

Reflexiones sobre el Atlántico Sur: América Latina y el Brasil ante la Desarticulación del Sistema Interamericano

1. CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

1. *Aspectos regionales*

La crisis de las Malvinas, independientemente de otras circunstancias, adquirió rápidamente la coloración de un conflicto Norte-Sur, dando nuevas evidencias de la autonomía y especificidad de ese conflicto. Como no escapó a muchos observadores americanos, cuando la administración Reagan intentaba convencer al mundo y a América Latina de que el conflicto Este-Oeste abarca a todos, constituyendo la causa última de las tensiones Norte-Sur, el episodio de las Malvinas desmintió completamente esa tesis: un gobierno obsesivamente anticomunista, que se aprestaba a participar junto con los Estados Unidos en las más objetables operaciones de intervención militar en América Central, es conducido a un conflicto bélico con otro intransigente gobierno anticomunista y principal aliado de los Estados Unidos.

El clivaje Norte-Sur, exacerbado por la crisis de las Malvinas, se hace sentir particularmente en el ámbito de las relaciones interamericanas. Fundadas en la premisa de la solidaridad continental expresada por la Carta de la OEA, las relaciones interamericanas encontraron en el TIAR el corolario defensivo de esas premisas, asegurando la cooperación de todos los países del continente contra los riesgos de agresión a cualquiera de ellos por parte de una potencia extra-continental.

La OEA, sucesora de la Unión Panamericana, tiene en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro en 1947, su principal instrumento de defensa colectiva. Ella, además, intentó, en las condiciones posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, institucionalizar las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Se trataba de disciplinar institucionalmente una situación de lucha caracterizada, por un lado, por el absoluto predominio económico, tecnológico y

militar de los Estados Unidos en comparación con cualquier país latinoamericano, y el conjunto de los mismos. Por otro lado, tal situación también se caracterizaba por la suposición general compartida por todos los países del continente de que, precisamente por el gran desnivel existente, y además por otras razones, había un enorme potencial de cooperación entre los Estados Unidos y cada uno de los países latinoamericanos, considerados individualmente. Los Estados Unidos, disponiendo de grandes excedentes de capital y tecnología, podrían dinamizar el desarrollo de los países latinoamericanos, tratando cada caso según sus especificidades, a través de apropiadas relaciones bilaterales.

Contando con el interés norteamericano en invertir en los países latinoamericanos y con el interés de éstos en recibir tales inversiones, el problema consistía en disciplinar tal proceso. Para los países latinoamericanos, y especialmente para aquellos de la Cuenca del Caribe, la experiencia mostraba que el riesgo mayor era la indebida intromisión de los Estados Unidos en sus negocios internos. Para los Estados Unidos, los riesgos provenientes del lado latinoamericano eran las nacionalizaciones sin compensaciones adecuadas y la adopción de políticas xenófobas, que perjudicasen el libre flujo de los recursos entre los países del continente. La OEA constituyó, pues, un intento para institucionalizar esa relación asimétrica y el potencial de cooperación que, se suponía, contenía. Ello representaba un esfuerzo para convertir una situación factual de hegemonía en un pacto de cooperación entre desiguales, que podría volverse equitativo en la medida en que asegurara el interés recíproco de las partes al mismo tiempo que, dentro de ciertas normas de buena conducta, diera al socio más fuerte la dirección del proceso y en compensación, se comprometiera a defender a los socios más débiles.

Independientemente de la crisis de las Malvinas —la que condujo al gobierno americano a ignorar el TIAR— el formato adoptado para regular las relaciones interamericanas en la década del 40 se volvió manifiestamente inadecuado en la década del 70, y simplemente inviable en la década actual. El gran desarrollo de los países latinoamericanos a partir de los años 50, especialmente de los mayores de la región, y que se aceleró a fines de la década del 50 hasta la actual recesión mundial, modificó significativamente la estructura de sus relaciones con los Estados Unidos y con el mundo en general. Por otro lado, se añade a eso que la posición relativa de los Estados Unidos en el mundo también sufrió profundas transformaciones en ese período. El centro dinámico de la economía se desplazó hacia la faja Europa-Japón. Y la absoluta superioridad estratégica de los Estados Unidos se convirtió en un equilibrio es-

tructural de poder con la Unión Soviética, que asimismo confirió a ésta cierta superioridad operacional en Asia y en Africa.

En el ámbito interamericano, los Estados Unidos continúan, sin duda, ostentando una manifiesta superioridad económica, tecnológica y militar en relación a cualquier país de América Latina o al conjunto de ellos. Pero la escala de esa superioridad y su contenido se modificaron decisivamente. Es este último aspecto el que más importa considerar. En las condiciones de la década del 40 los países latinoamericanos no habían adquirido todavía su propia autoconciencia. Con sorpresa, acababan de descubrir el hecho de que eran subdesarrollados —hecho sin conciencia histórica precedente— y no sabían a qué atribuir tal condición. Predominaba entonces la opinión de que el subdesarrollo se derivaba de un esfuerzo previo de capitalización insuficiente y que situaba los países de la región en una etapa correspondiente a la fase pre-industrial de los países centrales, de la cual salieron, según Rostow, a partir de la etapa del “take off”.

En la década del 40, se añadía a esa falta de autoconciencia la carencia tanto de suficientes recursos humanos para planear y administrar el desarrollo como de instituciones que lo promovieran. Puesto que vivían el momento incipiente de la industrialización por sustitución de importaciones, los países de la región abastecían internacionalmente de productos primarios, en transacciones en que los agentes activos eran los importadores externos y no los comerciantes locales. Por otro lado, las instituciones políticas de esos países eran completamente inadecuadas para atender a sus necesidades socioeconómicas y mostraban formas distorsionadas de un liberalismo ochocentista, que la realidad social jamás dejó funcionar efectivamente. Existía la contradicción entre el liberalismo de las tradiciones políticas y los gobiernos militares, supuestamente al servicio de la futura restauración de las instituciones liberales. Por otro lado, los estados latinoamericanos no disponían de condiciones apropiadas para regular sus respectivas sociedades, que continuaban bajo el control patrimonialista de notables, al mismo tiempo que, sin saber cómo hacerlo, se enfrentaban con las incipientes masas obreras, que exigían su lugar.

Tres décadas más tarde los países latinoamericanos, particularmente los más grandes de la región, presentaban un cuadro completamente diferente. Su proceso de industrialización alcanzó un elevado nivel, reduciendo la dependencia de manufacturas y equipos externos a una pequeña fracción de la demanda nacional. Convertidos en países predominantemente industriales, pasaron a tener creciente participación en la exportación internacional de manufacturas y de equipos. Tres décadas atrás, los Estados Unidos dominaban el comercio internacional de esos países y constituían el

centro de referencia para sus relaciones con el resto del mundo, pero ahora su posición económica y política se volvió mucho menos importante y las transacciones con Europa, Japón, América Latina y, cada vez más, con otros países del Tercer Mundo, llegaron a representar más de dos tercios del total.

Considerados en sus relaciones internas, esos países adquirieron una visión bastante nítida de su realidad y están caminando ahora hacia un amplio consenso con respecto a los objetivos nacionales básicos, aunque con altibajos y dificultades. Hasta ahora, el nivel de desarrollo sociopolítico de todos los países latinoamericanos no ha sido satisfactorio, pero el cuadro de conflictos sociopolíticos todavía no sometidos a la apropiada disciplina institucional constituía, sobre todo, un legado del pasado. La verdad es que las sociedades latinoamericanas, especialmente en el caso de los países de mayor desarrollo de la región, se están encaminando hacia una ordenación democrática-social. Todavía permanecen en esas sociedades algunas formas de autoritarismo militar que nada tienen que ver con el caudillismo liberal de principios de siglo. Son administraciones tecnocráticas de transición, y no el umbral hacia sociedades que, por su dinámica interna, se vuelven cada vez más integradas y que tienden a formas crecientes de democratización del proceso decisorio y de la repartición social del excedente. Tales sociedades se orientan cada vez más a trabajar dentro de economías de mercado socialmente reguladas, estrechamente vinculadas con la economía mundial, pero sujetas a una creciente disciplina de interés nacional por parte del Estado nacional.

Ante esa nueva realidad latinoamericana, la crisis de las Malvinas hizo surgir bruscamente la inconsistencia interna del sistema interamericano, en un proceso en que la pérdida de vigencia del TIAR importa menos por sí misma que por las realidades que exprime. Los países latinoamericanos continúan manteniendo múltiples intereses y valores comunes con los Estados Unidos que, en cierto sentido, solamente ahora se han tornado realmente comunes, por cuanto antes eran sólo potencialmente complementarios. Pero esa importante área de intereses y valores comunes presenta también numerosas contradicciones y conflictos. El amplio círculo de intereses y valores comunes latinoamericanos ya no existe y es interceptado por círculos de intereses y valores específicos. En esas nuevas condiciones, ni los países latinoamericanos pueden delegar a los Estados Unidos la conducción de sus negocios externos sin violentar algunos de sus intereses y valores básicos, ni los Estados Unidos pueden, sin sacrificios similares, asumir la automática protección externa de los países de la región. La OEA perdió legitimidad porque perdió representatividad y el TIAR perdió viabilidad

porque sus enemigos dejaron de ser comunes en el ámbito interamericano.

2. *La crisis latinoamericana*

Ese proceso de pérdida de legitimidad por parte de la OEA y de viabilidad por parte del TIAR no se realiza tranquila ni ordenadamente, sino que se efectúa en términos de una aguda crisis.

Tal vez la forma más simple y sucinta de contemplar esa crisis sea analizarla en función de los dos grandes clivajes que dividen al mundo: Este-Oeste y Norte-Sur. Así como es improcedente pretender —como intentó hacerlo el Presidente Reagan— reducir todos los conflictos mundiales al conflicto Este-Oeste, también sería improcedente suponer que el conflicto Norte-Sur es exclusivo o universal. Una de las dimensiones de la crisis que afecta a América Latina consiste, precisamente, en el hecho de que las realidades del conflicto Norte-Sur, entre otros factores, hacen inviable el antiguo sistema interamericano sin que los países de la región hayan logrado un equilibrio apropiado, en su posición y en la defensa de sus intereses, en el conflicto Este-Oeste.

Cuba y la eventual y muy problemática transición de Nicaragua hacia el campo soviético no son representativas de una verdadera opción alternativa para América Latina. Allí se ven las trágicas consecuencias del incompetente ejercicio de la descontrolada hegemonía de los Estados Unidos en América Central. El campo soviético no es una opción para América Latina, donde sociedades de cultura occidental y sofisticadas aspiraciones de vida rehúsen el simplismo de un totalitarismo burocrático de coloración asiática. Contrariamente a lo que sucede con los países del Primer Mundo, cuyos intereses y valores pueden ser razonablemente preservados en el ámbito protector de la NATO, los países de América Latina son, al mismo tiempo, miembros culturales de Occidente y miembros socioeconómicos del Tercer Mundo. Esto significa, entre muchas otras cosas, que el posible espacio de autonomía de América Latina se deriva del equilibrio de fuerzas entre los dos bloques. Es inherente a la lógica de la NATO tener por objetivo último, más remoto o más próximo, alcanzar decisiva superioridad de poder en relación al sistema soviético. Este, por su lado, persigue un objetivo equivalente en relación a la NATO, con la diferencia de que el poder militar es para el sistema soviético, más que una condición de defensa externa, el propio fundamento de su unidad interna y de su viabilidad política.

Opuestamente a los dos bloques, el Tercer Mundo en general y América Latina en particular, tienen por objetivo el equilibrio de poder entre las superpotencias. Ese equilibrio de poder es la con-

dición de posibilidad de su autonomía. América Latina se alinearía con la NATO solamente en el caso de que ese equilibrio estuviese amenazado de ser sustituido por el predominio soviético o por una guerra general. Tal circunstancia, evidentemente crearía una situación particular para América Latina, situación que estaría dotada de riesgos propios y en relación a los cuales los países de la región se encuentran desprotegidos por el momento. Por los motivos ya expuestos, no pueden estos países contar con la protección del sistema OEA-TIAR, ni disponer hoy en día de eficaces modalidades alternativas. Por otro lado, si se considera la situación de América Latina en función de un clivaje Norte-Sur, se observa que, también en esa dimensión, la crisis del sistema interamericano y de las condiciones que prevalecían hasta el inicio de la década de 1960, dejaron seriamente desprotegidos los intereses latinoamericanos. Básicamente, tal circunstancia resulta del hecho de que, al agravamiento de las contradicciones y tensiones de las relaciones Norte-Sur, no siguió una consolidación interna de los países del Sur en términos operacionales. El Tercer Mundo, al contrario de lo que ocurre con los otros dos, no es un sistema; es una condición marcada por la estructural inferioridad de sus términos de relacionamiento con los dos primeros mundos y no compensada por un mínimo de compatibilización interna de sus respectivos intereses. Sobrepararía el propósito de este estudio discutir más elaboradamente esa falta de una compatibilización interna mínimamente coherente de los intereses del Tercer Mundo. Se menciona solamente para ilustración, a medida en que la diversificación externa del Tercer Mundo, que podría servir de base a un intercambio Sur-Sur, es aprovechada en escala extremadamente modesta. Opuestamente, esa diversificación interna del Sur es utilizada con astucia por los países centrales para maximizar las contradicciones internas y minar la unidad de acción del Tercer Mundo. Para este efecto, considérese la enorme escala que podrían alcanzar, en términos estrictamente comerciales y recíprocamente ventajosos, la utilización de los excedentes líquidos de los países de la OPEP para financiar grandes proyectos comunes con la tecnología de los países de mayor desarrollo relativo del Sur (NIC's), desde el desarrollo de la agricultura en los países de menor desarrollo relativo, con gran exportación de alimentos baratos para los propios países de la OPEP y para el resto del mundo, hasta la atención de la importante demanda de manufactura y equipos por parte del Tercer Mundo.

La crisis del sistema interamericano, que se viene agravando desde fines de la década del 60 y que se hizo evidente en la década siguiente, llegó a su punto máximo con la crisis de las Malvinas. Con el descrédito de las instituciones básicas del Sistema Interamericano, como la OEA o el TIAR, América Latina se enfrenta con la

falta de instrumentos e instituciones apropiadas para preservar sus intereses y valores ante el doble clivaje Este-Oeste, Norte-Sur, que segmenta el mundo. También quedaron los países latinoamericanos bruscamente expuestos a que su desguarnecimiento se hiciese visible, y cada uno de ellos tuvo que lidiar, aisladamente y en condiciones de gran vulnerabilidad, con fuerzas mundiales poderosísimas. Tales fuerzas, originalmente representadas por estados nacionales que continúan detentando un poder propio muy superior al de cualquier país latinoamericano, se encuentran, además, protegidas por sistemas colectivos (NATO, CEE, OECD) extremadamente eficaces, que multiplican por un alto coeficiente sus potencialidades económico-militares.

3. *Macro problemas brasileños*

En el cuadro de la crisis del sistema interamericano, el Brasil se enfrenta, en mayor o en menor escala, con los mismos problemas que afligen a los demás países de América Latina, con la circunstancia de que experimenta ciertas deficiencias de extrema gravedad. Entre estas últimas, se destacan dos por su decisiva relevancia 1) el alto grado de dependencia del petróleo y 2) el bajo grado de integración social del país. Esos dos macro problemas, muy diferentes en cuanto a su naturaleza y a los aspectos de la vida colectiva brasileña que ellos abarcan están, en último análisis, en la raíz de la mayor parte de las deficiencias del país y son la causa profunda, aunque no exclusiva, del nivel crítico de vulnerabilidad ahora alcanzado por el Brasil.

El país, que produce cerca del 25% del petróleo que consume y cuyo programa de sustitución de petróleo por elementos extraídos de la biomasa está en una fase incipiente, depende masivamente de la importación de combustible fósil sujeto, a largo plazo, a la continua e inexorable elevación de precios. Es así que cerca de la mitad del total de los ingresos provenientes de nuestras exportaciones —ahora del orden de 25 billones de dólares por año— es absorbida por la cuenta petrolera. Como es sabido, además de otros factores, tal circunstancia forzó al país a ingresar en un largo proceso de endeudamiento creciente. Tal situación, a su vez, se da en una fase de la economía internacional caracterizada por la extraordinaria elevación de la tasa media de interés, que oscila ahora en torno al 15% al año. Como es de conocimiento general, el servicio de nuestra deuda externa, que alcanzará casi a 70 billones de dólares a fines del 82, absorbe la otra mitad de nuestros ingresos en divisas externas. Por eso el país, para atender a sus restantes necesidades y al consiguiente equilibrio de sus cuentas, depende del ingreso anual de importantes nuevos recursos líquidos, bajo la

forma de inversiones y financiamientos diversos. Tal situación coloca al Brasil a merced del sistema bancario internacional, que está controlado por los países centrales. Y toda la política económica del gobierno bajo la dirección de Delfin Neto, desde fines de 1980 ha consistido exclusivamente en administrar la deuda externa, subordinando todas las decisiones nacionales relevantes al propósito de facilitar esa administración.

El segundo macrofactor de las debilidades del Brasil es su bajísimo nivel de integración social. Profundamente marcado por su pasado colonial y por las características de su economía durante casi todo el siglo XIX, por la dicotomía señor-esclavo, el país fue conducido a formar una población segmentada por las más profundas diferencias sociales. Actualmente, la población brasileña, de 120 millones de habitantes, presenta un estrato del orden del 5% correspondiente a la alta burguesía, inclusive los sectores de la alta clase media asociados a ella en un estrato, del orden del 25%, correspondiente a los sectores medios de la clase media y a la cúpula de la clase obrera. El 70% restante de la población brasileña se sitúa en nivel de relativa o absoluta pobreza. Esta última categoría corresponde a casi el 50% de la población total. En ella está comprendido el conjunto del campesinado, el terciario urbano de trabajo no calificado y los sectores de la clase obrera con remuneraciones cercanas al salario mínimo. La consecuencia de esa estratificación social es la extrema concentración de la renta, que actualmente es la más desigual del mundo. El 10% de mayor renta absorbe más del 50% de la renta total. El 50% de los de menor renta tiene cerca del 10% de la renta total.

La estratificación social de un país, sin perjuicio de otros factores, es el principal determinante de su estructura política y de la configuración general de su sociedad. Las sociedades dotadas de un elevado nivel de integración social, en que las diferenciaciones de clase son atenuadas y no conducen a extremos de riqueza y pobreza, tienden a elevados niveles de consenso, que vinculan individuos y grupos a intereses generales comunes y aseguran así gran estabilidad en la toma de decisiones públicas, a través de mecanismos democráticos dentro de una orientación presidida por los intereses sociales. Al contrario, los países de bajo nivel de integración social tienden a oscilar entre gobiernos autoritarios antidemocráticos, orientados hacia la preservación del *status quo* y gobiernos populistas de origen democrático pero propensos, a través de políticas de redistribución no sustentadas por recursos reales, a desestabilizar la economía nacional, suscitando crisis que inducen al establecimiento o al retorno de formas autoritarias de gobierno. En el caso de un país como el Brasil, es patente la oscilación entre gobiernos autoritarios y gobiernos populistas. La oscilación en-

tre populismo y autoritarismo es algo cuya gravedad sobrepasa la actual falta de estabilidad y de continuidad política. Tal oscilación, si no se corrigiese de inmediato el desequilibrio social que la determina, terminaría por conducir a formas estables de autoritarismo, o de tipo fascistas, como ocurrió con la España de Franco, o de tipo comunista, como ocurrió con la Unión Soviética.

Por otro lado, la falta de integración social constituye un obstáculo insuperable al desarrollo general de un país. Genera un sistema económico perverso, que funciona en favor de sectores minoritarios, en detrimento de las grandes mayorías; para el exterior, en detrimento del mercado interno, sometido a crecientes formas de dependencia en relación a los países centrales, en detrimento de la autonomía nacional, y marcado por una falta de estabilidad intrínseca, que lo torna particularmente vulnerable a todas las crisis. Así se genera una sociedad destituida de su unidad interna, incapaz de sacrificios colectivos, crecientemente impulsada por formas cínicas y antisociales de utilitarismo individualista. Entre otras consecuencias, tal sociedad no tendrá capacidad de autodefensa y, como lo demuestra la historia de todas las sociedades desintegradas, termina siendo sometida a alguna forma de dominación externa.

4. *Adecuación y alineación*

Los agudos problemas brasileños que se derivan de aquellos problemas ya indicados, ahora agravados por la exacerbación de nuestra vulnerabilidad con la crisis de las Malvinas y la desarticulación del Sistema Interamericano, han producido relaciones muy diversificadas. Es conveniente resaltar el hecho de que, de un modo general, las relaciones más recientes tienden a adecuarse a las realidades del país, en cuanto otras anteriores se caracterizaban por una profunda alineación.

Entre las más recientes destacaré dos órdenes de relaciones particularmente relevantes y adecuadas. Hubo un conjunto de reacciones que condujeron al gobierno de Geisel a decidir encaminar al país hacia su redemocratización. Entre otras cosas, él comprendió que el autoritarismo militar había agotado su potencial de aceptabilidad, que el país sólo podría tener un desarrollo estable bajo un régimen democrático y que la defensa de los intereses internacionales brasileños requería la legitimidad democrática. Ese entendimiento por parte del Presidente Geisel fue compartido por los sectores más esclarecidos de las Fuerzas Armadas y adoptado por sectores de empresarios y por la clase media y los estratos populares del país. Gracias a esas reacciones se puso en marcha el proceso de apertura, al que el Presidente Figueiredo va dando una efectiva continuidad. Merecen también destacarse las reacciones suscitadas

por la crisis de las Malvinas entre los altos escalones de nuestras Fuerzas Armadas, inclusive los Ministros de Aeronáutica y de Marina, al hacer presente la alta vulnerabilidad a la que se encuentra expuesto el país. La crisis de las Malvinas dejó en evidencia el estado de impotencia en que actualmente se encuentra el Brasil. Impotencia de carácter instrumental, por falta de un apropiado equipo moderno de defensa. Impotencia, en el sentido profundo, por la total dependencia del país del petróleo importado que, dadas nuestras condiciones, depende del sistema financiero occidental. Impotencia también en el sentido profundo, por la actual incapacidad de la sociedad brasileña, en virtud de sus bajísimos índices de integración social, de asumir sacrificios colectivos y enfrentar consistentemente una seria contingencia nacional. También impotencia de carácter militar, por la falta de preparación de las Fuerzas Armadas, que hace varios años fueron impulsadas a concentrarse en funciones policiales de contrainsurgencia, con sacrificio de sus verdaderas funciones en la defensa nacional. Estas consideraciones conducen a otro aspecto, concerniente a la forma alieneada en que se reaccionó con anterioridad frente a la problemática brasileña. Me refiero al conjunto de reacciones en las Fuerzas Armadas, el empresariado y amplios sectores de la clase media, que destacaron como factor determinativo de nuestros problemas, en los procesos que condujeron al movimiento de 1964 y en sus desdoblamientos, la presunta infiltración de agentes subversivos en importantes sectores del país.

La perspectiva "subversivista" aplicada a nuestras relaciones internacionales y a nuestra defensa nacional, condujo al Brasil a aceptar la tesis, propuesta por el gobierno americano, de que las Fuerzas Armadas brasileñas y en su conjunto, las latinoamericanas, deberían confiar a los Estados Unidos las responsabilidades de defensa externa, concentrándose en las tareas internas de la contra-insurgencia. Se supondrá, por un lado, que el único enemigo externo posible (implícitamente la Unión Soviética) sería necesariamente común a los Estados Unidos y a los países de América Latina. Supóngase que la defensa externa de un país, en especial de uno grande, pudiese ser confiada completa o casi completamente a otro país y, finalmente, supóngase que las Fuerzas Armadas de una gran nación pueden ser convertidas en un contingente de políticas anti-subversivas, sin que se vean afectados los valores cívico-militares de esas corporaciones y su sentido ético-profesional. En el caso brasileño, creo que no escapan al más tolerante análisis crítico los efectos de esa opción —felizmente revisada a partir del Gobierno Geisèl— fueron altamente negativos en todos sus aspectos. Esa misma perspectiva subversivista, aplicada a los negocios internos del Brasil, reveló que la profunda crisis social brasileña era producida

predominantemente por un grupo de agentes subversivos (cubanos, soviéticos y nativos) infiltrados en diversos sectores de nuestra sociedad. Al analizar las diversas modalidades de perturbaciones sociales es preciso tener en cuenta la medida en que éstas pueden ser suscitadas por minorías sectorias. Esa fue, ciertamente, el ejemplo clásico de la rebelión comunista de 1935, en Brasil. O, en términos de agitación de extrema derecha, la insurrección integralista de 1938. También, en términos de agitación de derecho, la artificial movilización de la opinión pública en 1959, por Carlos Lacerda y el "Clube da Lanterna" contra el supuesto "Mar de lodo", que llevó al suicidio al Presidente Vargas. Tales manipulaciones existen y aunque en la preservación de las instituciones se debe siempre dar precedencia a las medidas encaminadas a desmistificar a los agitadores y a reforzar las expresiones legítimas de la voluntad popular, es también necesario adoptar oportunamente medidas contrainsurgentes, que lleven a la responsabilización penal de los transgresores del orden público. Desde un ángulo más particular, es preciso reconocer que, incluso en sociedades abiertas y democráticas, con instituciones legítimas y representativas, pequeños grupos pueden, a través del terrorismo (como ocurre en Italia y Alemania) causar profundas perturbaciones sociales. En tal hipótesis, la defensa de la sociedad depende principalmente de eficaces dispositivos de contrainsurgencia, que localicen a los terroristas, y los sometan a la aplicación de las leyes penales.

La contrainsurgencia, como lo evidencian los ejemplos anteriores, es una actividad secundaria y marginal con respecto a las verdaderas crisis sociales. La esencia de éstas siempre consiste en la existencia de un intervalo intolerable entre la condición social de sectores explotados, frecuentemente mayoritarios, y la toma de conciencia, por tales sectores, de que la sociedad podría y debería ser organizada de forma más ecuánime. Solamente la oportuna adopción de reformas sociales permite a una élite cuyos privilegios fueron desmistificados, restablecer la armonía de una sociedad, elevando su tasa de integración social. En el caso brasileño, de 1964 al Gobierno Geisel, la perspectiva de subversión es una obsesión de la contrainsurgencia, y ello hizo que no fuera posible utilizar el acelerado desarrollo económico que tuvo el país entre 1968 y 1973 para poner en práctica un eficaz programa de desarrollo social, que elevase las condiciones de vida de las grandes masas y las integrase en nuestra sociedad. El resultado de esa alieneación es el agravamiento de nuestra crisis social, operando como uno de los principales factores determinativos de nuestra vulnerabilidad actual. Este innecesario alargamiento y agravamiento de nuestra crisis social significa que la tarea de recuperación de nuestras grandes

masas tendrá que ser llevada a cabo ahora con costos mucho más altos y en condiciones económicas mucho menos favorables.

II. CONCLUSIONES

1. *Vulnerabilidad*

La crisis de las Malvinas vino a poner en evidencia la inadecuación del Sistema Interamericano, que se fuera acentuando en el curso de un largo proceso, para regular las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina. La decisión por parte de los Estados Unidos de ignorar el TIAR en el episodio de las Malvinas y de asumir finalmente una posición de declarado apoyo logístico, deshizo el mito de la solidaridad continental. La creciente complejidad alcanzada por los países de América Latina, sobre todo por aquellos de mayor desarrollo relativo, modificó sus relaciones internacionales. Los Estados Unidos dejaron de centralizar el comercio exterior de América Latina y de constituir el necesario marco de referencia de sus relaciones internacionales. Así, perderían vigencia las suposiciones en que se fundaba el Sistema Interamericano, con la OEA (solidaridad continental) y el TIAR (enemigo externo común).

La desarticulación del Sistema Interamericano deja a los países de América Latina muy desguarnecidos en sus relaciones internacionales, ante los conflictos Norte-Sur y Este-Oeste. En el ámbito del Tercer Mundo no se logró operacionalizar las amplias posibilidades de cooperación interna, que todavía distan mucho de poder operar como un sistema comparable a otros sistemas internacionales, como la NATO, la CEE o la OECD.

En el caso particular del Brasil se observa que, además de compartir en mayor o menor escala las dificultades experimentadas por el conjunto de América Latina, sufre de limitaciones específicas extremadamente graves. Entre éstas resaltan, por un lado, las que se derivan de la dependencia de la importación del petróleo, en un momento en que el excesivo endeudamiento externo del país lo coloca prácticamente a merced del sistema bancario internacional, controlado por las potencias centrales. Por otro lado, la baja tasa de integración social del Brasil, que se convirtió en la sociedad más desigual del mundo, priva al país de condiciones internas para enfrentar serias contingencias nacionales y dificulta particularmente la instauración de instituciones democráticas estables.

Ese cuadro de profunda vulnerabilidad brasileña se ve agravado, en el corto plazo, por la insuficiencia de modernos equipos defensivos (submarinos, misiles autodirigidos y otros) y por el he-

cho de que la perspectiva subersivista que prevaleció hasta hace poco desvió a las Fuerzas Armadas hacia tareas policiales de contrainsurgencia, perjudicando seriamente su preparación para las tareas de defensa nacional que específicamente le competen.

2. *Medidas urgentes*

El cuadro de alta vulnerabilidad que caracteriza hoy a América Latina, en general, y a Brasil, en particular, requeriría medidas urgentes para poder ser corregido satisfactoriamente a más largo plazo. Algunas, para atenuar a plazo más corto esa vulnerabilidad. Otras, para sugerir prontamente un camino a las indispensables providencias de largo plazo.

En la conclusión de este estudio procuraré anunciar cuáles, a mi juicio, constituyen algunas de las más relevantes de esas medidas urgentes. No se encuadra en la naturaleza y en los propósitos de este trabajo organizar las siguientes consideraciones bajo la forma de un plan de acción. Las indicaciones constituyen inferencias de orden práctico de una reflexión teórica, a partir de la cual, en otra perspectiva, se pueden extraer elementos de orden operacional.

3. *Tres círculos regionales.*

La desarticulación del sistema interamericano, asentado sobre la doble base de la OEA y el TIAR, no significa que hayan desaparecido las realidades que en él se encontraban. Lo que desapareció fueron los mitos de solidaridad continental y del enemigo común. Excluidos esos mitos y todos sus derivados, resta la existencia de un grupo de países extremadamente diversificados, que tienen muchos intereses comunes. Esto delimita un amplio círculo de relaciones importantes, de carácter predominantemente comercial, que deben ser preservadas y expandidas. Si la OEA y el TIAR ya no tienen sentido, el intercambio interamericano tiene un sentido creciente. Los Estados Unidos, los países anglófonos del Caribe y América Latina mantienen entre sí relaciones comerciales y financieras y relaciones de cooperación científica y tecnológica que serían preservadas y desarrolladas adecuadamente.

Otro importante círculo de relaciones que debe ser preservado y desarrollado en la región es el que concierne a los países latinoamericanos. La desarticulación del sistema interamericano requiere, de parte de América Latina, una nítida y tranquila delimitación entre lazos de carácter objetivo, como los mercantiles o científico-tecnológicos, que deben abarcar a todos los países americanos y aquellos con implicaciones subjetivas y de orden cultural, que comprenden ciertos niveles mínimos de solidaridad y deben ser exclusivos de los países iberoamericanos. América Latina sólo tiene

suficiente potencial de solidaridad cuando está reducida a los países neoiibéricos de la región, o sea, cuando está reducida a sus orígenes históricos y a su acepción tradicional.

Un tercer círculo importante de relaciones se refiere a América del Sur. No se trata de establecer distinciones de naturaleza o de calidad entre países sudamericanos, centroamericanos y México. Son todos ellos, con igual título, países latinoamericanos, portadores de la misma tradición neoiibérica. La razón por la cual es importante considerar a América del Sur como un círculo específico, sin perjuicio de los otros dos, más amplios, es estrictamente pragmática. En las condiciones presentes, América del Sur es el único sector de América Latina dotado, para fines de defensa, de individualidad operacional, susceptible de ser convertida en un sistema propio. La complejidad de los lazos existentes en el área del Caribe y de América Central y muchos otros complejos problemas socioeconómicos y políticos, la convierten en una región completamente destituida de condiciones para que integre, de forma coherente y útil, un sistema defensivo unificado. Tal situación torna operacionalmente poco viable la inclusión de México en un sistema defensivo común, cuya continuidad estaría interrumpida por la amplia faja caribeña centroamericana. Se añade a ésta la circunstancia el que México está enclavado en el Sur de los Estados Unidos, con una inmensa frontera común y ello torna, inevitablemente, los problemas de defensa comunes con los de la defensa de los Estados Unidos, hecho que imprime características particulares y únicas a la situación estratégica de México.

De la existencia de los tres círculos regionales ya descritos se deriva la urgente necesidad de considerar en función de ellos a las relaciones de los países latinoamericanos entre sí, con los países anglófonos del Caribe y con los Estados Unidos. Es necesario, además, sustituir la falsa retórica interamericana y sus desarmadas instituciones como la OEA o el TIAR, por unas relaciones realistas de carácter comercial y científico-tecnológico, basada en mecanismos adecuados. Por otro lado, surge la necesidad de imprimir mayor operacionalidad a la solidaridad latinoamericana, mediante una nueva y consciente decisión política de los países de la región.

Debe darse particular énfasis al imperativo de preparar y constituir un sistema integrado de defensa de América del Sur. Si los países de la región, en especial aquellos de mayor desarrollo relativo, aspiran a un destino propio y a un margen razonable de autonomía, precisan urgentemente darse cuenta de que, en las condiciones resultantes de la desarticulación del sistema interamericano, su vulnerabilidad internacional alcanzó un punto crítico. Los países más grandes de la región, como Brasil, podrían adquirir, sólo a un largo plazo excesivamente largo y aisladamente, las condiciones

que les asegurasen alguna credibilidad defensiva internacionalmente. Y cuando se considera que un país como el Reino Unido, que dispone de tales condiciones y está firmemente insertado en el sistema colectivo de defensa de la NATO, no vaciló, en una confrontación con un país incomparablemente menos equipado como Argentina; en pedir ayuda a los Estados Unidos, se puede evaluar en qué medida es indispensable que América del Sur organice un sistema integrado de defensa.

4. *Brasil: petróleo y deuda.*

A corto plazo, el aspecto más crítico de la vulnerabilidad brasileña es la total dependencia del país de la mantención de un flujo mínimo de importación de petróleo, cuya adquisición depende, a su vez, del ingreso de otro flujo mínimo de recursos líquidos proporcionados por el sistema financiero internacional. El círculo vicioso petróleo-endeudamiento externo somete completamente al Brasil a la descreción de intereses y agentes foráneos. Jamás, en toda la historia del país, fue mayor su grado de dependencia en relación a las potencias centrales.

Mirada en forma realista la situación brasileña, se torna absurda la suposición de que, en un plazo relativamente largo, se pueda superar tal contingencia mediante una buena administración de la deuda externa. Por un lado, es evidente que una política económica concentrada en la administración de la deuda tiende a suscitar una recesión interna, que retrasa nuestro proceso de desarrollo, inclusive en lo tocante a la exploración de la biomasa. Por el otro, es evidente que la sustitución del petróleo por elementos extraídos de la biomasa será importante sólo dentro de más de un decenio, en un período de super aceleración histórica, en el que un país de las dimensiones del Brasil no puede mantener por tanto tiempo su crítica vulnerabilidad internacional sin costos inaceptables.

De esas consideraciones se extrae como consecuencia que es urgente e imperativo por parte del Brasil, preparar y poner en ejecución un plan de emergencia que reduzca a límites aceptables y en el más corto plazo la crítica vulnerabilidad que le impone el círculo vicioso petróleo-deuda externa. Un plan de esa naturaleza requiere un amplio conjunto de providencias, que van desde el sustancial incremento de nuestras provisiones de petróleo hasta la adopción de políticas y medidas que nos conduzcan a disponer de fuentes mínimas de aprovisionamiento de petróleo, independientes de las formas convencionales de pago.

Ese mismo plan y las contingencias a que busca responder exigen, pues, una nueva perspectiva en la administración de la deuda externa brasileña. Se trata, en suma, del hecho de que la mera

ortodoxia monetarista no dispone de condiciones para resolver una problemática que abarca la totalidad de los intereses nacionales. Las alternativas al ortodoxismo monetarista son, sin duda, muy complejas y arduas. Excluyendo por el momento las alternativas no convencionales, todo indica que para administrar nuestra deuda externa en términos compatibles con la aceleración de nuestro desarrollo se requiere una reformulación de la propia deuda. Tal reformulación envuelve múltiples y complejos aspectos, cuyo análisis sobrepasaría la naturaleza de este estudio. Señalaré solamente tres puntos que me parecen cruciales. El primero, admitido por todos los analistas, se refiere a la necesidad de un reescalonamiento, que reduzca la excesiva concentración de las deudas a corto plazo. El segundo punto dice respecto a la necesidad de convertir la mayor proporción posible de la deuda en exigencias de otra naturaleza, como activar líquidos brasileños y otros. El tercer punto, finalmente, se relaciona con el hecho de que la compatibilización entre la deuda externa y el desarrollo nacional solamente parece posible en la medida en que nuestros márgenes internacionales de crédito sean ampliados sustancialmente. La apropiada liquidación de la deuda, de interés recíproco para los acreedores y para el Brasil, requiere el aditivo de masivos nuevos recursos, que permitan incrementar la escala y la velocidad del programa de exploración de la biomasa. El Brasil es la Arabia Saudita de la biomasa y ésta, a su vez, es la fuente de combustibles sustitutivos del petróleo para el fin del siglo. Se trata, así, de expandir y acelerar, con el necesario apoyo internacional, esa inagotable fuente de nuevos combustibles, en el interés general del mundo y del Brasil.

5. *Brasil: crisis social*

Las dimensiones internas de la vulnerabilidad brasileña, aunque puedan parecer menos urgentes que las externas, son aún más graves y exigen prontas medidas. El Brasil es un volcán a punto de explotar. La gran mayoría de los brasileños se encuentra en la faja de pobreza relativa o absoluta; esta última abarca cerca de un 50% de la población. La intensiva urbanización, que ahora incorpora cerca del 70% de la población y la difusión radial y televisiva a todo el país de imágenes e informaciones correspondientes al sector moderno, tornaron inaceptables para ellas las miserables condiciones en que viven las grandes masas.

El país, confrontado con esta situación, no puede escapar a una clara alternativa: o se moviliza inmediata y seriamente para ejecutar un plan de desarrollo social que eleve significativamente el patrón de vida de las grandes masas y las incorpore a las dimensiones modernas del país, o será sometido a incontrollables crisis sociales,

en que las aspiraciones populistas y socialistas entrarán en violento conflicto con expectativas conservadoras, haciendo inviable, en cualquiera de los casos, la marcha del país hacia una democracia social estable.

En un país subdesarrollado, la institución de una democracia social estable no sólo constituye, en las condiciones actuales, un objetivo deseable por respetables razones humanistas, sino que constituye el requisito básico para que el país disponga de un mínimo de integración social que lo prepare para enfrentar las vicisitudes a que estará expuesto inevitablemente, en el campo internacional, para preservar su autonomía, y en el interno, para conseguir superar su subdesarrollo. En un país tal, todo autoritarismo se paga hoy en día a costo de la dependencia externa, frente a la Unión Soviética para los autoritarismos de izquierda y a los Estados Unidos, para los de derecha. La difícil condición de autonomía para los países periféricos requiere, entre otras condiciones, un grado de integración social relativamente elevado, que asegure la efectiva unidad de la sociedad ante presiones externas e internas a las que necesariamente las somete su propio proyecto de autonomía y desarrollo.

6. Brasil: preparación de la defensa

Entre las medidas urgentes requeridas para minimizar la crítica vulnerabilidad que ostenta el Brasil se incluyen aquellas de carácter militar. Entre ellas, destacaré las dos órdenes de providencias que me parecen más relevantes.

El primer grupo de medidas que requieren pronta atención ya fue objeto de comentarios por los ministros militares y se refiere a nuestro reequipamiento defensivo. Si bien determinados sectores de las Fuerzas Armadas han estado orientados, desde 1964, hacia la defensa externa y se han preocupado de mantener, en la modesta medida de los recursos disponibles, la actualización de nuestro equipamiento, la doctrina de la contrainsurgencia desvió hacia la lucha antsubversiva las principales energías de nuestras corporaciones militares, en detrimento de sus funciones específicas.

El equipo de defensa es hoy en Brasil sensiblemente inferior a los que podrían permitir las condiciones tecnológico-económicas del país. De ahí la necesidad de una drástica revisión de nuestra política de reequipamiento defensivo. Como destacaron los Ministros Maximiliano da Fonseca y Delio Jardim, es importante orientar nuestra política de reequipamiento defensivo por el principio de conferir total primacía al desarrollo de la industria nacional de equipos militares. Pero también importa, como fue admitido por las mencionadas autoridades, adquirir en el exterior, en cuanto no

se los produzca en el país, los equipos más sofisticados requeridos para asegurar la credibilidad internacional de nuestro potencial defensivo.

Como consideración final sobre ese tópico, conviene destacar el hecho de que, en las condiciones contemporáneas y para un país como el Brasil, los requisitos de defensa propia vinculados al propósito de asegurar un razonable nivel de autonomía internacional son marcadamente independientes del conflicto Este-Oeste. Países como el Brasil, aisladamente o en el ámbito de coaliciones como lo que podría y debería ser un sistema integrado de defensa de América del Sur, no se pueden enfrentar directamente con las superpotencias. Como ya fue dicho en este estudio, tales países son los encargados de la preservación del equilibrio estratégico entre las superpotencias. Si, para desgracia del mundo, se rompiese tal equilibrio, el Brasil y los demás países de la región tendrán que alinearse necesariamente con los Estados Unidos, contra la Unión Soviética. En ese caso, competirían a los Estados Unidos las responsabilidades estratégicas para la contención del poder soviético. Esa es la razón por la cual, en las condiciones contemporáneas, difícilmente serán nucleares los conflictos que no comprometan directamente a las superpotencias. El empleo de medios nucleares en amplia escala continúa siendo una facultad privativa de las superpotencias. El empleo en pequeña escala de artefactos nucleares para mero efecto de demostración no tendría estratégicamente efectos decisivos o simplemente compensatorios. Tal iniciativa produciría reacciones tan graves entre las superpotencias, que llevaría a penalizar su empleo o, eventualmente, a una catastrófica generalización del antagonismo. Así se modificaría radicalmente la naturaleza del conflicto.

Para finalizar estas reflexiones, sería útil un breve comentario sobre el segundo grupo de medidas requeridas para la indispensable y urgente revisión de nuestra política de defensa nacional. Se trata de la necesidad de considerar, y extraer las debidas consecuencias, las falacias de la perspectiva subversivista en lo tocante a las funciones de nuestras Fuerzas Armadas. El Gobierno Geisel, como ya se indicó, llevó a cabo a ese respecto una decisiva revisión de ideas. Mas, por razones de política interna, adoptó nuevos y apropiados rumbos en la materia, sin proceder a la revisión crítica de nuestra doctrina de seguridad nacional.

Lo que está en juego no son fútiles revanchas con respecto al pasado, bajo cualquiera de los aspectos en que pudiese ser considerado. En ese sentido, el General Euler Bentes, cuando disputó la Presidencia de la República con el General Figueiredo, señaló correctamente que la evolución pacífica y consensual del Brasil en la dirección de la instauración de una democracia sólida y estable im-

pugna el requisito, no sólo jurídico sino al nivel de las conciencias, de una amnistía recíproca y plena en relación al pasado. Lo que está en juego, por lo tanto, es algo totalmente diferente de cualquier propósito de revancha, y que se refiera a la esencia misma del tipo de seguridad nacional que compatibilice la democracia interna del Brasil con la eficaz defensa externa del país.

En lo referente a este asunto es fundamental diferenciar el fenómeno de la subversión, que tiende a ocurrir en varias modalidades y que demanda apropiadas medidas contra la insurgencia, de la crisis social derivada de los intolerables niveles de miseria y pobreza y de la excesiva concentración de la renta. Comprometer a las Fuerzas Armadas en la tarea antisubversiva significa dar tratamiento policial a la cuestión social, la que se resuelve a través de oportunas reformas sociales. Por el contrario, cuando se ejecutaban honestamente serios programas de desarrollo social, los movimientos subversivos se convierten en casos policiales y deben ser llevados a la apreciación judicial por apropiados contingentes policiales.

La indispensable y urgente reformulación de nuestra política de defensa nacional requiere la correspondiente revisión de nuestra política de seguridad nacional, que separa lo social de lo policial. Y que no se desvíe a las Fuerzas Armadas, con perjuicio de los valores que les son propios, hacia tareas que deben y pueden ser confiadas, con la eficiencia apropiada, a fuerzas de carácter policial.