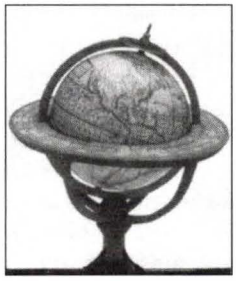
INTEGRACION Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD

¿Suma - Cero?

"Si vis pacem, parabellum".

Oscar Aranda Mora *



Introducción.

La integración económica es una de las características del proceso de globalización contemporáneo. Pero, ¿Cuál es el efecto de la integración en cuanto a la seguridad externa?[1] Hay quienes postulan que integración y amenazas a la seguridad son dos "variables de suma - cero", por lo que a mayor integración, menores amenazas a la seguridad. Esta no es la primera vez que una nueva condición internacional, basada en el comercio, ha llevado a creer que la posibilidad de una paz duradera se abre a la humanidad : "en los últimos dos siglos la única cosa más común que las predicciones acerca del fin de las guerras ha sido la guerra misma[2]", y desgraciadamente la práctica ha demostrado que sólo los esfuerzos activos para conservar la paz, respaldados por una fuerza creíble han creado y mantenido las condiciones de seguridad requeridas para el desarrollo, aún a costa del empleo del poder militar cuando la situación lo ha requerido.

Apostar a una disminución automática e inmediata de las amenazas a la seguridad externa como resultado de la integración parece aventurado, lo que hace conveniente indagar -en términos teóricos- los posibles efectos de la integración en la seguridad externa. Hoy, en un mundo caracterizado por la búsqueda de competitividad sistémica y cuando la única alternativa a la integración pareciera ser de una autarquía basada en sistema económico de subsistencia, resulta indispensable identificar aquellos elementos teóricos que permitan luego -en la práctica- analizar los efectos sobre la seguridad nacional de la integración entre los países, de manera de minimizar sus posibles efectos perjudiciales al interés nacional.

Este trabajo pretende demostrar que integración y amenazas a la seguridad no son necesariamente dos "variables suma - cero", determinando el papel del Poder Militar como respaldo al proceso de integración. Para esto verificaremos las causas del conflicto en general y de las guerras en particular. Analizaremos luego un caso particular de conflicto, aquel en el que se comparte un interés común. Luego revisaremos el comportamiento de los Estados, para verificar las características del proceso de toma de decisiones gubernamental. Por último analizaremos el efecto de la integración en cuanto a los conflictos y cómo influye en este efecto el Poder Militar.

Conflicto.

Según Julian Freund el conflicto "consiste en un enfrentamiento o choque intencional entre dos individuos o grupos de la

---

* Capitán de Corbeta Av.Oficial de Estado Mayor.

1 Por seguridad entenderemos aquella condición que permite superar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas de índole externa, político-jurídica o socioeconómica que interfieran los intereses vitales de un Estado.

2 "On the Origins of War", pág. 1.

misma especie, que se manifiestan recíprocamente una intención hostil, en general a propósito de un derecho, para cuya mantención, reafirmación o restablecimiento tratan de doblegar la resistencia del otro (...) recurriendo eventualmente a la violencia". Apreciamos entonces que es el desacuerdo en torno a un derecho el factor originador de conflictos, que pueden -eventualmente- escalar y manifestarse violentamente, en la forma de una guerra.

Comúnmente se acepta que el sistema internacional es anárquico, porque no existe una autoridad superior que ordene a los Estados como actuar.[3] Entonces ¿Cómo se originan los "derechos" que supuestamente motivan los conflictos?

La existencia de conflicto supone una relación previa entre los contendientes. Un conflicto entre Chile y Sri Lanka resulta altamente improbable debido a la inexistencia de relación alguna entre los dos países. Es cuando los Estados se relacionan cuando aparece la posibilidad de conflicto, sea esta relación producto de la vecindad, de relaciones económicas, o de un interés compartido, tras de lo que siempre se encuentra el Poder en alguna de sus manifestaciones. De las relaciones entre los Estados aparecen los supuestos "derechos" de unos sobre otros y recalcamos su carácter de "supuestos" porque como veremos, resulta especialmente relevante la percepción del derecho que pueda existir en uno u otro Estado.

La relación que nos ocupa en este caso es aquella de índole comercial. Esta relación se caracteriza porque ambas partes comparten el común interés de alcanzar un beneficio económico mutuo equivalente mediante el intercambio de bienes o servicios, lo que le otorga características de contrato, naciendo derechos y obligaciones entre los contratantes.

El Interés Común y los Conflictos.

Una situación especial de conflicto es aquella en la que los actores comprometidos comparten un interés común. Conceptos tales como disuasión, guerra limitada, desarme y negociación se relacionan con el interés común y la dependencia mutua que puede existir entre los participantes en un conflicto, conflicto que se debe asociar a un juego de suma variable, en el que existe el común interés en alcanzar una solución favorable para ambos jugadores. (2. Schelling, 1963).

En el caso de dos países integrados económicamente, existirá –en algunos actores nacionales[4] de ambas partes– la conciencia de que la solución de los conflictos no debe traer aparejada un grado excesivamente alto de destrucción o daño para la otra parte, toda vez que dicha solución en ningún caso maximizará las potenciales ganancias e incluso acarrearía efectos perjudiciales para el vencedor. Así vista, la integración económica origina una fuerza moderadora de conflictos, pero antes de concluir al respecto es necesario indagar algo más sobre la naturaleza de la guerra y sus factores causales, así como recalcar que la conclusión anterior se basa en una suposición: el comportamiento racional de los Estados, basados en cálculos económicos de costo-efectividad.

Orígenes de las Guerras.

Tucídides, el "Padre de la Historia", agrupa en tres las causas de las guerras: "Honor, Temor e Interés". Por honor es posible entender la gloria, el deseo de mantener un status comprometido y el prestigio. El honor no resulta deseable solamente por su valor intrínseco o motivos de índole sentimental, es además de vital importancia debido al prestigio, que se encuentra en una relación directamente proporcional al Poder. Cuando el Poder de un Estado crece, éste

3 Aunque es preciso aceptar el sistema internacional, aunque anárquico, está ordenado por el Poder de los Estados, Poder que a menudo permite a un Estado o grupo de ellos dirigir el comportamiento de un tercer Estado.

4 Por "actores nacionales" en este trabajo consideramos aquellos sujetos u organizaciones, que forman parte de la elite estatal y del sector privado, e influyen en los procesos de toma de decisiones del Estado.

generalmente espera ver reconocida su condición, lo que puede llevarlo a la guerra para ganarse un lugar junto a los fuertes.[5] Inversamente, cuando el Poder decrece, puede librarse una guerra para mantener el prestigio, porque éste, entendido como "reputación de poder", es un elemento importante a la hora de intentar persuadir, inducir, negociar o incluso coercer a otro Estado. Guerras de honor serían también aquellas que se libran por una causa doctrinaria, causa que por motivos de prestigio el Estado desea liderar.

Las otras causas de las guerras nos resultan hoy más familiares. Las guerras por *Interés* o ganancia son aquellas que se emprenden esperando racionalmente un retorno superior al esfuerzo desarrollado ; mientras que las guerras por *Temor,* son aquellas actualmente denominadas "*preventivas*". Cabe destacar la naturaleza subjetiva de las causas originadoras de las guerras. Las denominadas guerras de *Temor* y *Honor* se basan en estimaciones sobre el comportamiento futuro de otro Estado o en percepciones basadas, muchas veces, en factores subjetivos.

Debido a su carácter subjetivo, empíricamente se ha demostrado que pueden existir percepciones opuestas respecto del mismo hecho en los diversos actores nacionales(3. Fuentes y Martin, 1998), siendo éstas determinadas tanto por las experiencias individuales y colectivas, como por los intereses particulares de cada actor. En resumen diremos que entre las causas de las guerras se encuentran factores de índole subjetiva, basados en percepciones. Diremos también que estas últimas son variables, aún dentro de un mismo país y sobre un mismo hecho.

Las Fuerzas que intervienen en las Guerras.

El General Von Clausewitz en su representación trinitaria de la guerra indica sus tres principales actores y las fuerzas que representan : El *Pueblo,* motivado por el odio y la enemistad ; el *Gobierno,* guiado por cálculos racionales que representan el Interés Nacional ; y las *Fuerzas Armadas,* que sobreponiéndose creativamente al azar y a la incertidumbre, desarrollan operaciones de combate. Estas tres tendencias, aclara, "son de variable magnitud[6]". En algunas guerras puede primar la componente racional, mientras que en otras puede ser la pasión del pueblo la que arrastre al gobierno. Incluso el valor asignado al mismo hecho varía en el tiempo y algo que resulta hoy aceptable puede mañana representar una afrenta insufrible.

Una limitación al modelo de Clausewitz es la suposición de racionalidad en la actuación del gobierno. Tal como el maestro en varias partes de su obra aclara, "se sobreentiende que la política encierra y concilia todos los intereses del Gobierno", aunque también aclara que "Ella [la Política] puede ser mal dirigida, servir principalmente a la vanagloria, el interés privado, la vanidad de los gobernantes[7]". En suma, la política podría obrar sin representar el mejor interés del Estado, debido a motivaciones personales, inercia burocrática, intereses de grupos o instituciones u otros factores y a menudo las decisiones de los gobiernos representan una sumatoria de influencias de índole organizacional y política. (5. Allison).

Una de las potenciales causas de aparición de sentimientos hostiles hacia otros pueblos es el sentimiento de *Privación Relativa.* Los pueblos pueden comportarse agresivamente no porque sean pobres en términos absolutos, sino porque sienten que son –injustamente– más pobres que otros o porque sus expectativas no son satisfechas.(6. Russet, 1995).

Un gobierno democrático puede resultar especialmente sensible al factor Pasión, sobre todo ante la cercanía de elecciones. Es

5 Como la aspiración de un "lugar bajo el sol", que llevó a Alemania a la Primera Guerra Mundial.
6 Clausewitz, pág. 46.
7 Clausewitz, pág. 717.

en estas oportunidades cuando las dotes de conductor del Gobernante se ponen a prueba, ante un electorado que le exige un comportamiento más agresivo, llevado por una lógica no siempre racional que ha derivado en la aparición de un sentimiento hostil hacia otra nación. El factor pasional de las guerras se encuentra movilizado, y sólo la racionalidad del gobernante puede evitarla.

En síntesis, podremos concluir aquí que la conducta de los Estados tanto en la guerra como en la decisión de ir a ella, no se basa en motivos puramente racionales y que existen aspectos relacionados con la psiquis colectiva, de procedimientos organizacionales, políticos, de intereses particulares de ciertos grupos u otros que pueden apartar al Estado de un comportamiento puramente racional que atienda el Interés Nacional. Debido a la existencia de estos aspectos, un conflicto podría escalar más allá del umbral crítico, desencadenando una guerra, aunque la racionalidad económica y cálculos de tipo costo-beneficio desaconsejen tal curso de acción.

Integración, Asimetrías y Conflicto.

Las relaciones interestatales no se desarrollan en un plano de igualdad absoluta. Aunque al menos teóricamente todos los Estados tienen los mismos derechos, como en la práctica todos son diferentes en riqueza, prestigio y poder, las relaciones entre ellos tienden a representar estas diferencias. Los Estados son militarmente dispares, sus relaciones comerciales pueden arrojar una balanza favorable a uno u otro país y aunque exista una balanza relativamente equilibrada, la estructura de la relación comercial puede hacer a un país más dependiente del otro. Los factores de riqueza, no sólo están desuniformemente distribuidos, sino que además su naturaleza variable y la influencia que sobre ellos ejercen los factores políticos, motivan variaciones en la distribución de la riqueza y del Poder económico, una de las componentes del Poder Nacional.

Las relaciones de interdependencia también resultan asimétricas, hecho originado en la diferente *vulnerabilidad* de los actores internacionales al comportamiento de otros actores. Chile, por ejemplo es vulnerable en un grado muy superior a la recesión en Japón que Japón a la recesión en Chile, aunque la balanza comercial entre los dos países estuviera equilibrada. La dependencia de Japón al petróleo estadounidense antes de la Segunda Guerra Mundial no poseía equilibrio alguno en Estados Unidos y ciertamente esta vulnerabilidad sin contrapesos, explotada por los EE.UU. fue uno de los factores que precipitó la guerra entre esos países (una guerra de Temor-Interés por ambas partes). Diferencias en los bienes o servicios intercambiados pueden originar vulnerabilidad en un Estado. Un país energéticamente dependiente de otro es vulnerable a éste, aunque la balanza comercial se encuentre equilibrada.

Un caso particular de asimetría es la que existe cuando el país económicamente vulnerable es militarmente más fuerte que su socio comercial. En este caso, ante una situación que signifique perjuicios serios para el país comercialmente vulnerable, éste se vería especialmente tentado a emplear su poder militar para compensar sus desventajas económicas en la hora de negociar. El

poder, entendido como *la habilidad de prevalecer en un conflicto y de vencer obstáculos,* se sirve de variadas herramientas, y el Poder Militar es una más de ellas.

Pero también un Estado podría buscar cierto grado de poder económico sobre otro militarmente más fuerte de manera de compensar un desequilibrio estratégico. Esta aparente contradicción se explica debido a la naturaleza paradójica de la lógica estratégica : De insistir en lo que resulta ventajoso más allá de cierto punto,[8] la ganancia empieza a disminuir y pronto el efecto es sencillamente contraproducente (7. Luttwak, 1995). En este caso de asimetría, el Estado más débil debe apreciar correctamente en qué punto de la ecuación Poder Militar/Poder Económico, maximiza sus probabilidades de éxito en los conflictos sin llegar a producir *Temor* en el más fuerte, atendiendo especialmente el carácter de los Objetivos de cada Estado.

Otro caso sería el de vulnerabilidad económica aparejada de inferioridad estratégica. En este caso las dos componentes de mayor efectividad coercitiva del Poder Nacional se encuentran de parte de un Estado, lo que indudablemente le otorga una alta capacidad de influenciar el comportamiento del otro Estado para obtener soluciones ventajosas a los conflictos bilaterales.

Integración y Probabilidad de conflictos.

Las relaciones de interdependencia no resultan necesariamente pacíficas (8. Brown, 1987) y existen al menos tres motivos que explican lo anterior:

– Un grado de dependencia vital de un Estado hacia otro puede dar lugar a la existencia de provocaciones inaceptables, desde el punto de vista del *Temor* o incluso del *Honor.*

– Si las expectativas puestas en una fuerte integración fallan en materializarse, pese a los altos costos internos que alcanzar esta condición pudo haber exigido, la frustración resultante puede empujar a la guerra, debido a la aparición de un sentimiento de Privación Relativa.

– Cuando la situación internacional hace para un Estado vital la cooperación –en este caso representada por la integración– de otro, la resistencia de este último a cooperar con la rapidez exigida puede resultar inaceptable, sobre todo si el Estado renuente a cooperar es de un Poder Militar inferior. Al sentimiento de Privación Relativa, como origen del sentimiento hostil, se le une entonces la percepción racional de *ganancia* como otra causa originadora de guerra.

Si la integración económica puede ser causa de conflictos, examinemos cómo podrían manifestarse dichos conflictos:

Durante las primeras etapas de la integración, la probabilidad de ocurrencia de conflictos es alta. Las necesarias negociaciones y los perjuicios económicos que seguramente ocurrirán en los sectores menos competitivos de la economía de los Estados que se integran, originarán no sólo conflictos, sino además presiones de grupos de interés sobre el gobierno, que tienden a apartarlo de un esquema racional de decisiones. En esta etapa de la integración, como sus beneficios todavía no son aparentes y sólo constituyen una promesa, la fuerza racional moderadora de conflictos aún no aparece, lo que hace conveniente la existencia de otro factor moderador de conflictos.

Una vez que la integración ha alcanzado cierto nivel, el origen de los conflictos se puede relacionar con la posible decepción ante aquellas expectativas no satisfechas y con la sensación de no haber recibido la justa retribución por los sacrificios realizados. La integración es una inversión a futuro que exige sacrificios hoy, pero como en la economía mundial no existe la certeza, esta inver-

8 Punto que en una operación militar representa lo que Clausewitz denominó el "Punto Culminante de la Victoria".

sión puede no rendir los beneficios esperados o lo que para estos efectos es peor, resultar conveniente sólo para la otra parte, apareciendo ahí el sentimiento de privación relativa antes mencionado.

Cuando además existen otros factores de tensión y especialmente cuando éstos se encuentran internalizados por la población,[9] el conflicto originado por motivos económicos brinda la sublimación ideal para que aflore el sentimiento hostil, disfrazado de racionalidad económica. Grupos nacionales de interés podrían incluso explotar ciertos condicionantes psicológicos de la población para presionar al gobierno a adoptar resoluciones favorables a su particular conveniencia.

Conclusiones.

El conflicto se origina en la percepción de un derecho vulnerado. La integración económica puede producir tales percepciones, especialmente en sus etapas iniciales, pero también y con mayor fuerza si fallan en materializarse las esperanzas puestas en ella. Entonces, la posibilidad de que aparezcan conflictos parece ser más alta al comienzo, mientras que la intensidad de los conflictos que ocurriesen, mayor en las etapas posteriores, si es que las esperanzas puestas en la integración se frustran.

Como la fuerza moderadora de conflictos que origina una integración económicamente exitosa es de naturaleza racional y basada en cálculos de índole costo-beneficio, mientras que los Estados no siempre actúan racionalmente, integración no resulta necesariamente sinónimo de seguridad exterior. Al contrario, si la integración falla en producir los resultados esperados, aparecerán conflictos que pueden repercutir en la seguridad exterior.

El efecto disuasivo del Poder Militar podría contribuir a moderar los conflictos originados por la integración económica en cualquiera de sus fases, lo que resulta aún más necesario en aquellos casos en que existan otros factores de tensión, que podrían activarse a propósito de la aparición de los conflictos propios de la integración.

Una situación de vulnerabilidad económica sin contrapeso militar, otorga al más fuerte una ventaja difícil de compensar y el Poder para negociar convenientemente a su interés la solución de otros conflictos bilaterales. En el caso de existir otros factores de tensión, y de percibirse que la integración –aunque económicamente conveniente– produce un efecto importante de vulnerabilidad, resulta recomendable reforzar la componente militar del Poder Nacional, de manera de compensar militarmente la pérdida de influencia producto de la nueva vulnerabilidad.

Comentario final.

La peligrosidad del enfoque pacífico-economicista reside en lo potencialmente contraproducente de sus efectos. Al no comprender –o simplemente negar– el efecto moderador de la disuasión en la relación entre los Estados, no disminuye sino que fomenta la probabilidad de que los conflictos que aparezcan durante el proceso de integración sean resueltos de manera inconveniente al Interés Nacional y en último caso de que escalen hasta la guerra.

Comprender que la paz con justicia no se alcanza mediante el desarme o solamente la integración, sino que requiere esfuerzos activos y que el Poder Militar es una realidad útil en la solución conveniente de conflictos entre Estados es la mejor manera de asegurar el Interés Nacional o al menos de una paz relativamente justa.

9 Reivindicaciones históricas, vocación nacional de hegemonía y sentimientos de inferioridad o superioridad son algunos de los sentimientos que pueden estar profundamente arraigados en la psiquis colectiva de las naciones y esperan una causa, ojalá racional, para aflorar como sentimientos hostiles de gran potencia.

Quisiera, por último, reproducir un párrafo aparentemente contemporáneo, pero escrito por un científico inglés en 1792. Que Europa posteriormente sufriera la experiencia de las Guerras Napoleónicas y las dos Guerras Mundiales ilustra lo inútil de fundar esperanzas en la paz basándose exclusivamente en motivos económicos: "*Los presentes tratados comerciales entre Inglaterra y Francia y otras naciones anteriormente hostiles unas a otras, parecen mostrar que la humanidad ha comenzado a sensibilizarse en torno a lo inútil de las guerras y promete una nueva e importante era en el estado del mundo en general y de Europa en particular*[10]".

BIBLIOGRAFIA

- "On the Origins of War", Donald Kagan. Anchor Books, Nueva York. 1996.
- "Strategy of Conflict", Thomas Schelling. Oxford University Press, Nueva York. 1963.
- "Percepciones sobre los Nuevos Temas de la Agenda Chileno-Argentina", Claudio Fuentes y Carlos Martin. Revista "Fuerzas Armadas y Sociedad" Año 13, Nº 1, Santiago, 1998.
- "De la Guerra", Karl Von Clausewitz. Ediciones Ejército, Madrid. 1980.
- "The Essence of Decision", Graham T. Allison. Little Brown and Company, Boston. 1977.
- "World Politics". Bruce Russet y Harvey Star. W. H. Freeman and Company, Nueva York. 1995.
- "Strategy the Logic of War and Peace", Edward N. Luttwak. The Belknap Press of Harvard University Press, Massachussets. 1995.
- "The Causes and Prevention of War", Seyom Brown. ST. Martin's Press, Nueva York. 1987.

10 Citado por E. L. Jones, en "El Milagro Europeo", Cambridge, 1981, pág. 125-26.