

EL BRASIL Y LA AMÉRICA LATINA*

HELIO JAGUARIBE

I. SITUACIÓN ACTUAL

Ambigüedad de su posición

LA ACTUAL POSICIÓN DEL BRASIL en América Latina se caracteriza por una marcada ambigüedad. Por un lado, el país participa en todos los organismos internacionales especializados, tanto de carácter hemisférico, de los que también forma parte Estados Unidos, como la OEA y el BID, como de índole exclusivamente latinoamericana —que en este estudio serán denominados regionales propiamente dichos— como la CECLA y la ALALC. Además, el país continúa oficialmente adherido a los propósitos de integración regional y ha demostrado ser un miembro coherente y solidario del sistema latinoamericano en diversos foros importantes, como las negociaciones coordinadas por la CECLA con los Estados Unidos, y las negociaciones globales con los países desarrollados, en las sucesivas reuniones de la UNCTAD. Por otro lado, el país mantiene un bilateralismo correcto aunque distante con la mayor parte de los países de la región y ejerce ese mismo bilateralismo en sus relaciones con los países de fuera de la región —incluso los Estados Unidos, en los asuntos que no son de la incumbencia inmediata de la CECLA— en términos que excluyen a todo régimen de coordinación intralatinoamericano. Agréguese a ello que en los últimos años las relaciones del Brasil con los países de la región han estado teñidas por las preferencias o rechazos despertados por sus respectivos regímenes políticos, hecho que caracteriza —con evidente desacierto en el mundo de la posguerra fría— la llamada política de fronteras ideológicas.

* Este documento fue presentado como ponencia a la Mesa Redonda sobre el Subsistema Latinoamericano y su participación en el sistema internacional, celebrado en Buenos Aires, del 3 al 5 de julio de 1974. Será publicada paralelamente en la revista *Estudios Internacionales* (enero-marzo 1975).

En verdad, si se consideran en su conjunto las relaciones del Brasil con los países latinoamericanos, se observará una acentuada diferencia entre el nivel formal y simbólico y el nivel de las prácticas efectivas y corrientes. El primero continúa evidenciando una orientación integracionista y prolatinoamericana, fundada en la premisa de que los países latinoamericanos, además de presentar características básicas comunes deben, con objeto de encarar el desafío político, económico y científico-tecnológico de las grandes potencias y, en general, del mundo desarrollado, estrechar su unidad y coordinar sus esfuerzos. En la práctica, el Brasil se comporta, sin embargo, como una emergente potencia mundial, dotada por sí misma de todas las condiciones necesarias para consolidar en forma separada su propio desarrollo.

Implícitas en esta posición hay dos premisas que discrepan de la orientación precedente. Según la primera, disponiendo el país de una base de recursos suficiente para encarar el mundo por cuenta propia, sólo puede resultar beneficiado en sus relaciones con el resto del mundo al maximizar su flexibilidad de acción, que perdería si tuviese que coordinar sus políticas con las de otros países latinoamericanos. Según la segunda premisa, el país tiene poco que ganar en sus relaciones con el resto de América Latina, por tener los países que la forman un nivel tecnológico-económico igual o inferior al suyo, razón por la cual le conviene mantener un régimen de relaciones estrictamente bilaterales, correctas mas no demasiado estrechas, incluso porque el estrechamiento de esas relaciones o una multilateralización más efectiva en el nivel regional terminaría imponiendo al país obligaciones sin contrapartida en nombre de la solidaridad regional.

La coexistencia de esos dos niveles y de esas dos orientaciones imprimen, como se señaló al comienzo, una acentuada ambigüedad a la posición del Brasil en la América Latina. Esta ambigüedad —sin perjuicio de las pretensiones maquiavélicas de algunos actores, o aun de ciertos sectores de la administración brasileña— no es consecuencia fundamentalmente de un plan. Dimana objetivamente del hecho de que la política exterior brasileña continúa teóricamente vinculada a la orientación integracionista y latinoamericanista de que estuvo revestida en el decenio de 1950 y principios del decenio siguiente, al mismo tiempo que, como consecuencia de otras influencias, se fueron abandonando en la práctica las premisas del integracionismo, sin que en el ínterin se llegase a una teorización alternativa. El pragmatismo brasileño —loable en principio— y su versión más refinada cultivada en Itamaratí, lograron durante algún tiempo conciliar una política exterior teóricamente integracionista con una práctica que divergía de ella.

Necesidad de llegar a una opción

El pragmatismo, en lo que tiene de loable, es una consecuencia del reconocimiento del hecho de que los esquemas teóricos raramente abarcan la totalidad de lo real, correspondiendo al buen sentido en la acción práctica ajustarse a la realidad mediante las soluciones especiales que cada situación especial requiera. Es evidente que escapa al ámbito del pragmatismo un tipo de conducta en el cual, en vez de un ajuste ocasional, se produzca una divergencia sistemática entre la acción y los principios que debieran encauzarla. En el caso concreto de la política exterior brasileña, las contradicciones entre su teoría y su práctica hace ya algunos años que sobrepasaron los límites que otorgaban a la primera alguna utilidad, o simple credibilidad, y garantizaban a la segunda algún sentido o la simple posibilidad de alcanzar los propios objetivos pragmáticamente anhelados.

No es necesario explayarse acerca de la necesidad imprescindible de contar con una adecuada formulación teórica de la política exterior como fundamento de una estrategia que sobrepase las circunstancias cotidianas y otorgue a la práctica de las relaciones internacionales un alcance que las improvisaciones casuísticas no le pueden dar. Cabría tan sólo añadir a ese imperativo —reconocido sin excepción por nuestros mejores expositores de la política exterior, tanto dentro como fuera de Itamaratí— el hecho de que la ininterrumpida ambigüedad de nuestra posición en América Latina está engendrando en ella una peligrosa reacción, en detrimento del Brasil.

Para algunos —la posición de México, por ejemplo— esa ambigüedad parece expresar una desorientación, consecuencia probablemente de contradicciones internas. El Brasil se les representa, por consiguiente, como un país que en última instancia pesa poco. Se conoce anticipadamente la forma en que se habrá de conducir en los organismos internacionales. Si los Estados Unidos son parte de ellos, el Brasil acompañará a la posición norteamericana, haciendo innecesario negociar con un país cuya conducta sigue tan de cerca, con raras excepciones, la hegemonía del norte. Si, por el contrario, se trata de un organismo exclusivamente latinoamericano, como la CECLA, el Brasil, aunque renuente, terminará acompañando la línea regional sin tener la iniciativa de trazarla, razón por la cual vale más tratar con los países que tienden a tener tal iniciativa, como el Perú o la Argentina. Si, en cambio, estuvieran en juego relaciones bilaterales, el Brasil será llevado, con mayor o menor intensidad, a seguir una línea de afinidad ideológica. O bien, sin declararlo, se mostrará particularmente sensible a las formas de competencia de prestigio con la Argen-

tina. Tanto en uno como en otro caso la conducta brasileña es fácilmente previsible y eventualmente manejable.

Para otros países —y la mayoría de las naciones sudamericanas comparten esta posición— se afianza la imagen del Brasil como Estado que concierta con los Estados Unidos un pacto implícito de subimperialismo, consolidado de día en día. Según los términos de ese presunto pacto implícito, el gobierno brasileño habría abierto a los Estados Unidos —con algunas excepciones, como Petrobrás— ilimitadas oportunidades de inversión y de transacciones, al tiempo que se comprometía a seguir y a apoyar las posiciones norteamericanas en el plano internacional. Como contrapartida, el Brasil habría recibido de los Estados Unidos una delegación de poderes para actuar en América del Sur como agente ejecutivo de los intereses de un capitalismo internacional centralizado en Washington, obteniendo de esa delegación de poderes todos los beneficios compatibles con la preservación de los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

En los últimos años se ha dado cada vez más crédito a la existencia de ese presunto pacto, hasta el punto de influir sensiblemente en la opinión pública de países como Venezuela, Perú y Argentina. En función de ello se está formando en América del Sur un peligroso consenso orientado hacia el aislamiento y la contención del Brasil.

No concierne a los fines de este estudio examinar las dos principales imágenes que la ambigüedad de la posición brasileña en América Latina ha proyectado allí. Lo que importa, es reconocer el hecho al que se hizo referencia anteriormente, de que además de ser imprescindible desde el punto de vista operativo contar con una conveniente formulación teórica de nuestra política exterior, el mantenimiento del actual estado de cosas, en nombre de un supuesto pragmatismo sólo redundaría en contra de nuestros intereses.

El Brasil debe proceder a una revisión crítica y objetiva de sus principales intereses y metas, en las condiciones actuales del país, de América Latina y del mundo, y formular, sobre la base de ese análisis, una política exterior que maximice realísticamente su capacidad de hacer efectivos esos intereses y esas metas. Podrá ocurrir que tal revisión crítica conduzca a la definitiva superación de las tesis integracionistas de los decenios precedentes, o que las confirme, o bien que resulte en posiciones distintas. Mas es preciso hacer una opción fundamentada.

Una política exterior bien concebida y formulada no tiene nada de arbitrario. Es fundamentalmente una ecuación de optimización en el ámbito internacional de los principales intereses de un país, habida cuenta de sus condiciones internas y externas y de los medios de acción de que dispone. En ese sentido, tan insensato como no disponer de una política

exterior bien formulada —lo que equivale a formularla caso por caso, con las limitaciones e incoherencias de una continua improvisación— es confundir en la formulación de dicha política, los intereses fundamentales de un país con la ideología que prevalece en él en un momento dado.

Las ideologías son pautas que tienden a asegurar un cierto grado de coherencia a los valores de un determinado régimen social. Las hay mejores o peores, a partir de los distintos puntos de vista posibles. Sean cuales fueren, las ideologías constituyen uno de los componentes de las condiciones internas de cualquier país y, como tal, condicionan el proceso de selección de sus objetivos. Una vez fijados éstos, la eficiencia internacional del país estará determinada por la medida en que el planeamiento y la ejecución de la puesta en práctica de tales objetivos sean concebidos, en cuanto tales, en términos puramente operativos.

II. ¿INTEGRACIÓN O DESARROLLO SEPARADO?

El problema en juego

Los países latinoamericanos, a pesar de las diferencias específicas que los distinguen unos de otros, además de aquellas otras de orden general que los diferencian en grandes grupos tipológicos, tienen en común importantes características básicas. La América Latina no es una mera designación geográfica. No atañe a los fines de este estudio proceder a un análisis exhaustivo de esas características básicas comunes. Basta destacar el hecho de que, en última instancia, dentro de sus respectivas condiciones específicas y tipológicas, los países latinoamericanos tienen en común tres necesidades principales.

La primera, de carácter más general, es la necesidad de lograr un *desarrollo* económico, social, cultural y político en función de un desenvolvimiento general de las respectivas sociedades nacionales. La segunda es la de llevar a cabo tal desarrollo en condiciones que incrementen su margen de *autonomía*: internamente, en términos de mayor capacidad de decisión propia y de mayor control sobre sus propios factores, incluso en el sentido de maximizar su margen de endogenia y minimizar su dependencia respecto de los factores exógenos; exteriormente, en el sentido de superar —individual o colectivamente— su actual posición de dependencia, en relación con el mundo desarrollado en general y los Estados Unidos en particular. La tercera necesidad principal es emprender ese esfuerzo de desarrollo y de autonomía en las condiciones de *autorrealización* más favorables, en términos que preserven y expandan su propia identidad y personalidad nacional y cultural.

Estas necesidades, comunes a todos los países latinoamericanos, se presentan sin embargo con distinta forma según las características tipológicas de que estén revestidas. Tales características condicionan de forma diferente las posibilidades de satisfacer esas necesidades, según se trate, por ejemplo, de países como la República Dominicana, el Perú y la Argentina.

Ya hay una bibliografía considerable sobre la diferenciación tipológica de los países latinoamericanos. En el presente estudio me referiré a un análisis más amplio que efectué sobre este tema en un libro reciente¹ y adoptaré la clasificación tipológica, sumamente simple, que en él se propone. De conformidad con dicha clasificación, los países de la región se diferencian según dos variables básicas: 1) la correspondiente al grado de viabilidad nacional, y 2) la correspondiente al grado de desarrollo nacional. A continuación se reproduce el correspondiente cuadro tipológico de América Latina.

(+)	Factibilidad nacional	Grado relativo de desarrollo nacional		(-)	(+) ()
		B Menos desarrollado	A Más desarrollado		
I	Factibilidad individual relativa			Brasil	México Argentina
	II Factibilidad colectiva	Ecuador Bolivia Paraguay	Perú	Venezuela Colombia Chile Uruguay	
	III Actualmente sin factibilidad.	Guatemala Nicaragua Honduras R. Dominicana Haití	Costa Rica El Salvador	Cuba	

Las dos variables que configuran el cuadro precedente determinan dos tipos distintos de consecuencias. La posición de los países en función de su grado de factibilidad nacional determina la medida en que en las condiciones actuales pueden o no aspirar a algún margen de autonomía así como la forma en que lo pueden hacer. En lo que atañe a los países no

¹ Cf. Helio Jaguaribe, *Political Development*, Harper & Row, Nueva York, 1973 (cap. 19). Véase también la versión brasileña que será publicada en breve por la editorial Perspectiva.

afectados por falta de factibilidad nacional, su posición, en función de su grado de desarrollo, condicionan los tipos de modelos que pueden promover su respectivo desarrollo nacional. En cuanto a los países actualmente afectados por una falta de factibilidad nacional, su posible desarrollo como *sociedades nacionales* depende de la medida en que previamente puedan superar, especialmente en virtud de condiciones internacionales más favorables, su actual falta de factibilidad.

Si excluimos, pues, para facilitar el examen, el caso límite de los países actualmente carentes de viabilidad nacional (países centroamericanos e islas del Caribe), observamos que las características tipológicas de los países latinoamericanos determinan para ellos dos órdenes de opciones distintos. Internamente, en función de su respectivo grado de desarrollo se enfrentan con diferentes posibilidades en lo que atañe al modelo-tipo de desarrollo que más les conviene. Internacionalmente y, por tanto, también regionalmente, se enfrentan con diversas posibilidades de alcanzar el máximo margen de autonomía.

La cuestión de los modelos-tipo más apropiados para cada país de acuerdo con su nivel de desarrollo, aunque decisiva para la promoción de su respectivo desarrollo² es ajena a los propósitos del presente estudio. Por el contrario, la cuestión relativa a las posibles formas de que los países latinoamericanos nacionalmente factibles alcancen el margen máximo de su respectiva autonomía es fundamental para los fines del presente análisis. Como se indica en el cuadro precedente, se trata en última instancia de determinar la medida en que, en función de su grado de viabilidad nacional, le es posible y conveniente a cada país aspirar a formas relativamente individuales de autonomía o si, inversamente, le conviene buscar el grado máximo de su propia autonomía mediante arreglos colectivos, como por ejemplo mercados comunes, integraciones regionales y subregionales y demás.

La actual estratificación internacional

El sistema internacional que se configuró a partir de la segunda Guerra Mundial presenta cuatro niveles fundamentales de estratificación.³ En la cumbre se encuentra el nivel de *primacía general*, ocupado actualmente por los Estados Unidos, y estando empeñada la Unión Soviética, con algún margen de éxito, en alcanzar ese mismo nivel. A continuación se encuentra a nivel de *primacía regional*, ocupado por la Unión Soviética. Al

² Cf. Helio Jaguaribe, *op. cit.*, Book II.

³ Cf. Helio Jaguaribe, *op. cit.* Book II, cap. 18.

parecer, la China Popular dispone también de condiciones para alcanzar ese nivel dentro de dos o tres decenios. A dicho nivel podrán asimismo tener acceso los países de la Comunidad Económica Europea en la medida, por ahora dudosa, en que logren una efectiva unidad económica y política. El tercer nivel es el de la *autonomía*. En él se encuentran actualmente los países de la Comunidad Económica Europea y el Japón. Podrán acceder a ese nivel los países latinoamericanos si logran una integración efectiva; la India, en el caso difícil de que alcance su integración interna y un mayor nivel de desarrollo y, en condiciones aún más problemáticas, los países árabes e Indonesia, y también el Brasil, en la difícil hipótesis —que se examinará en este estudio— de conseguir separadamente de América Latina un alto nivel de desarrollo y de control interno de sus factores estratégicos. Países como Canadá y Australia son asimismo eventuales candidatos a alcanzar el nivel de autonomía, siempre que resuelvan sus complejos problemas de identidad nacional y de dependencia económico-tecnológica. El cuarto nivel de estratificación es el de la *dependencia* y en él se encuentran los restantes países del mundo.

El nivel de primacía general se caracteriza, de una parte, por la invulnerabilidad del territorio básico, en el sentido de que cualquier agresión, aún destruyéndolo, entrañaría la destrucción automática del agresor. Por otra parte, la primacía general proporciona a quien la detenta una capacidad general de injerencia en todas las transacciones y en todas las partes del mundo, salvo específicamente en el área básica de la(s) potencia(s) dotada(s) de primacía regional. La primacía regional participa de la invulnerabilidad básica de la precedente, pero tiene un área internacional de injerencia restringida a cierta(s) región(es). La autonomía, por último, deriva de la capacidad de que disponga una potencia de gozar habitualmente de un control predominante sobre sus propias decisiones o sobre el empleo de sus factores internos, unida a la capacidad de imponer un alto precio, aunque sin invulnerabilidad, a cualquier agresor.

La condición de autonomía puede ser alcanzada aisladamente por un determinado país, como en el caso actual de Japón, o se puede tener en forma colectiva, mediante acuerdos internacionales favorables, como en el caso de los miembros de la Comunidad Económica Europea.

El caso de América Latina

Actualmente, todos los países latinoamericanos se encuentran en un nivel de dependencia. Sin embargo como se indica en el cuadro precedente, las actuales condiciones de factibilidad nacional de esos países se dan en tres niveles diferentes.

En el nivel más alto se encuentran los tres países más importantes de la región, los que disponen de condiciones para alcanzar una relativa factibilidad individual. En el nivel intermedio se hallan los países que forman en el presente el bloque andino, además de Paraguay y Uruguay. Esos países no tienen aisladamente factibilidad nacional a largo plazo, digamos, en términos de más de dos decenios. Sin embargo, en función de sus propias condiciones internas e internacionales vigentes, tienen condiciones para alcanzar colectivamente dicha factibilidad. Por último, el tercer nivel, correspondiente a los países centroamericanos y a las islas del Caribe, se caracteriza por su actual falta de viabilidad nacional. Esto significa que dichos países, además de no disponer aisladamente de viabilidad para desarrollarse autónomamente como sociedades nacionales, tampoco disponen, habida cuenta de sus actuales condiciones internas y de la reinante situación internacional, de posibilidades de alcanzar colectivamente por propia iniciativa esa factibilidad, a menos que se produjeran importantes —aunque improbables— modificaciones en dichas condiciones.

La factibilidad nacional y el acceso al nivel internacional de autonomía si bien tienen correlación, son cosas diferentes. Solamente los países con factibilidad individual o colectiva pueden tener acceso a ese nivel. Además los países colectivamente viables, solamente tendrán acceso a ella en la medida en que concierten acuerdos internacionales apropiados, como la formación de comunidades económicas estables y eficientes, y en cierto sentido, políticas. Sin embargo, los países individualmente viables, como el Canadá y Australia, no adquieren por sí mismos acceso al nivel internacional de autonomía. Para ello es necesario que satisfagan concretamente los requisitos de autonomía indicados más arriba.

Los países viables de América Latina se enfrentan, pues, con dos clases de requisitos en lo que atañe a su posible acceso al nivel internacional de autonomía. La primera, de índole preliminar, consiste en satisfacer los requisitos de que depende de su propia factibilidad nacional.

Cumplidas esas condiciones, deberán satisfacer las exigencias específicas de la autonomía internacional, a saber: 1) ejercicio de un control predominante respecto de las decisiones y los factores externos y 2) capacidad de imponer un costo elevado a los agresores externos, aunque sin gozar de invulnerabilidad.

Para los países que en el cuadro tipológico precedente figuran en el grupo de “factibilidad colectiva”, la necesidad de llegar previamente a un arreglo internacional apropiado constituye la condición de su propia factibilidad, y por tanto, *a fortiori*, de su posible autonomía internacional. No es fortuito el hecho de que sean los países andinos, dependientes todos ellos

de formas colectivas de factibilidad nacional, los que hayan alcanzado hasta el presente el mayor grado de integración multinacional en América Latina.

El problema se torna más complejo cuando se considera el caso de los países que tienen una relativa factibilidad individual: Argentina, Brasil y México.

No es propósito de este estudio examinar en detalle las posibilidades de acceder aisladamente al nivel internacional de autonomía de la Argentina y México, sino tan sólo del caso brasileño. Respecto de dichos países, me limitaré a dos observaciones.

En primer término, cabe señalar el hecho de que ni la Argentina ni México abrigan actualmente ese propósito. En efecto, ambos países decidieron ingresar en una política de integración regional e, incluso, subregional. México tiende a alcanzar alguna forma estable y eficaz de integración con los países centroamericanos y las islas del Caribe por una parte, y con el bloque andino, por otra. La Argentina, debido a la compleja relación que la une con el Brasil y al hecho de que este último país no ha definido aún su política regional a largo plazo, no parece tener planes tan precisos. Ya ha manifestado, sin embargo, su propósito de establecer alguna forma de conexión estrecha, estable y eficiente, con el bloque andino, incluyendo la posibilidad de ingresar en ese bloque en condiciones mutuamente aceptables.

La segunda observación relativa a la situación de la Argentina y México se refiere al hecho indubitable de que las condiciones internas de estos dos países son menos favorables que las del Brasil en lo que respecta a lograr individualmente la autonomía internacional. En tal hipótesis, los dos países padecerían el mismo tipo de dificultades que se analizarán más adelante en relación con el caso brasileño. Por otra parte, la base de recursos naturales y humanos de dichos países es considerablemente inferior al nivel mínimo que, en términos internacionales, se estima suficiente para alcanzar aisladamente la autonomía. En el caso brasileño, en cambio —y haciendo abstracción de otros factores— se admite que ese nivel sea alcanzable en un plazo de aproximadamente dos decenios.

Se advierte, pues, que en las condiciones actuales de América Latina —excluyendo del análisis con miras a su simplificación el caso más complicado de los países no viables de América Central y las islas del Caribe— los países de la región factibles nacionalmente se distribuyen en dos grandes grupos. El primero comprende aquellos cuya factibilidad nacional sólo se puede lograr por vía colectiva (los países andinos, Paraguay y Uruguay) y cuya posibilidad de acceder al nivel internacional de autonomía depende, por tanto, de alguna forma apropiada de integración regional o subregional. El segundo grupo incluye los países que tienen una factibilidad indi-

vidual relativa (Argentina, Brasil y México), de los cuales la Argentina y México han optado ya por encauzarse hacia alguna forma apropiada de integración regional y subregional.

El Brasil, perturbado en los últimos años por la acentuada ambigüedad entre los propósitos oficiales de su política exterior y la práctica habitual de esa política, se enfrenta, como se indicó antes, con el hecho de que esa ambigüedad ya agotó todas las ventajas de índole práctica que podía ofrecer y acarrea en la actualidad gastos crecientes al país sin aportarle ningún beneficio. El Brasil debe optar entre una política de integración y un camino separado para emprender su desarrollo y la conquista de su autonomía nacional. En las circunstancias actuales, la falta de una opción clara y deliberada significará, en la práctica, encauzarse menos ventajosamente por el camino del desarrollo separado. Urge, pues, proceder a un análisis crítico de las dos alternativas que oriente racionalmente el ejercicio de esa opción.

Las condiciones favorables

De todos los países de América Latina, se reconoce que el Brasil es el que dispone de mejores condiciones para emprender un camino separado en busca de su desarrollo y autonomía internacional. La extensión de su territorio, superior a la de los Estados Unidos con exclusión de Alaska, casi todo económicamente aprovechable, le brinda una gran amplitud de recursos naturales, hasta ahora explotados sólo parcialmente y en gran medida todavía desconocidos.

Verdad es que, salvo descubrimientos espectaculares, esos recursos faltan o son insuficientes en lo que respecta a diversas materias primas esenciales, siendo evidente la pobreza de hulla nacional y la modestia considerable de los yacimientos petrolíferos. Sin embargo, dada la abundancia de otros recursos, como el potencial hidráulico (estimado en cerca de 80 000 MW, de los cuales se emplea actualmente sólo el 10%) y los inmensos depósitos de mineral de hierro (calculados en aproximadamente 80 mil millones de toneladas), así como la amplia disponibilidad de torio, la base de los recursos naturales se puede considerar suficiente para lograr buen éxito por la vía separada.

En relación con los recursos humanos, el panorama brasileño es menos claro. El país dispone, sin duda, de una base demográfica lo suficientemente amplia como para que constituya un importante mercado interno del que se podrían derivar todos los beneficios de las economías de escala. Con más de 100 millones de habitantes, nacionalmente bien integrados, que serán más de 200 millones al finalizar el siglo, el país es también, desde el

punto de vista demográfico, una unidad autosostenible en términos internacionales. Añádase que esa numerosa población, presente y futura, tiene y tendrá, considerando el país como un todo, una escasa densidad por kilómetro cuadrado: 11.18 hab/km², de acuerdo con el censo de 1970, que será poco más de 22 hab/km² a fin de siglo, la actual densidad demográfica de los Estados Unidos.

El problema, empero, es de orden cualitativo. De esa gran población, el 56% se encuentra en estado de absoluta marginalidad, y, por tanto, prácticamente fuera del mercado. Por otra parte, asciende a 75% el porcentaje de marginalidad relativa, o sea, de personas cuya participación en el mercado es extremadamente modesta. Restricciones semejantes se advierten en otros aspectos cualitativos importantes de nuestros recursos humanos: educación, capacitación técnico-profesional, condiciones de vivienda y médico-hospitalarias, etc.

Añádase a lo dicho que la relación entre población y territorio, tan favorable en sus términos generales, lo es mucho menos en términos concretos si se considera la parte del territorio que cuenta actualmente con economías externas al servicio de la población. O bien, en lo que atañe a las ciudades, si se considera la relación entre la población urbana actual (más del 56%) y las instalaciones de infraestructura y vivienda de las ciudades, preparadas para una población mucho menor. Como es sabido, este último aspecto se ha agravado en forma alarmante como consecuencia del extraordinario crecimiento demográfico de los principales centros urbanos (de 1940 a 1970, el incremento en las ciudades medianas fue de 465% y en las grandes, de 400%) y la incapacidad que han revelado las ciudades para expandir proporcionalmente sus instalaciones y servicios.

Las importantes restricciones derivadas de las limitaciones cualitativas de los recursos humanos brasileños, considerados en términos fundamentalmente económicos no elimina necesariamente la opción de la "vía separada" hacia el desarrollo y la conquista de la autonomía internacional. En los últimos veinticinco años, el país ha tenido dos ciclos de desarrollo extraordinarios: en la posguerra, con el curso de la fase productiva del populismo, desde el segundo gobierno de Vargas iniciado en 1951, hasta el gobierno de Kubitschek, que terminó en 1961; a continuación, en el curso de la fase productiva del régimen militar, de 1967 hasta nuestros días.

Este último ciclo de desarrollo, a pesar de que ahora tiene que enfrentar obstáculos muy serios, consecuencia del nuevo incremento de los costos internos y de los terribles efectos del fuerte aumento de los precios del petróleo, no ha agotado sus potencialidades. Será necesario probablemente atravesar un periodo de reajuste durante el cual no se podrán registrar las espectaculares tasas de crecimiento de los últimos años. Pasado ese periodo,

se podrá reactivar y, fundamentalmente expandir, el mercado interno mediante un adecuado plan de superación de la marginalidad. El dinamismo del mercado externo, por su parte, podrá ser mantenido e incluso aumentado, mediante el mejor aprovechamiento del comercio intrarregional.

El problema que plantean las restricciones cualitativas de los recursos humanos brasileños no es, específicamente económico sino, de un modo general, de carácter político en el sentido más amplio del término. Lo que ese problema pone en juego es precisamente la factibilidad de la "vía separada" hacia el desarrollo y la autonomía.

Ventajas de la vía separada

Haciendo abstracción por el momento de los problemas a los que se aludió anteriormente, la "vía separada", además de apoyarse en las condiciones favorables ya indicadas, presenta una indudable atracción operativa.

Desde un punto de vista cultural y psicológico, el Brasil se siente menos "latinoamericano" que cualquiera de los demás países de la región. Ello se debe a su condición de país de colonización portuguesa, heredero de una tradición colonial de conflicto con el imperio español y, en los primeros decenios del siglo pasado, de conflictos con la Argentina en la disputa por la primacía sobre la banda oriental del Río de la Plata.

Por otro lado, en una línea evolutiva distinta, las relaciones entre el Brasil independiente y su antigua metrópoli siguieron por múltiples razones un rumbo diferente del de las relaciones entre los países hispanoamericanos y España. La independencia de estos países fue políticamente muy conflictiva. La independencia brasileña, aunque menos fácil y grata de lo que la presenta la versión histórica todavía prevaleciente, no entrañó por cierto el dramático conflicto que se encuentra en los orígenes de la independencia de México o de la Argentina y de los países andinos, para no decir nada de la terrible lucha de Cuba. Pasadas las vicisitudes de la independencia, los países hispanoamericanos volvieron a acercarse cultural y psicológicamente a su antigua metrópoli en la que continúan buscando, aun en la actualidad, pautas y motivos de inspiración en el plano de la cultura y de su psicología colectiva. Por el contrario, el Brasil, cuya separación de Portugal fue menos traumática, se fue alejando cada vez más de toda relación de correspondencia deliberada y consciente con la antigua metrópoli.

Subsiste, en mayor medida de lo que suponen los brasileños, un trasfondo portugués en las características de su psicología colectiva y de sus hábitos. Pero se trata de algo casi genético, que no pertenece al dominio de la conciencia y de los proyectos. En cuanto a estos últimos, los patrones de

referencia de las minorías fueron, hasta muy recientemente, franceses, con una pizca de sal británica. Más recientemente, como todos los países del mundo, el Brasil sufrió una acentuada influencia norteamericana. Ahora, habiendo perdurado suficientemente esta última, el país se ha vuelto a abrir a la influencia de Europa noroccidental, una vez más sin ninguna referencia deliberada y consciente al viejo Portugal. Este país es objeto de cariño y de un complejo sentimiento de subestimación por una parte y, por otra, de culpa por esa subestimación, que motiva una actitud protectora y lleva al Brasil a asumir, en el plano de las relaciones internacionales, obligaciones y riesgos unilaterales y gratuitos en favor de Portugal, como expiación secreta de ese complejo de culpa. Se trata de un sentimiento semejante al que conduce a los Estados Unidos, por influencia de la comunidad judía de la costa oriental, a un culposo sentimiento de protección del Estado de Israel.

Si, como se acaba de señalar, ni el pasado ni el presente conducen espontáneamente al Brasil, en el plano de la cultura y de la psicología colectiva, a una posición acentuadamente latinoamericana, las ventajas en el plano operativo de la "vía separada" parecen ser considerables. En efecto, tanto la experiencia histórica como los análisis corrientes, confirman la superioridad competitiva de las grandes potencias aisladas, en comparación con las coaliciones de países menores. En la medida en que lo que esté en juego sea la formación de unidades mayores, tanto nacionales como plurinacionales, la experiencia histórica es a todas luces favorable a los procesos de unificación bajo la hegemonía de un dinámico centro de poder, en comparación con la alternativa de una unificación por medio de una confederación. Desde la Guerra de los Cien Años hasta Luis XIII, Francia será unificada desde la Isla de Francia y París, contra los burgundos, bretones, vascos, etc. Castilla unificará a España, imponiéndose a los gallegos, navarros, aragoneses y vascos. El Piamonte unificará a Italia; Prusia unificará a Alemania.

En el plano internacional, una potencia relativamente importante que enfoque con libertad y flexibilidad sus relaciones bilaterales, posee una eficiencia mucho mayor que un bloque de países menores, cuyas decisiones exigen el consenso continuo de sus respectivos dirigentes. Así, en el pasado Roma desbarató, en su proceso de expansión, la confederación de los pueblos itálicos. La Francia posterior al medievo se afirmó exitosamente contra la confederación de los pueblos débilmente coordinados por el Imperio Romano-Germánico. También Francia superó durante mucho tiempo la confederación antirrevolucionaria de la Europa dinástica. Posteriormente, Inglaterra vence a la confederación de la Europa napoleónica. Prusia, además de unificar a Alemania, derrota a Austria y a Francia. En Amé-

rica Latina, Chile destruye la confederación peruano-boliviana. Y, en el presente, los Estados Unidos y la Unión Soviética imponen aisladamente su hegemonía sobre Europa Occidental y Oriental, respectivamente.

En este contexto de predisposiciones psicoculturales en favor de una "vía separada" y de tantos ejemplos en apoyo de la concentración del poder en el nivel nacional, respecto de las formas menos eficientes de las confederaciones de bloques, los partidarios de que Brasil deje de comprometerse en un sistema latinoamericano tienen muchos y buenos argumentos en favor de su tesis. En la medida en que Brasil disponga de condiciones suficientes en términos de recursos humanos y naturales para emprender por cuenta propia el camino del desarrollo y la autonomía, y en la medida en que esas condiciones internas e internacionales le permitan emprender tal camino ¿por qué atarse innecesariamente al multilateralismo latinoamericano, con todas las limitaciones subsiguientes para su capacidad de maniobrar, si el país puede alcanzar por cuenta propia sus objetivos con mayor facilidad? La "vía separada", hacia la que tiende el país por su formación histórico-cultural resultaría más ventajosa desde el punto de vista racional.

Limitaciones de la "vía separada"

La realidad en que se mueve el Brasil difiere considerablemente del esquema abstracto de la tesis aislacionista. Por una parte, el país se resiente por las ya mencionadas restricciones cualitativas de su población. Por otra, está situado en un contexto internacional que, sin serle necesariamente adverso (como lo revela el hecho de estar dotado el país de una relativa factibilidad individual) dista mucho de serle especialmente favorable. La combinación e interacción de sus debilidades internas y externas modifica completamente en el plano de lo real, las premisas en que se apoya la tesis de la "vía separada".

En el plano interno, las deficiencias cualitativas de la población brasileña originan innumerables consecuencias. En síntesis, se pueden distribuir en dos grupos: las de efecto a corto plazo y las de efecto a largo plazo. Entre las primeras, predomina la reducción del mercado efectivo a la minoría participante de la población. Excluidos los sectores de marginalidad absoluta o relativa, el mercado efectivo brasileño queda reducido a la modesta proporción del 25% de la población, o sea, un mercado apenas ligeramente superior al mercado efectivo argentino. Este último país, con una población de aproximadamente 25 millones de habitantes y una tasa de marginalidad del orden de apenas el 20%, posee un mercado interno efectivo de 20 millones de habitantes.

Reducido a un mercado interno de 25 millones de habitantes, el Brasil no se beneficia de muchas de las ventajas que, en términos de economía de escala u otras, le aseguraría presumiblemente su gran población. Son las industrias de bienes de capital y las de mayor perfeccionamiento tecnológico —o sea, precisamente aquellas que representan la última etapa de la sustitución de las importaciones y se encuentran en los niveles más altos de la madurez industrial— las que no cuentan con las condiciones necesarias para su establecimiento o expansión.

La falta en el mercado interno de condiciones que favorezcan la implantación y expansión de este tipo de industrias condujo al país al dilema con que, en efecto, se viene enfrentando en los últimos diez años. O bien, por falta de un mercado interno, tales industrias no se establecen en el país —hecho que se encuentra en la raíz de la crisis del ciclo populista, en el decenio de 1960— o se establecen —como ha ocurrido recientemente— dentro del marco de las grandes empresas multinacionales que hacen uso para tal fin de las ventajas fiscales y de otro tipo que les ofrece el país, si bien de hecho operan en el ámbito de un mercado internacional que manipulan, independientemente del país anfitrión y en condiciones que postulan la imposibilidad inherente de que tales industrias se nacionalicen mientras persistan esas limitaciones del mercado doméstico.

Habida cuenta de estas restricciones, la “vía de la integración” latinoamericana ofrece, particularmente a los países que, como el Brasil, han alcanzado un mayor grado relativo de industrialización, un segundo “mercado doméstico” ampliado, que puede proporcionar las condiciones faltantes, facilitadas sólo por los mercados continentales.

Si se consideran ahora los efectos a largo plazo derivados de las limitaciones cualitativas de la población brasileña, se verá que los problemas resultantes tienden a suscitar un conflicto entre los requisitos de que depende el desarrollo económico y los requisitos de que dependen el desarrollo socio-cultural y el aumento de la autonomía interna del país. La cuestión central de este problema es el complejo tecnología-dependencia. Y, en este sentido, ese tipo de problema escapa al plano interno del país para reflejarse en el plano de sus relaciones internacionales.

El aspecto más importante del complejo dependencia-tecnología consiste en el hecho de que, para asegurar su capacidad de competencia en el plano internacional y, en un orden más específico, su equilibrio militar con las potencias de la región (en el caso del Brasil, especialmente la Argentina, y también la relación contraria), el país dependiente que siga una “vía separada” de desarrollo necesita incorporar todas las innovaciones tecnológicas que llegan incesantemente de las zonas metropolitanas. Al obrar así, perpetúa su dependencia, toda vez que, por hipótesis, su propia capacidad de

desarrollo y de innovación tecnológica es muy inferior a la de las áreas metropolitanas y, en el curso de ese proceso, esa situación se acentúa configurando, de ese modo, una forma estructural de dependencia y cristalizando las correspondientes formas de "satelismo".

Es irreal suponer que el Brasil, por sus dimensiones y eventualmente por su vocación de autonomía, sea un "país insatelizable". La China del Kuomintang, mayor que el Brasil y, finalmente, habitada por la misma población que posteriormente constituiría la China de Mao y su vocación de autonomía, no era más que un satélite norteamericano y habría continuado siéndolo indefinidamente de no haber modificado radicalmente su modelo de desarrollo y de política exterior. Esto no significa, que el Brasil deba necesariamente imitar a la China de Mao en todos sus aspectos, incluso ideológicos. Como sostuve en otro contexto, el socialismo desarrollista es un modelo apropiado para un determinado tipo de países, como es por cierto el caso de China, mas no necesariamente para todos. Esto significa tan sólo que la "vía separada" de desarrollo no ofrece ninguna posibilidad de que un país periférico de economía de mercado, supere su condición de dependencia.

La "vía de integración" y, dentro de ella, particularmente el establecimiento de un régimen estratégico de desarrollo y autonomía común al Brasil y la Argentina, es la única forma de que los dos países y la América Latina se liberen de la servidumbre del complejo dependencia-tecnología. Limitando temporariamente sus necesidades de absorber todas las innovaciones tecnológicas procedentes de los países centrales, los países integrantes de ese régimen estratégico común podrán reducir sus importaciones de tecnología a un número restringido de sectores, donde les convenga —y aun así de manera selectiva— maximizar su productividad en términos de capital. En los demás sectores, dichos países podrán adoptar una política tecnológica orientada hacia fines compatibles con sus necesidades de desarrollo sociocultural. Tal política tecnológica tendrá en cuenta, por una parte, la necesidad de crear condiciones que lleven a la superación de la marginalidad y al empleo óptimo de sus recursos humanos. Por otra parte, será una política tecnológica orientada hacia la internalización y autonomía del saber tecnológico, estableciendo una correspondencia creciente entre la tecnología que se utiliza y la que se produce nacional o regionalmente.

Una tercera y pertinente esfera de problemas derivados de la "vía separada" se refiere a la provocación deliberada de rivalidades intrarregionales. Al igual que Inglaterra en el siglo pasado, los Estados Unidos disponen actualmente de condiciones, en virtud de la "vía separada" que siguen, para manipular, ya sea ostensible o discretamente, las rivalidades que tradi-

cionalmente oponen entre sí a los países latinoamericanos, como Chile y Perú, Chile y Argentina, Argentina y Brasil, etc., mediante todo tipo de maniobras: económicamente, influyendo con las inversiones, instalación de industrias, concesión de patentes, etc.; militarmente, con la cesión o venta de equipos modernos, adiestramiento de personal, etc.

Este tipo de maniobras desvía, en aras de una estéril y ficticia competencia de prestigio y de problemas artificiales de seguridad nacional, una enorme proporción de las energías de los países de la región que, por el contrario, deberían ser encauzadas hacia su desarrollo en un régimen de mutua cooperación. Se podrá evaluar el grado de esterilidad y de artificio de este tipo de rivalidades cuando se tome en cuenta, sin considerar otros aspectos, el hecho de que ese tipo de competencia *es necesariamente de resultado igual a cero*. Ello se debe a que las potencias centrales, y especialmente los Estados Unidos en el caso de América Latina, pueden, por su sola iniciativa, restablecer o quebrar cualquier nivel de posible equilibrio entre cualesquiera países o grupos de países de la región, siempre que acaen las reglas del juego de su competencia intrarregional. Ningún esfuerzo que puedan hacer o proyectar para superarse unos a otros podrá, en última instancia, constituir un nivel de supremacía regional que los Estados Unidos no estén en condiciones de volver a romper.

Por el contrario, la adopción por los países latinoamericanos y, especialmente, en América del Sur, por el Brasil y la Argentina, de un régimen estratégico común de desarrollo y autonomía, no sólo los liberaría de los inútiles despilfarros de energía que involucran las actuales formas de competencia sino que, además, los investiría de un poder excepcional para negociar en el plano internacional. A tal punto ocurriría esto que la simple adhesión efectiva de esos dos países al régimen mencionado, aun antes de que fructificasen sus nuevos esfuerzos de desarrollo, los situaría en un nivel muy próximo al de la autonomía internacional.

III. PARA UNA NUEVA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Panorama general

No existen en la vida humana individual o colectiva mecanismos que conduzcan automáticamente al éxito. *Virtu et fortuna*, según la fórmula del Renacimiento, siguen siendo los componentes necesarios del éxito biográfico e histórico. Así, en el caso de América Latina y de una nueva política latinoamericana por parte del Brasil, la "vía de la integración" no es, por sí misma, una panacea que resuelva todos los problemas. La América La-

tina constituye un marco potencial para la optimización de los intereses de los países latinoamericanos, siempre que sea concebido y utilizado adecuadamente.

La hipótesis de la "vía de integración", al igual que la de la "vía separada", también presenta diferencias obvias entre su esquema abstracto y el orden de lo real. A pesar de todos sus caracteres e intereses fundamentales comunes, los países latinoamericanos son realidades concretas distintas, con muchos intereses en conflicto y sujetos a las presiones internas y a las distorsiones de sus respectivas perspectivas que hacen que, en la práctica, sea extremadamente difícil la coordinación intra y extrarregional de sus intereses y políticas.

Sin duda, se debe al romanticismo integracionista, de estilo boliviano, gran parte del considerable fracaso de todos los esfuerzos por lograr la integración realizados en el pasado e, incluso en épocas más recientes, los que emprendiera denodadamente Felipe Herrera cuando presidió el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre las características más conspicuas del "integracionismo romántico" hay dos que a mi juicio merecen atención especial. La primera se refiere al propósito de tratar a la América Latina como un bloque y lograr, desde un principio, la integración de las veinte repúblicas que la forman, hoy aumentadas por algunos países del Caribe independizados de la tutela británica. La segunda característica consiste en suponer que la igualdad nominal de las soberanías es una base suficiente para un acuerdo igualitario entre países tan profundamente diversos como los que integran la región.

Excedería los alcances de este estudio un análisis detenido de las "condiciones de factibilidad" del proceso de integración regional. Al respecto, me limitaré a hacer dos observaciones fundamentales. La primera se refiere a los "polos de integración", como alternativa a la integración en bloque y, además, como forma de reducir a dimensiones empíricamente abarcales el complejo problema de las relaciones entre países de mayor y menor desarrollo relativo. La segunda se refiere al régimen de integración y a la delimitación, en términos prácticos factibles, de sus alcances y de sus instituciones y mecanismos.

Los polos de la integración

Habida cuenta de las condiciones reales de América Latina y de la experiencia de los dos últimos decenios, cabe descartar por impracticable, excepto en un nivel de inocuas generalidades, la idea de encaminarse hacia la integración regional por intermedio de una macronegociación entre veinte

y tantas repúblicas. El proceso de integración en curso ya ha definido su línea evolutiva. Por un lado, la formación de tres zonas de facilidades aduaneras, la ALALC, el Mercado Común Centroamericano y CARIFTA, que corresponden a tres conjuntos de países claramente diferenciados. Por otra parte, la formación de tres grandes polos de integración. Para comenzar por el más caracterizado, tenemos inicialmente el polo andino, que ya ha alcanzado un grado considerable de integración. Le sigue el polo mesoamericano, que tiende a integrar a México en el Mercado Centroamericano e, indirectamente, a CARIFTA. Por último, el polo en que el proceso de integración marcha con menor claridad, el polo Atlántico, que tiende a incorporar, en torno del eje Argentina-Brasil, al Paraguay y el Uruguay.

La integración subregional, en función de los tres polos a los que se acaba de hacer referencia, comprende un número menor de protagonistas, en forma más homogénea y manejable. La integración andina ya es una realidad y, aunque sujeta a las vicisitudes naturales de un proceso de tal complejidad, tiende a consolidarse. El hecho de que el proceso de industrialización de los países andinos sea relativamente incipiente y que sólo obtenga beneficios del plan de asignación de industrias por países adoptado para la subregión, es un elemento extremadamente favorable para el éxito de esa integración.

La integración mesoamericana está empezando a ser estudiada por México y el Mercado Centroamericano. Tiene a su favor el hecho de que constituye la única alternativa por la que pueden optar los países de América Central frente a su actual falta de factibilidad nacional. Por otra parte México, que necesita mercados más amplios para su expansión industrial y dispone de afinidades naturales con sus vecinos del sur, puede proporcionarles condiciones más ventajosas que las que les depara su actual posición de satélites de los Estados Unidos.

La integración subregional del polo Atlántico es la que requiere un mayor esfuerzo de lucidez por parte de los integrantes de la subregión. Muchos aspectos del examen anterior acerca de la posición de Brasil en América Latina y del régimen de "resultado igual a cero" de las competencias intrarregionales, son aplicables al caso del polo Atlántico. El Paraguay y el Uruguay han sido históricamente las zonas de confrontación de la rivalidad argentino-brasileña y en la actualidad vuelven a serlo.

La política brasileña actual, tendiente a utilizar el potencial hidroeléctrico del Paraná, en función de acuerdos bilaterales con el Paraguay —sean cuales fueren sus justificaciones en términos de las conveniencias energéticas del Brasil o, simplemente, en términos del derecho internacional, en lo que se refiere a la legitimidad de tales convenios— no es, por cierto, la mejor forma de enfocar nuestros intereses comunes más permanentes con

la Argentina. Obviamente, escaparía al ámbito de este examen, todo intento de discutir este tema. Me limitaré, por eso, a hacer dos simples observaciones.

La primera es que los intereses más importantes y permanentes de un país deben ser considerados con un enfoque sistemático. Nuestras relaciones con la Argentina y nuestro interés en establecer una conexión eficaz y estable con dicho país deben ser considerados concomitantemente con nuestro interés por ampliar nuestra capacidad hidroeléctrica. La segunda observación, derivada de la anterior, se refiere al hecho de que si en lugar de considerar el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná en términos puramente bilaterales, se lo considerase en términos de alcanzar una situación óptima para los países integrantes de la Cuenca del Plata, incluyendo a la Argentina y Uruguay, se obtendrían resultados muy superiores técnicamente y, además, se habría convertido un foco de fricciones en un sólido nexo de integración subregional.

En verdad, la diferencia principal entre los dos enfoques consiste en que en los hechos, aunque no de modo declarado, la política bilateral se basa en la premisa de una fútil competencia con la Argentina, mientras el planteo multilateral se funda en la posición menos atrayente para quienes aspiran a las formas fáciles de prestigio, de un sobrio y reflexivo entendimiento subregional.

Régimen de integración

Las condiciones reales de América Latina y la experiencia de los dos últimos decenios que se acaba de mencionar conducen, en lo que concierne a un régimen posible de integración regional, a una orientación que difiere considerablemente de la que se ha venido intentando hasta ahora. Así como, en lo que atañe a los protagonistas, la tendencia evolutiva de la integración se aparta, de hecho, de la macronegociación global para los procesos subregionales, así, en lo que se refiere al régimen de integración, la práctica se está alejando de la idea inicial de concertar acuerdos omnicomprendivos, en favor de los de carácter sectorial por materias. Todo indica, por otra parte, que la perspectiva casuística que de hecho prevalece en las negociaciones integracionistas —como ocurre en el ámbito de la ALALC— agotó sus posibilidades apartándose del camino de la integración antes de que se intentara efectivamente transitar por él. Se trata, pues, de hallar un término medio factible y eficaz entre la generalidad excesiva de las ideas iniciales y el estéril detallismo de la práctica.

Sin entrar en un análisis minucioso del tema que escaparía al ámbito de

este estudio, estimo que ese término medio se debe pensar en función esencialmente de una estrategia regional común con miras al logro del desarrollo y la autonomía. Al igual que cualquier otro esquema dinámico, cabe concebir una estrategia en términos lo suficientemente amplios para que incluya una extensa gama de posibilidades, sin que sea necesario que incida en la reglamentación inicial de todos los aspectos involucrados, respecto de los cuales es suficiente que les señale un rumbo determinado y establezca criterios de prioridades o de planeamiento. Se trata de fijar metas realistas de desarrollo, en los niveles nacional, subregional y regional, así como formas realistas de cooperación que permitan alcanzar efectivamente ese desarrollo, incluyendo compensaciones que se ofrecerían a los países de menor desarrollo relativo en términos que resulten óptimos para los países y las subregiones conjuntamente y, posteriormente, para toda la región.

Considerado en su conjunto, el tema comprende tres planes principales: el político, el económico y el científico-tecnológico. Por otra parte, en lo que concierne al presente estudio que tiene por objeto analizar críticamente la política latinoamericana del Brasil, el examen sucinto de esos planos a que se procederá a continuación, se hará desde el punto de vista de la posición y los intereses brasileños, concebidos en función de criterios aplicables a los demás países de la subregión atlántica y de la América Latina en general.

Plano político

En el plano político, una estrategia regional común de desarrollo y autonomía debe atender a un objetivo fundamental: conducir en forma estable y segura a la superación de los regímenes de competencia intrarregional, de resultado nulo. En términos positivos, dicho objetivo tiene como consecuencia el mejoramiento de los niveles nacional, subregional y regional del desarrollo general de los países de la región y de su margen de autonomía interna e internacional.

La superación de los sistemas de competencia intralatinoamericana, de resultados nulos, constituye en parte un problema de entendimiento relacionado con la lúcida comprensión de la futilidad esencial de una disputa sobre supremacías que depende necesariamente del apoyo norteamericano y, a su vez, de una comprensión igualmente lúcida del incremento extraordinario del grado de autonomía que podrían alcanzar los países de la región con sólo renunciar a esa disputa y reemplazándola por formas pragmáticas de cooperación internacional. Por otra parte, sólo es factible renunciar a la disputa de supremacías latinoamericanas si se adoptan políticas e instru-

mentos fidedignos, que proporcionen a los países interesados garantías adecuadas en términos de su defensa nacional y de sus intereses estratégicos.

Como ya se ha señalado, escaparía a los propósitos de este estudio analizar los problemas de seguridad nacional relativos a cada uno de los países de la región, o aun de cada uno de sus tres polos principales de integración. Dado el relativo equilibrio de los principales componentes del bloque andino y la obvia asimetría de las relaciones entre México y la América Central —que permite prever para Mesoamérica un distinto tipo de problemas de seguridad nacional— la cuestión se plantea fundamentalmente en el ámbito de la subregión atlántica en lo que se refiere a las relaciones entre el Brasil y la Argentina.

Las complejas relaciones que vinculan al Brasil y la Argentina, tanto en el pasado como actualmente, presentan dos características principales. Por una parte, han sido relaciones de cooperación conflictiva. Los dos países presentan una amplia gama de intereses complementarios, cuya única forma factible de satisfacción debe ser una cooperación comercial, cultural y político-administrativa. Al mismo tiempo, los dos países tienen algunos intereses en conflicto y sobre todo una posición, respecto del resto de América Latina y del mundo, de considerable competencia de prestigio, influencia y poder, que se autoalimenta de su propio proceso. La segunda característica de las relaciones entre los dos países es la búsqueda y mantenimiento de un equilibrio de poder. Los dos países han actuado y continúan actuando, en última instancia y dentro de sus medios respectivos, de manera similar a la de las superpotencias. Buscan, por un lado, el equilibrio de su poder militar, tanto en términos de hombres y equipamiento como en términos de planes estratégicos y niveles de movilización. Por otra parte, buscan sistemas de apoyo externo —que son también zonas de influencia— en la región y fuera de ella.

Es precisamente en las cuestiones que involucran problemas de seguridad nacional donde se presenta en la forma más fútil —y también más delicada— el sistema de resultado nulo de los conflictos de influencia dentro de América Latina y, especialmente en las relaciones entre el Brasil y la Argentina. Como es sabido, todas las formas potencialmente equilibradas de conflicto de poder entrañan una tendencia a un resultado igual a cero. Así ocurre, por ejemplo en el caso del conflicto máximo de poder entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, neutralizados ambos por el poder de aniquilación del otro. En el caso de las superpotencias, lo que constituye una de las razones por las cuales es tan complejo el problema de la paz mundial es que siendo cada una de ellas origen de su propio poder militar, no sólo en el plano industrial y económico, sino también en el científico-tecnológico, puede ocurrir que ciertas innovaciones

científico-tecnológicas, convenientemente utilizadas, rompan ese equilibrio y den a una de esas superpotencias una relativa invulnerabilidad respecto de la otra. Esta circunstancia constituye un factor intrínseco que determina que el equilibrio de poder entre las superpotencias tienda a realizarse de manera hiperdinámica, mediante el incremento continuo de la capacidad militar de cada una de las partes.

Considerado el tema en el nivel latinoamericano y, en el caso que se examina, en el nivel argentino-brasileño, las formas dinámicas de equilibrio de poder —que fueron y siguen siendo adoptadas por los dos países— no son, ni siquiera técnicamente, el mejor medio de aventajar sus intereses, incluso en términos puramente militares o de seguridad nacional. Ello se debe a que el posible factor de ruptura del equilibrio no es inherente al proceso de acumulación de poderío militar por cada una de las partes, sea cual fuere éste, sino que siempre y necesariamente depende de otro país, los Estados Unidos.

Para llegar a un equilibrio óptimo de poder entre la Argentina y el Brasil, es preciso reconocer en primer término el inevitable resultado nulo a que conduce la competencia por el poder entre los dos países, por los motivos ya indicados. En segundo lugar, es necesario un acuerdo que internalice bilateralmente la capacidad militar de los dos países, haciéndolos, habida cuenta de las condiciones internacionales vigentes, relativamente autónomos del resto del mundo. Uno de los aspectos fundamentales de ese acuerdo debe ser la creación de un sistema mixto argentino-brasileño de producción de equipamiento militar para ambos países. Ese sistema permitirá, mediante una obsolescencia tecnológica planificada —que se irá reduciendo gradualmente— que los dos países ingresen conjuntamente en una nueva fase de su evolución militar: la de disponer de equipos y armamentos producidos por ellos mismos, aunque inferiores a los del más alto nivel internacional.

De hecho, esta última restricción es estratégicamente impracticable en las condiciones internacionales vigentes. Como ya se mencionó, el poder combinado por vía endógena de los dos países sería suficiente para detener a cualquier posible agresor regional, fuera cual fuese el origen de sus pertrechos. Sería igualmente suficiente para detener improbables, aunque no imposibles, acciones piratas de potencias medianas extrarregionales. Y, respecto de las superpotencias, sería tan impotente como cualquier otro sistema de equipamiento para la autodefensa de ambos países. Por el contrario, su nivel de autonomía internacional por el simple hecho de haber adoptado un sistema común de defensa y superado la fútil competencia en la que actualmente se hayan envueltos, se vería ampliado extraordinariamente. Agréguese a lo dicho que en términos económicos y científico-

tecnológicos un sistema mixto argentino-brasileño de producción de pertrechos militares tendría consecuencias excepcionalmente favorables.

Plano económico

Mientras que, en el plano político, es sobre todo por vía negativa que se harán sentir los efectos de una estrategia regional común de desarrollo y autonomía, mediante la superación de conflictos inconducentes, en el plano económico esa estrategia deberá presentar un carácter esencialmente positivo. Se trata de adoptar políticas y crear instrumentos que maximicen, nacional y regionalmente, el desarrollo de los países latinoamericanos y su margen de autonomía interna.

El carácter sucinto de este estudio no permite que se examine el tema con mayor detalle. Me limitaré, una vez más, a formular algunas indicaciones fundamentales. El problema de que se trata presenta dos facetas correlacionadas. Visto desde un determinado punto de vista, se trata de conciliar la optimización, en los niveles nacional, subregional y regional, de los intereses de los grupos y países participantes. Desde otro punto de vista, se trata de alcanzar una relación óptima entre las capacidades productivas, incluso tecnológicamente, los mercados consumidores y la disponibilidad de los recursos naturales.

Tradicionalmente, el ajuste de intereses entre países y regiones, por un lado, y entre productores, compradores y abastecedores de materias primas, por otro, favoreció a los países de mayor desarrollo relativo y a los productores. Independientemente de las consideraciones de orden ético, todo indica que esa situación se está modificando en la actualidad, especialmente en el sentido de haber aumentado el poder de negociación de los compradores respecto de los productores y, aún más, el de los abastecedores de materias primas respecto de las industrias de transformación.

Corresponde a los países de mayor desarrollo relativo en el caso de América Latina, y del Brasil, en el caso del análisis específico de este estudio, tomar la iniciativa de adoptar una política de integración equilibrada y realista, que resulte compensatoria, en función de las condiciones internacionales, tanto para los productores como para los compradores y abastecedores regionales de materias primas. Una estrategia económica común para la América Latina debe tomar en cuenta el hecho de que los países de menor desarrollo relativo de la región siempre dispondrán, de un modo general, respecto de los más desarrollados, de soluciones alternativas, en función de los Estados Unidos, Europa, Japón y, en muchos casos, de los países socialistas. El factor principal que determinará la adhe-

sión de los países de menor desarrollo relativo a un sistema económico latinoamericano y a los correspondientes subsistemas regionales, serán las ventajas que ellos le proporcionarán, sobre todo en lo que atañe a la mayor aceleración de su desarrollo nacional.

En tal sentido, es evidente la necesidad de reformular los principios que han regulado hasta ahora el sistema económico regional. Cabría destacar en ese respecto dos aspectos principales. En lo que se refiere a lo que se podría denominar el "sistema de insumos del desarrollo nacional", todo el sistema existente se basa en la premisa de las supuestas complementariedad y solidaridad hemisférica que, en su mejor momento el gobierno norteamericano, bajo la presidencia de Kennedy, procuró concretar con la Alianza para el Progreso. Se dio por supuesto que asumirían una responsabilidad fundamental mediante la oferta de tecnologías y de capital, incluso mediante empréstitos a largo plazo que serían encauzados a través de una agencia multinacional interamericana, el BID. En cuanto a las relaciones entre los países latinoamericanos, se supuso que lo fundamental sería liberalizar su régimen de intercambio por medio de la ALALC.

Estas suposiciones resultaron falaces en la práctica de los últimos quince años. La tecnología, como a continuación se explicará brevemente, no es básicamente transferible por vía comercial. El sistema de financiamiento por intermedio del BID se encuentra en franca declinación, en la medida en que los Estados Unidos, ante los urgentes problemas internos y otros factores de incertidumbre, se retiran del campo del financiamiento internacional. Por su parte, el régimen de liberalización del intercambio de la ALALC llegó a un punto muerto, sin haber contribuido en forma significativa al desarrollo e integración regionales.

Una nueva estrategia económica para la América Latina requiere un nuevo sistema latinoamericano de financiamiento y cooperación económica. Por un lado, habría que latinoamericanizar el BID, incluso transfiriendo su sede a la América Latina, adecuándolo a un mundo totalmente distinto del concebido para la Alianza para el Progreso y en función de ella. Los países latinoamericanos —cabe destacar el caso de Venezuela— poseen actualmente una mayor capacidad efectiva que los Estados Unidos (por supuesto, no en términos globales) para financiar su desarrollo nacional. Una ampliación sustancial del capital del BID mediante suscripción de los países latinoamericanos, y la concomitante reducción del capital no regional a una parte minoritaria distribuida proporcionalmente entre los Estados Unidos, Europa, Japón y el bloque soviético, constituye el primero y urgente requisito de ese nuevo sistema de financiamiento.

Por otra parte, será necesario organizar un sistema de empresas multinacionales latinoamericanas, que puedan manejar con eficacia mediante sec-

tores específicos destacados, los intereses latinoamericanos comunes y que sustituyan gradualmente a las empresas multinacionales extrarregionales o que compitan con ellas. El INTAL, la CEPAL y el ILPES y otros organismos públicos y regionales, así como diversos sectores privados, que incluyen iniciativas originales como la red latinoamericana de consultores integrantes de LATINEXPERT, ya disponen de un acervo importante de estudios y proyectos empíricos para formar una significativa gama de empresas multinacionales latinoamericanas.

Plano científico-tecnológico

El plano científico-tecnológico constituye la tercera dimensión fundamental de una estrategia regional común de desarrollo y autonomía. Como es sabido, la ciencia y la tecnología han dejado de ser meros instrumentos del proceso económico para convertirse, aisladamente, en los insumos más importantes de ese proceso y en el principal factor determinante de los índices de formación de capital y de la productividad.

Entre las muchas dificultades que deben encarar los países periféricos para superar su creciente dependencia científico-tecnológica —que constituye en una medida cada vez mayor la raíz de su dependencia— dos son especialmente decisivas: la carencia de una “masa crítica” para su propio desarrollo científico-tecnológico y la incapacidad de su propia tecnología de satisfacer sus necesidades industriales y comerciales.

La formación de una capacidad endógena de desarrollo científico-tecnológico depende, en varios sentidos, de la existencia de una “masa crítica”, de científicos y técnicos, de instalaciones y facilidades operativas, de los recursos que puedan invertirse en el proceso y de la continuidad político-administrativa en la adopción de decisiones para mantener en marcha ese proyecto. Hasta recientemente ningún país latinoamericano estaba en situación de alcanzar y mantener, en los distintos sentidos mencionados, la necesaria “masa crítica”. Hoy en día esa situación ha comenzado a modificarse respecto de los tres países más importantes y, por sus condiciones especiales, también respecto de Venezuela.

Dados los límites restringidos que durante bastante tiempo aún configurarán las posibilidades científico-tecnológicas de los países de la región, no cabe ninguna duda de que la vía de la integración es prácticamente la única que les permitirá sin un esfuerzo intolerable alcanzar y mantener la requerida “masa crítica”. En el nivel regional y, desde el punto de vista operativo, en el subregional, los países latinoamericanos pueden mantener en cada uno de los tres principales polos de desarrollo

un importante sistema de ciencia y tecnología que alcanzará dentro de diez años un alto nivel internacional de calidad.

Los problemas prácticos del desarrollo científico-tecnológico no se limitan, empero, a las dificultades de alcanzar y mantener la necesaria "masa crítica". Incluyen también —especialmente para los países de economía de mercado— la dificultad que entraña transferir al plano industrial y comercial su propia capacitación tecnológica. Estas dificultades son de distinta índole: la resistencia de las empresas a asumir los riesgos de adoptar innovaciones no experimentadas por la industria; los vínculos de todo tipo que unen a las empresas, particularmente a las multinacionales, con los sistemas tecnológicos de sus casas matrices y países sede; los obstáculos que se oponen a la comercialización de marcas y patentes sin prestigio internacional o carentes de apoyo de una organización mundial, etcétera.

Entre las dificultades a que se ha hecho mención abundan los riesgos y cargas de la pérdida de la capacidad de competir en el plano internacional. Siempre es posible (aunque en la práctica no sea frecuente) que un gobierno nacional que tenga la autoridad y determinación suficientes estipule, en interés del desarrollo científico-tecnológico del propio país, que las industrias instaladas en él, incluso las dependientes de casas matrices extranjeras, utilicen procedimientos y patentes elaborados por la tecnología nacional. Sin embargo, esos gobiernos no podrán evitar los riesgos y cargas de la pérdida de la capacidad de competencia internacional, debido a que los países competidores, empleando mejores o más prestigiosas tecnologías de los países de las sedes centrales, obtienen un decisivo provecho comercial de esa real o supuesta ventaja comparativa.

Este grave inconveniente puede ser evitado en el caso de América Latina en general en la medida en que, de conformidad con una estrategia regional común de desarrollo y autonomía, los países latinoamericanos adopten una política científico-tecnológica integrada y adecuen a ella sus prácticas industriales y comerciales. Con ese fin, la única solución posible —excepto la onerosa y económicamente desventajosa hipótesis de un esfuerzo autárquico total en el nivel nacional— es el camino de la integración.

En el caso particular del Brasil y en el ámbito de la subregión atlántica, la clave de todo desarrollo científico-tecnológico y de su utilización práctica se encuentra evidentemente en la adopción, por el Brasil y la Argentina, de una política común en materia de ciencia y tecnología y de un régimen común en lo que atañe a su aplicación industrial y comercial.

IV. CONCLUSIONES

El sucinto examen emprendido en este estudio de la posición del Brasil en la América Latina y de las principales alternativas de que dispone —los caminos de la separación y la integración— para alcanzar su desarrollo y su autonomía internacional, permite extraer de él algunas conclusiones pertinentes que, a mi juicio, podrían ser las que siguen:

1. La posición actual del Brasil en América Latina es sumamente ambigua, en virtud de la discrepancia entre el sentido oficialmente integracionista y prolatinoamericano de su política exterior y de su práctica efectiva.

2. El pragmatismo brasileño y el arte consumado con que se lo cultiva en Itamaratí permitieron conciliar durante algún tiempo las contradicciones entre la teoría y la práctica de nuestra política latinoamericana. En los últimos años, sin embargo, el precio de esa ambigüedad es cada vez más alto y nulos los beneficios que podría producir. Se formaron en la región dos imágenes negativas del Brasil que lo presentaban o bien como un país sin política exterior propia o, como ocurre en general en América del Sur, como un país vinculado a los Estados Unidos por un pacto implícito de subimperialismo. Esta última imagen ha afectado en forma cada vez mayor a la opinión pública latinoamericana y motivado un peligroso consenso regional, encaminado hacia el aislamiento y la contención del Brasil.

3. El Brasil posee, con diversos aspectos, una base de recursos humanos y naturales suficientes para emprender con perspectivas de éxito un camino separado de desarrollo y autonomía. Esta posibilidad, por otra parte, corresponde a una determinada inclinación cultural y psicológica del país y representa considerables ventajas operativas.

4. Un análisis más específico y concreto de las condiciones internas y externas del Brasil revela, sin embargo, la impracticabilidad de la "vía separada" y la necesidad y conveniencia de emprender el camino de la integración por tres razones principales a saber:

a) Por el hecho de que el mercado efectivo brasileño corresponde en la práctica a apenas un 25% de la población total y seguirá siendo durante muchos años considerablemente inferior a ella. Para que se instalen y expandan en el país las industrias de más alto nivel tecnológico y para que no sean meros "enclaves" de las empresas multinacionales en el territorio nacional, el Brasil necesita tener acceso efectivo al mercado regional, mediante formas de integración apropiadas;

b) Porque, para poder superar la relación dependencia-tecnología, el país necesita tanto de condiciones que le permitan emprender un gran esfuerzo de desarrollo endógeno en materia de ciencia y tecnología, como de condiciones que le permitan, incluso en función de factores internacionales, utilizar en forma óptima su propia tecnología en el campo industrial y comercial. Estas dos condiciones sólo se pueden alcanzar mediante una estrategia regional común de desarrollo y autonomía. En el ámbito de la subregión atlántica, esa estrategia requiere una estrecha cooperación argentino-brasileña;

c) Porque, la única forma de superar las competencias intralatioamericanas de resultado nulo, que neutralizan inmensas cantidades de energía del Brasil y de los demás países latinoamericanos y, sobre todo, que condenan a todos esos países a la dependencia de los Estados Unidos, consiste —como se indica en el párrafo anterior— en la adopción de una estrategia regional común para el logro del desarrollo y la autonomía, apoyada, especialmente en el caso de América del Sur, en una estrecha cooperación entre Brasil y Argentina.

5. Una nueva política latinoamericana, por parte del Brasil debe partir de premisas más ceñidas a los hechos en lo que respecta a las posibilidades y formas de la integración regional, que hasta ahora se ha visto perjudicada por una actitud romántica. América Latina no reúne las condiciones para una rápida integración global, pero sí para un proceso de integración progresivo, a partir de tres polos principales de integración: el andino, en el cual ya se ha adelantado mucho; el mesoamericano, actualmente en estudio, y el atlántico, que depende de la mayor lucidez que demuestren los países integrantes, especialmente el Brasil y la Argentina.

6. Tampoco es posible proceder en forma omnicompreensiva a la integración latinoamericana, como se pensó originalmente, ni por la estéril vía de las negociaciones casuísticas, adoptada actualmente por la ALALC. La integración se debe efectuar mediante una estrategia regional común para el logro del desarrollo y la autonomía, que comprenda un plano político, un plano económico y un plano científico-tecnológico.

7. En el plano político, el objetivo fundamental de esa estrategia debe ser el de conducir, de manera estable y segura, a la superación de las competencias intralatioamericanas de resultados nulos. La clave de ese objetivo consiste en la adopción de políticas e instrumentos que proporcionen a los países interesados las garantías apropiadas para su defensa nacional y sus intereses estratégicos. En la subregión atlántica, las bases para ello están en la creación de un sistema mixto argentino-brasileño de producción de equipamiento militar para los dos países y en la adopción

común de una política de defensa nacional basada en los pertrechos de producción propia.

8. En el plano económico, los principales objetivos que habrá que alcanzar son un nuevo sistema de financiamiento y un nuevo régimen de producción e intercambio. El primero de estos objetivos se basará en el incremento sustancial del capital del BID, en el marco de una amplia reforma de dicho Banco, que incluirá su latinoamericanización y el traslado de su sede a América Latina y la estipulación de un porcentaje minoritario de capital extrarregional, que se distribuirá proporcionalmente entre los Estados Unidos, Europa, Japón y los países socialistas.

9. La base de un nuevo régimen de producción e intercambio en América Latina consiste en la creación de un sistema apropiado de empresas multinacionales latinoamericanas, capaces de competir ventajosamente con las de fuera de la región, y de reemplazarlas gradualmente.

10. En el plano científico-tecnológico, los principales objetivos son, en primer término, la creación, con la adecuada "masa crítica" de un sistema científico-tecnológico en cada uno de los polos de integración. En segundo lugar, la adopción de una política común para la aplicación de la propia tecnología. En el ámbito de la subregión atlántica, la clave del desarrollo científico-tecnológico se encuentra en la adopción, por el Brasil y la Argentina, de una política común de investigación y de la aplicación de sus resultados en el sector industrial y comercial.