políticas, ello no parece muy claro cuando se discuten temas atinentes a la seguridad y el nuevo marco regional emergente. Es en este tema en donde se requiere discutir y buscar consensos internos sustantivos^{xxii}.

complementación económica chileno-argentina como nuevo factor de amenaza a la seguridad (?)". Una versión preliminar fue discutida en un taller de FLACSO-Chile realizado el 27 de mayo de 1997. El autor agradece los importantes aportes de los asistentes a dicho evento. Una particular contribución la hizo Carlos Martín. A todos ellos se les libera de responsabilidad sobre este trabajo.

2. Claudio Fuentes es profesor-investigador de FLACSO-Chile.
3. Al respecto ver Hans Morgenthau; **Politics Among Nations. The struggle for Power and Peace**, New York, Alfred A. Knopf 1960. y
4. Robert O. Keohane y Joseph Nye. **Poder e interdependencia. La política mundial en transición**. GEL Editores, 1988, p.23.
5. *Ibid*, p. 22 y ss.
6. Al respecto ver Bjorn Moller "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". En **Desarrollo económico**, Buenos Aires, N° 143, octubre-diciembre 1996.