



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Flores, Mario César

# La dimensión estratégica de la integración regional



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Flores, M. C. (1996). *La dimensión estratégica de la integración regional*. *Revista de ciencias sociales*, (5), 77-83. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1437>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **La dimensión estratégica de la integración regional\***

**Mario César Flores\*\***

El mundo vive un cambio de siglo caracterizado por un reordenamiento político y económico cuyos rumbos definitivos (¿definitivos por cuánto tiempo?) aún no se perciben con claridad. Se pone en tela de juicio el sistema de estados soberanos, al menos respecto de algunas cuestiones consideradas críticas (medio ambiente, recursos naturales, delitos transnacionales); se especula acerca de una hipotética "medievalización" política bajo la égida de uno o varios imperios económicos e incluso se menciona la posibilidad de un fluido, pero hasta ahora ni siquiera esbozado, gobierno mundial (una confederación mundial que se ocuparía de los mencionados asuntos críticos mientras se mantiene la autonomía local para los otros).

Al margen de las dudas y los devaneos, el hecho concreto es que el mundo, en efecto, se está "organizando", aún de modo un tanto impreciso, en torno y a partir de dos ordenamientos pautados por la economía: uno global, estructurado sobre la reducción de las restricciones al comercio mundial, y el otro regional, en el que esa reducción es regulada y estimulada políticamente y está acompañada o sucedida de medidas de aproximación política. Este artículo trata sobre el segundo ordenamiento, el regional, y se plantea el objetivo de analizar las consecuencias concretas de la regionalización económica, específicamente del Mercosur, sobre la dimensión estratégica.

**Ordenamiento regional y dimensión estratégica**

\* Traducción de Ada Solari.

\*\* Almirante de Escuadra (Retirado). Ex Ministro de Marina y ex Secretario de Asuntos Estratégicos de Brasil.

La primacía de los parámetros económicos en el "ordenamiento" del mundo no es en rigor una novedad del fin de siglo. Desde hace mucho tiempo, en la medida en que los absolutismos monárquicos, con sus razones de estado más políticas (incluidas las dinásticas) que socioeconómicas, fueron perdiendo espacio ante la democracia, más sensible respecto de los intereses objetivos de los pueblos, entre los cuales juega evidentemente un papel protagónico la economía, los ordenamientos internacionales pasaron a estar crecientemente condicionados por la siguiente secuencia de influencia (diferente de la prevaleciente en la época de las monarquías absolutas): economía-política-estrategia (seguridad). La más conspicua excepción de esta secuencia fue, en los últimos tiempos, la Europa occidental post Segunda Guerra Mundial. En efecto, el recelo hacia la ex Unión Soviética hizo nacer allí en primer lugar a la OTAN, organización estratégica con los Estados Unidos, y sólo más tarde a los instrumentos económicos iniciales (acuerdo del carbón y el acero, Euratom), que culminaron con la Comunidad Económica Europea, hoy en transición hacia la Unión Europea, aún predominantemente económica pero que ya muestra algunos rasgos políticos. La naturaleza excepcional de la secuencia europea reciente (la primacía de la seguridad) se torna evidente con el hecho de que la inversión ocurrió de forma automática a partir del ocaso de la amenaza del Este, y sólo una reversión (improbable) del proceso plantearía nuevamente la prioridad de la seguridad estratégica y de la OTAN, hoy una solución en busca de un problema.

En el ámbito de las preocupaciones brasileñas objetivas actuales, superados los antagonismos de cuatro siglos de rivalidades coloniales y después nacionales, con sus corolarios políticos y principalmente estratégicos (durante tres siglos los ejércitos del Cono Sur vivían preocupados fundamentalmente unos con otros), lo que se observa hoy es el desarrollo de las relaciones regionales pautadas principalmente, aunque no solamente, por la economía. Al igual que en otras partes del mundo, esto es lo que ocurre, en particular, en la relación Argentina-Brasil, cuyos efluvios

se esparcen sobre Uruguay y Paraguay y son decisivos para los rumbos del Mercosur.

Lanzado o, al menos, "anunciado" con cierta precipitación riesgosa, especialmente para el Brasil, aunque exitoso en términos de generación, crecimiento y consolidación de los intereses económicos integrados y complementarios, útiles para la solución de problemas sociales, el "Mercosur económico" evolucionará, de forma natural, hacia otra etapa del complejo proceso de integración, en la cual a los mecanismos económicos se sumarán otros de un tenor más político (migración, cultura, medio ambiente, posiciones comunes frente al mundo), para llegar finalmente, en caso de ser necesario, a la etapa estratégica. Última etapa por dos razones básicas: 1) la resistencia de la cultura de la rivalidad multiseccular que, por obvios motivos, se muestra muy sensible en el universo de la seguridad, y 2) la ausencia de una amenaza común de peso y verosímil como para "derribar" la resistencia cultural y construir un esquema solidario de seguridad, como ocurrió en Europa entre 1947 y 1989/1990 y, de cierta forma (una "cierta forma" por lo menos discutible hoy respecto de la necesidad, la conveniencia y la conducta), en el mismo Cono Sur, por poco tiempo, durante los regímenes militares argentino y brasileño. Entonces, y a pesar de la tradición histórica y del antagonismo contemporáneo producido por el litigio Itaipú x Corpus, los ejércitos de la Argentina y el Brasil mantuvieron una relación estrecha, no formalizada por medio de un acuerdo explícito entre los gobiernos, destinada esencialmente al control interno de los dos países en el contexto de la guerra fría.

La superación de la primera razón requiere tiempo; sin embargo, ya está ocurriendo. En efecto, desde hace casi veinte años (por lo tanto, desde la época del mencionado litigio), las marinas brasileña y argentina, históricamente menos afectadas que los ejércitos por las rivalidades locales, practican maniobras bilaterales de rutina. Por cierto, la superación de la resistencia cultural será tanto más rápida cuanto más exitosos sean los pasos de la integración económica y de la convivencia política que la economía trae aparejada.

## **Integración estratégica**

Respecto de la segunda razón, si, por un lado, el hecho de que no haya una amenaza común desacelera el ritmo de la superación de los residuos de la cultura de la rivalidad multiseccular y sus antagonismos que, según parece, son una página dada vuelta de la historia del Cono Sur, por el otro, esta ausencia no debe servir de pretexto para la "invención" de sucedáneos de la amenaza clásica (o irregular de importancia considerable), capaces de "justificar" una preocupación militar solidaria. Sucédáneos como los que las grandes potencias (sobre todo los Estados Unidos) parecen intentar imponernos, a saber: los grandes delitos transnacionales, en especial las drogas y el terrorismo. Estas amenazas existen, son preocupantes, pero no justifican acuerdos formales de seguridad militar. Tanto en la Argentina como en el Brasil, constituyen problemas de seguridad pública y de orden legal, más que de seguridad estratégica y defensa externa; en ambos lugares, el papel militar en su control es el de coadyuvante o de apoyo a la acción policial -lo que, por cierto, no significa un impedimento a la cooperación militar, eventual y limitada, en las fronteras-.

Así, cabe la pregunta: ¿cuál es, o debe ser, por ahora, la dimensión estratégica de la integración regional (Mercosur)?

La historia de los últimos siglos, en especial del siglo XX, demuestra que los tratados de seguridad colectiva, fundados sobre principios utópicos y abstractos sujetos a interpretaciones nacionales condicionadas por los intereses de cada país, son prácticamente inocuos, sólo funcionan cuando está involucrada una gran potencia y, en el fondo, son más un motivo de satisfacción profesional para los diplomáticos que un instrumento de seguridad internacional confiable.

Respecto del tema de este artículo, es obvia la inutilidad de un tratado de esta naturaleza, firmado por los países del Mercosur. Para "ajustar" desavenencias locales, posiblemente poco significativas, el éxito de la integración económica es mucho más eficiente que los principios de la seguridad colectiva, bien intencionados pero frágiles cuando se enfrentan con la vida real... En el caso, improbable,

de que ocurran problemas más graves que involucren a las grandes potencias, ¿qué eficacia tendría dicho tratado sin la participación de los Estados Unidos, árbitro de la cuestión así como de la validez de los principios? Seamos realistas: ¿será que un idílico y abstracto tratado de seguridad colectiva entre los países del Mercosur llevaría al Brasil a participar militarmente del lado de la Argentina en una segunda época de conflicto por las Malvinas...?

En cuanto a los acuerdos militares con objetivos y compromisos bien definidos y limitados –los que en general funcionan–, nos encontramos en el caso, ya considerado, de la ausencia de razones comunes que los justifiquen. Al menos si no aceptamos como razones válidas para los acuerdos de naturaleza militar las amenazas mejor calificables como delitos transnacionales de competencia policial que como problemas de defensa nacional, como parece ser el entendimiento prevaleciente hoy.

¿Qué queda entonces? ¿Nada? No exactamente. Existen algunos campos, limitados, es verdad, en los que la relación económica del Mercosur puede ser extendida al campo estratégico.

En uno de ellos, quizás el más crítico e importante, la cooperación inspiradora de confianza mutua ya está en marcha: se trata del campo nuclear, donde ya fueron establecidos instrumentos (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control, ABACC) y mecanismos que están funcionando bien y que exorcizaron los fantasmas nucleares de las décadas anteriores. Si la Argentina retoma su programa espacial (el proyecto Cóndor), sería óptimo que lo hiciera en cooperación con el proyecto brasileño del Vehículo Lanzador de Satélites (VLS). Óptimo, además, desde dos perspectivas: la del desarrollo de las actividades espaciales pacíficas en cooperación, y la económica, pues la cooperación permitirá que ambos países economicen.

Pero la cooperación, que es, afortunadamente, un complemento natural del interés mutuo protagonizado por la economía, no se limita a las áreas nuclear y espacial; se extiende a todos los programas de armamento cuyas características admitan y justifiquen la complementariedad de los esfuerzos. Esto es así por las dos razones siguientes:

**Cooperación  
en el campo  
nuclear y  
espacial**

tes, que están por detrás de los excelentes programas bi o multilaterales de armamento en marcha en la Unión Europea, y que son coherentes con el "espíritu" del Mercosur:

- la reducción, en cada país, de la presión sobre los presupuestos militares, hoy sofocantes y sin esperanza de una mejoría significativa. Esto es particularmente importante porque los programas de armamento moderno, sobre todo cuando se extienden desde la investigación y el desarrollo hasta la producción industrial, son generalmente caros. Y serán mucho más caros si la demanda final se limita a la de un único país. Cabe recordar aquí que exportar para terceros (como lo hizo el Brasil en los años 1970/1980) no es más una solución a causa de las crecientes dificultades impuestas por las grandes potencias al comercio internacional de material de interés militar, vía controles legitimados (agencias internacionales, acuerdos del tipo MTCR) o simplemente vía "dumping"; y

- asociada con –y complementaria de– la razón anterior, la conveniencia de reducir la vulnerabilidad financiera y tecnológica de los programas, que perturba su continuidad cuando no los interrumpe. Esa vulnerabilidad es evidentemente menor cuando los programas son compartidos (menos presión sobre el presupuesto de cada país, eventualmente insoportable, y más aporte mutuo de conocimiento tecnológico).

**Programas de armamento, economía y estrategia**

Estas razones para la cooperación en programas de armamento se concretan de diversas formas: intercambio de informaciones, licencias de producción, acuerdos de cooperación técnica y financiera, etc. Cuando hay complementariedad industrial, además del natural sentido económico del Mercosur, hay también una ventaja político-estratégica, que se refleja en el hecho de que los países participantes se necesitan mutuamente para concretar sus programas de armamento. Se trata de un caso feliz de sumatoria de conveniencias: la económica (cooperación financiera y escala de demanda) y la estratégica (dependencia recíproca).

Otro ingrediente saludable de la cooperación en el área de la seguridad estratégica, que prescinde de tratados de seguridad colectiva o de acuerdos con objetivos específicos, aquéllos inocuos y éstos hoy innecesarios, es la realización de maniobras militares conjuntas y limitadas, inspiradas en situaciones plausibles y simples. Como se dijo, las marinas ya las realizan; es conveniente extenderlas a los ejércitos y las fuerzas aéreas, lo que es algo más complicado porque, mientras que las marinas se ejercitan en aguas internacionales, los ejércitos y las fuerzas aéreas se verían envueltas en la cuestión de las territorialidades nacionales.

La cooperación y el control en las tecnologías de punta de interés militar (aun cuando en la práctica real no haya ningún interés militar implicado), la cooperación en programas de armamento y la realización de maniobras conjuntas –todo esto complementando el éxito de la vertiente fundamental del Mercosur, la económica, y de la subsiguiente, la política– irán poco a poco convirtiendo la cultura estratégica de los recelos recíprocos en una de entendimiento y apoyo recíprocos. Paulatinamente, Monte Caseros, Sarandí, Tonderos, Riachuelo, Tuiuti, se tornarán meros recuerdos históricos, respetables pero decididamente superados, en favor de una dimensión estratégica desvinculada de acuerdos inocuos e innecesarios, sin preocupaciones paranoicas o artificiales. Una dimensión integrada por su propio peso y complementaria de la integración económica y de la aproximación política, con efectos positivos para la consolidación del “bloque” regional centrado en el Mercosur y para la presencia activa de ese “bloque” en las cuestiones globales. ♦