

CAPÍTULO QUINTO

BRASIL: ECONOMÍA, POLÍTICAS DE DEFENSA E INTEGRACIÓN SOCIAL

BRASIL: ECONOMÍA, POLÍTICAS DE DEFENSA E INTEGRACIÓN REGIONAL

Por JOSÉ DÉNIZ ESPINÓS

El objetivo de este trabajo es analizar en Brasil, —el de las mayores magnitudes demográficas, territoriales y económicas, a la vez que el de más grandes desigualdades, de todos los países de la Comunidad Iberoamericana, y verdadera locomotora de la región latinoamericana—, la fuerte relación existente entre los aspectos económicos, las políticas de defensa y las estrategias de integración en un mundo globalizado en tensión entre dilemas y opciones tan opuestos, que marcarán el devenir de las próximas décadas.

Con ese fin, inicialmente se pretende hacer una aproximación a la dimensión económica de la defensa, centrada fundamentalmente en el gasto militar, relacionando diferentes variables y ámbitos geográficos. Posteriormente, se investiga la situación geo-económica y social de Brasil, aportando una base estadística que lo verifique. Finalmente, se examinan las políticas de defensa y las estrategias de integración que se discuten como escenarios posibles o prospectivos para Brasil, extrayéndose, brevemente, unas conclusiones generales.

ECONOMÍA DE LA DEFENSA Y GASTO MILITAR

El análisis económico de algunas de las dimensiones del quehacer militar ha sido poco considerado en la región latinoamericana, sobre todo lo que tiene que ver con el gasto militar, fundamentalmente por razones de orden político. Sin embargo, la función de defensa puede inscribirse en el ámbito de lo que podemos denominar la *economía de la defensa*, que ten-

dría como fin la administración de los recursos para cubrir las necesidades que surgen de esta función, entre ellos los relativos a gastos, y que responden a los criterios que orientan la política de defensa, que lógicamente se inscribe como parte de la actividad de la política general y de la visión que tengan los dirigentes que estén al frente del Estado.

Partiendo de P. Samuelson, entendemos por bien público a “una mercancía cuyos beneficios se reparten de manera indivisible entre toda la comunidad, independientemente de que determinadas personas deseen o no consumirla”. Siguiendo parte del razonamiento de un valioso reciente estudio sobre el tema (Lahera y Ortúzar, 1998, p.20), podemos considerar que el *gasto público militar* es un aporte a la obtención de un bien público: el de la defensa. Por ello, la defensa es un bien público que influye, junto a otros, sobre la manera en que opera la economía, “al proveer un ambiente de seguridad y estabilidad”.

Hecha esta precisión, queda claro que el bien público de la defensa no se puede reducir exclusivamente a lo militar, por que los problemas de la seguridad incluyen otros aspectos o factores como los económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales y diplomáticos, por lo cual, la defensa requiere la participación de diversos actores de la sociedad, tanto civiles como militares.

Gasto público militar

En vista que suele identificarse en el *gasto público militar* (GPM) la principal variable para el análisis económico, para intentar ser rigurosos es necesario realizar algunas precisiones conceptuales y de medición. Porque si, como se indica en un documento de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico de 1994, citado por Lahera y Ortúzar (p.17), “la opacidad que rodea a las estadísticas sobre los gastos nacionales en defensa de los países en desarrollo es un obstáculo para establecer un diálogo constructivo sobre políticas de seguridad internacional y hace muy difícil evaluar cuán adecuada es la asignación de recursos entre los gastos civiles y militares”, ello se agudiza con las diversas fuentes internacionales donde se divergen en definiciones y calendarios sobre el gasto militar. Un claro ejemplo de esto último, son las importantes diferencias existentes entre las definiciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las Naciones Unidas.

Como entre las principales fuentes estadísticas que utilizaremos en este trabajo están el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), precisaremos ahora cuáles son sus definiciones de gasto militar. En el caso del BM (1999, p.245), el concepto de gasto militar varía, según se refiera a los países de la OTAN (que se basa en la definición de dicha organización para los países miembros, donde se incluyen los gastos relacionados con asuntos militares del ministerio de defensa y de otros ministerios) o a otros países (donde los datos generalmente cubren los gastos del ministerio de defensa, excluyéndose los gastos relacionados con el orden público y la seguridad, los cuales se clasifican separadamente). Asimismo, los datos que se recogen en el cuadro correspondiente están tomados de la Agencia de los Estados Unidos para el Control de las Armas y el Desarme (ACDA, en inglés), exponiéndose que el Government Finance Statistics Yearbook del Fondo Monetario Internacional (FMI) es una fuente primordial de datos sobre el gasto en defensa, y donde se usa una definición basada en la clasificación de las Naciones Unidas de las funciones de las administraciones públicas y en la definición de la OTAN. Por su parte, el PNUD (1999, p.254) define el gasto militar como el “total de los gastos efectuados por el departamento de defensa u otros ministerios en el reclutamiento y entrenamiento de personal militar, así como en la construcción y adquisición de pertrechos y equipos militares. La asistencia militar se incluye en los gastos del país donante”. A su vez, en el informe de 1998 (p.218), existen matices de lenguaje y esta última partida está incluida en la definición de “gasto en defensa”.

En lo que no cabe duda es que el GPM corresponde al gasto asociado a la provisión de la defensa. Como enumeran los autores antes citados (p.16), bajo este concepto se deberían incluir los “costos laborales, operacionales y de mantenimiento, adquisición de material bélico, investigación y desarrollo militar, construcción militar, fondo de pensiones militares, gastos reservados de defensa, contribuciones a instituciones militares internacionales, defensa civil (si su propósito es principalmente militar), inteligencia militar, instituciones militares de salud y educación, ayuda militar otorgada a otras naciones, así como programas cívico-militares donde predomina el aspecto de defensa”, así como los costes indirectos (por ejemplo, tributarios y arancelarios), que a veces pueden ser considerables.

Gasto militar mundial, en América Latina y en Brasil

La proporción del gasto público militar (GPM) en el producto mundial suele ser considerada por algunos analistas como relativamente alta, si

bien ha experimentado importantes cambios en los últimos años. En efecto, mientras que hasta mediados de los años ochenta dicho gasto público representó entre el 5 y 6 % del producto mundial, con el final de la guerra fría ha llegado a ser del 2,3 % en 1996 y 1997, y de representar en 1990 el 14 % del gasto público total pasó en estos últimos años a un poco más del 10 %, según distintas fuentes.

Comparando a los países más desarrollados con los denominados en desarrollo, se comprueba que a finales de la década pasada los primeros países realizaban el 55 % del gasto militar mundial, mientras que los segundos efectuaban el restante 45 %, proporción ésta muy superior al peso de los mismos en el producto mundial. Según estudios publicados en 1991 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (citados por Lahera y Ortúzar, p.18), los países en desarrollo importaron más de tres cuartas partes de las armas que se comercializaron internacionalmente entre 1978 y 1988, representando un 7 % de las importaciones totales de dichos países entre 1972 y 1988. Fue en 1981 cuando se dio el nivel más alto del GPM en dichos países, al dedicarle la significativa proporción del 26 % de su producto a financiar dicho gasto.

Para el caso de los países de América Latina y el Caribe, según cálculos de la Cepal (1998a), la participación del GPM en el gasto del gobierno central alcanzó a 9,7 % como promedio entre 1990 y 1995, y de 8 % en 1996. En términos absolutos, ese gasto de la región llegó a representar el 1,3 % del producto interior bruto, lo que significa cerca de 25.000 millones de dólares. Cabe recordar que, por definición, estos gastos no incluyen a los dedicados a seguridad interna o de policía, que representarían, a su vez, el 0,9 % del PIB regional en promedio entre 1990 y 1995. Como comentan Lahera y Ortúzar (nota 2, p.18), "el gasto destinado al orden público y la seguridad interna ha sido el componente más dinámico del crecimiento del gasto público, excluido el social. En los años noventa llegó a promedios que, comparados con los del periodo 1985-1989, son 62 % superiores en América del Sur y 45 % superiores en Centroamérica".

A pesar de estos datos, el gasto militar en América Latina como porcentaje del PIB y en relación con los gastos del gobierno central es menor que en el resto de las regiones en desarrollo, pero, sin embargo, es la región cuyo GPM aumentó más en el mundo entre 1990 y 1997, alcanzando ese incremento casi los 12.000 millones de dólares (casi 8 mil millones entre 1990 y 1995 y 4 mil millones entre 1995 y 1997), esto es, el 54 % de todos los países en desarrollo, según el FMI (1998). Asimismo, la importación de armamentos por parte de los gobiernos de América Latina

en 1996 llegó al mayor nivel desde 1991 y casi duplicó a la cantidad de 1994, según el International Institute for Strategic Studies (1997). Esta información debe llamarnos la atención, dado que en esta región el nivel de conflictos bélicos ha disminuido notablemente en los últimos años y a que estamos en un contexto mundial favorable al desarme.

Por otra parte, entre 1990 y 1995 la proporción de los GPM respecto del gasto público en educación es del 93 %, cuando entre 1980 y 1989 fue del 78 %. En lo que respecta al gasto público en salud, la proporción es del 116 %, aunque llegó en los ochenta al 162 %. En otros términos, entre 1990 y 1995, como promedio, los gobiernos centrales de la región gastaron 1 dólar en defensa por cada 1,1 en educación y 0,9 en salud.

Tanto respecto a estas últimas cifras como a las anteriores, existen grandes diferencias entre los países latinoamericanos, lo que dificulta hacer generalizaciones. Citemos los casos extremos y la situación de Brasil, siguiendo datos proporcionados por CEPAL. Para el GPM como porcentaje del PIB entre 1990 y 1995, la proporción más alta corresponde a Chile (3,3 %) seguida por Bolivia (2,5 %) y la más baja se registra en México (0,4 %), mientras que Brasil (1,2 %) se mueve por debajo de la media de la región. Como porcentaje del gasto del gobierno central, el valor más alto lo tiene Paraguay (21,3 %) seguido por Guatemala (14,7 %) y Chile y El Salvador (ambos con 13,2 %). En el otro extremo están México (3,2 %) y Jamaica y República Dominicana (3,9 %). Brasil (4,2 %) está entre las proporciones más bajas, por debajo de la mitad de la media regional.

En cuanto al GPM como porcentaje del gasto público en educación, el valor más alto por lejos es el de El Salvador (202,1 %), seguido por República Dominicana (160,6 %) y Brasil (121,8 %). En el extremo opuesto están México (28,8 %), Argentina (53,6 %) y Bolivia (54,7 %). Como porcentaje del gasto público en salud, la proporción más alta la tienen El Salvador (251,2 %) y Paraguay (232,5 %), mientras que en el extremo inferior está una vez más México (31,0 %), seguido por Brasil (58,4 %), prácticamente en la mitad de la media estadística de la región.

En el cuadro 1., cuya fuente es Naciones Unidas, se introducen otros indicadores que complementan y matizan los anteriores, comparando el caso de Brasil con la media de América Latina y el Caribe (ALC), de todos los países en desarrollo (PED) y de los países denominados por esta organización como industrializados (PI). A las precisiones conceptuales indicadas anteriormente, hay que añadir que, para el PNUD, los datos sobre

gastos en salud no son comparables entre distintos países. Esto nos lleva a que debemos considerar, en general, a las estadísticas de los indicadores como simples referencias y/o tendencias que reflejan en esa medida la realidad y en eso radica su valor explicativo.

A estos indicadores añadimos, solamente para Brasil, lo concerniente al comercio de armamentos convencionales en el año 1997, a precios de 1990. La correspondiente balanza comercial ha sido totalmente desfavorable, pues las importaciones sumaron 384 millones de dólares y las exportaciones fueron de apenas 28 millones. Tomando como índice 1991=100, las importaciones crecieron a 233 en 1997 (PNUD, 1999, p.189). En 1996 las importaciones de dichos armamentos fueron por un valor de 490 millones de dólares (PNUD, 1998, p.170).

Con estos datos hemos querido resaltar la importancia económica que tiene el GPM en los análisis del gasto público en general, y la necesidad de incluir un estudio de esta naturaleza tomando en cuenta la relación de coste/beneficio y cual es su impacto en términos de objetivos en el conjunto de la economía como factor de crecimiento, sobre todo en realidades de menor desarrollo relativo como es el caso de los países latinoamericanos.

Gasto militar y crecimiento económico

Como venimos exponiendo, el GPM no sólo tendría un impacto económico sino que, desde una perspectiva convencional de corto plazo, sería favorable a la tasa de crecimiento, “al inducir el aumento de la capacidad utilizada; esto es, al aumentar el producto corriente en relación a la capacidad instalada”, como recogen en su trabajo Lahera y Ortúzar (1998, p.22). Sin embargo, no existe coincidencia respecto a la valoración de dicho impacto, como se desprende de varios estudios realizados durante la guerra fría, lo que lleva a diferentes enfoques en relación al crecimiento económico y el desarrollo, que formularemos a continuación de manera muy sintética.

Un primer enfoque es precisamente el que afirma que hay una relación positiva entre gasto militar y crecimiento económico, debido fundamentalmente a que el GPM estimula la demanda y genera externalidades positivas. No obstante, se reconoce como efecto negativo la transferencia de inversiones hacia el gasto militar. En esta segunda línea está el enfoque que sostiene que el impacto de dicho gasto en el desarrollo es desfavorable, especialmente en el ahorro, la balanza comercial y el crecimiento.

Cuadro 1. Desequilibrios en la utilización de recursos.

	Brasil	ALC	PED	PI
1. Gasto público en educación (% del PNB)				
1985	3,8	3,9	3,9	5,2
1996	5,2	4,5	3,6	5,1
2. Gasto público en salud (% del PNB)				
1960	0,6	1,2	0,9	—
1995	1,9	2,5	1,8	6,3
3. Gasto militar (% del PNB)				
1988	1,4 *	1,3	3,1	3,6
1996	1,9	1,3	2,4	2,3
4. Gasto militar (% del gasto total en educación y en salud)				
1960	72	56	102	110
1990-91 ...	23	29	63	33
5. Gasto en defensa (millones de dólares EE.UU. a precios de 1995)				
1985	3.209	18.670	185.515	628.981
1996	10.341	25.064	171.934	609.149
6. Gasto en defensa (per cápita, dólares EE.UU. precios de 1995)				
1985	24	48	51	728
1996	63	52	39	493
7. Total de las Fuerzas Armadas				
Miles (1997)	315	1.322	13.107	4.013
Indice (1985=100)..	114	87	95	74

Fuente:

Los indicadores 1, 2, 3 y 7, PNUD (1999, pp.189 y 191) y los indicadores 4, 5 y 6, PNUD (1998, pp.170 y 209).

ALC: América Latina y el Caribe; PED: Países en desarrollo; PI: Países industrializados.

*. Los datos se refieren a estimaciones que SIPRI 1998 considera inciertas.

Se expone que altos niveles de gasto militar están asociados con bajas tasas de ahorro, lo que motiva bajas tasas de crecimiento económico, contrarrestando el impacto de ese gasto. Un tercer enfoque, expresa que el impacto del GPM sobre el crecimiento dependerá del uso alternativo que tengan los recursos, lo que variará según el lugar y el tiempo, para lograr los beneficios más eficientes. Otro enfoque se orienta por investigar la composición del GPM centrado en la asignación de recursos en el largo plazo, planteando cómo y hasta qué nivel ese gasto aumenta la productividad civil. Se observa que el gasto militar reduce los recursos orientados a la inversión en capital productivo, a la educación y en innovación tecnológica orientada a las actividades del mercado. Finalmente, otros estudios utilizan un enfoque de funcionamiento estructural de la economía, relacionando el crecimiento del producto con el aumento de las exportaciones, la población y el capital total, etc., reflejando así posibles déficit de divisas, trabajo o capital, por lo que el impacto del GPM sobre el crecimiento resulta negativo.

En el texto de los autores que citamos como referencia, se supone que el coste de cada puesto de trabajo creado por el gasto militar es alto, mientras que el cumplimiento del servicio militar representa una ocupación temporal muy mal pagada. En el caso de las Fuerzas Armadas de América Latina, entre 1985 y 1995 se incrementa el personal en un 6,5 %, siendo su número total cercano al millón y medio (véase el cuadro 1). Mientras aumenta el personal permanente (a una tasa igual o superior) la participación del empleo público en el empleo no agrícola de la región bajó de 15,3 % en 1990 a 13 % en 1996 (Cepal, 1998).

El bien público defensa puede contribuir a que, en caso de conflictos armados, la destrucción de capital humano y de activos no suceda, o se produzca la menor posible, o —por lo contrario— aumente las probabilidades de que sí ocurra. La pregunta a hacerse es si el GPM “corresponde a la modalidad más eficiente de gasto público para lograr los objetivos deseados”, como afirman Lahera y Ortúzar (p.23), quienes, siguiendo a Hewitt, sostienen que el costo de oportunidad del GPM corresponde a tres categorías: 1. el gobierno aumenta su gasto total, lo que llevará seguramente a niveles menores de consumo privado; 2. el gobierno disminuye los gastos sociales, lo que empeorará la calidad y/o la cobertura de los servicios sociales; o 3. el gobierno corta inversiones orientadas a aumentar la capacidad productiva del país, lo que disminuirá el crecimiento económico. Cualquiera sea la opción, en todo caso responde a una determinada visión del desarrollo y de las relaciones de fuerzas sociales.

Una vez más las diferencias entre los países más desarrollados y los menos se hace presente. En efecto, los eslabonamientos económicos directos del GPM son distintos en unos y otros países. Como los países en desarrollo importan el grueso de su equipo militar los efectos económicos beneficiosos son limitados, con eslabonamientos intersectoriales pequeños y multiplicadores bajos. Efectivamente, los gastos militares en producción local son muy reducidos y se concentran en gastos de personal, con derrame tecnológico muy escaso. Asimismo, como el gasto militar suele no estar dirigido por procesos de mercado se crean distorsiones en los precios relativos, lo que repercute negativamente en la capacidad de producción total. En cambio, la construcción de infraestructuras para el sector de defensa puede tener usos productivos y repercutir con beneficios en el crecimiento económico. Es el caso de las redes de transporte y telecomunicaciones que requieren las actividades militares, como ocurre con la Transamazónica en Brasil. En todo caso, habría que distinguir entre las infraestructuras de uso militar exclusivo (sin derrame sobre las actividades civiles) y las que son de uso habitual civil, que no justificaría considerarlas como gasto militar aunque sean usadas con este fin.

En un análisis más detallado, también habría que tomar en cuenta los siguientes dos aspectos. Por un lado, es habitual cuando existe producción militar de bienes y servicios que los gobiernos la subsidien, lo que representa un uso ineficiente de recursos, además de ser, a veces, una empresa pública monopolista, con la consiguiente repercusión desfavorable en la economía. Por otro lado, si bien se suele afirmar que el gasto en adiestramiento militar en los países de menor desarrollo contribuye a mejorar el nivel educativo y a disciplinar a la fuerza de trabajo, la realidad parecería demostrar que en esos países el sector militar no es una fuente significativa de recursos técnicos cualificados o son muy específicos, por lo que, en cualquier caso, esas habilidades no son transferibles a otros sectores. Por consiguiente, no está claro cuál sería su aporte al crecimiento económico.

En los años más recientes estos elementos de estudio y explicación se han visto transformado por el propio acontecer histórico. Desde hace una década, con la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética y el final de la guerra fría, han surgido unos nuevos escenarios en las relaciones internacionales que implican también nuevos desafíos para las estrategias de desarrollo de los países emergentes. Los gastos militares se han venido sumando a las cargas impuestas por las altas tasas de interés que aquejan a los países endeudados, dificultando incre-

mentar el ahorro o absorbiéndolo totalmente, impidiendo así utilizar esos recursos para otro tipo de inversión, con mayores efectos productivos y externalidades sociales. Como recuerdan Lahera y Ortúzar, citando a McNamara (1991), durante el último cuarto de siglo los países en desarrollo han tenido 125 guerras y conflictos que les ha significado unos cuarenta millones de muertos, además de considerables destrozos materiales, con lo que ello viene significando para el nivel de vida y desarrollo de sus economías y poblaciones.

Este panorama hace pensar que la disminución del GPM y el incremento del uso eficiente del mismo, generaría una externalidad económica favorable a nivel mundial, lo que algunos han denominado el “dividendo de la paz” en la forma de un crecimiento más rápido, con un aumento del ahorro de los recursos y un mejor destino de las inversiones. Como afirman Lahera y Ortúzar (p.24), “de haberse mantenido el nivel de GPM de 1990 el gasto militar de 1997 habría sido 357.000 millones de dólares mayor”. En realidad, en el contexto de los hechos históricos señalados con anterioridad, existen otros factores que coadyuvan a la disminución de ese gasto público, y que son los procesos de democratización en muchas regiones del mundo, incluida especialmente América Latina, en ese nuevo entorno de seguridad global, con la respectiva caída de la ayuda militar. Tiene gran importancia en el nivel y la composición del gasto militar el papel de los proveedores de armamentos. Entre 1992 y 1995 el total de exportaciones de armamentos a América Latina alcanzó a los 860 millones de dólares, correspondiendo un 30 % a empresas de EE.UU. y un 25 % a los cuatro principales exportadores europeos, según una fuente de origen estadounidense (Lahera y Ortúzar, p.26). Sin embargo, nuevos hechos pueden hacer cambiar la tendencia indicada, en vista que en el año 1997 se levantaron las restricciones existentes de venta de material bélico norteamericano a América Latina y un país de la región fue elegido por Estados Unidos como aliado principal fuera de la OTAN, como parte de otras medidas políticas, con lo que esto significa en los equilibrios regionales, sobre todo si estos afectan a países como Argentina y Brasil, socios en el Mercado Común del Sur.

Pero esta situación de disminución del GPM, sobre todo en los países de menor desarrollo, plantea nuevos problemas, tales como el poder absorber la mano de obra que queda excedente del sector militar o vinculado a él y reasignarla a fines productivos. Como la experiencia demuestra si esto no ocurre, una parte de esa fuerza de trabajo desocupada puede repercutir en un aumento de la inseguridad pública. Conviene

no olvidar los costes sociales de aplicar determinadas políticas de ajuste económico, aunque éstas en términos macro pueda ser exitosa, porque la acción pública no debe reducirse a una exclusiva buena gestión de la dimensión económica.

EL ACTUAL CONTEXTO GEO-ECONÓMICO DE BRASIL

Inicialmente, trazaremos unas grandes líneas del ámbito económico de la región en la presente coyuntura para, posteriormente, hacer una caracterización de la actual situación económica y, en menor medida, social de Brasil, lo que permitirá poner en su contexto la exposición que venimos haciendo.

La situación económica latinoamericana

Siguiendo un trabajo reciente del autor (Déniz, 1999, p.8), en el desempeño económico de América Latina y el Caribe en 1998 y en los meses transcurridos de 1999, habría que destacar los negativos condicionamientos de los desastres naturales y de la crisis financiera internacional. Entre los factores climatológicos adversos, fueron especialmente importantes la corriente de El Niño (produciendo inundaciones y sequías, en buena parte del área) y los huracanes George y Mitch (que sufrieron varios países centroamericanos y caribeños), que provocaron miles de pérdidas humanas y grandes daños en la economía, tanto en el ámbito productivo como en la infraestructura. Por su parte, a la crisis financiera internacional que comenzó en Asia a mediados de 1997 se añadió, en agosto de 1998, la suspensión de los pagos de la deuda pública externa de Rusia y la devaluación del rublo, generando incertidumbres en el mercado mundial, lo que trajo, entre otros resultados, unas severas restricciones al financiamiento externo. El impacto fue de notable importancia sobre la economía brasileña, cuando en los siguientes meses sus reservas internacionales se redujeron de manera espectacular y el real se devaluó.

Es en este escenario donde se deben evaluar los resultados económicos regionales, sin olvidar las diferencias entre éstos países y los factores estrictamente endógenos. En términos generales, se redujo sustancialmente el crecimiento regional, alcanzando sólo un 2,3 %, siendo inferior al promedio de la década y, junto al de 1995, los dos más bajos de estos años. Sin embargo, la inflación se estabilizó en una media de poco más del 10 %, que es el nivel más bajo desde hace más de cuatro déca-

das. Por su parte, la tasa de desempleo aumentó, aunque de forma moderada, y los salarios reales del sector formal se estancaron o se redujeron levemente en la mayoría de los países. Para el significativo sector informal no hay estadísticas regionales fiables.

A pesar que la política macroeconómica mostrara una mayor austeridad, adoptando medidas fiscales y monetarias preventivas, no se obtuvieron todos los resultados esperados. Así es como el déficit fiscal promedio de la región aumentó, siendo el porcentaje más alto de la década, debido sobre todo a la disminución de las entradas corrientes. La reducción de los ingresos tributarios se acentuó por la caída de los precios de los productos básicos de exportación. En esas circunstancias, se adoptaron políticas monetarias más estrictas, ajustándose la demanda interna, esto es, se contrajo la circulación monetaria real con una disminución de la oferta monetaria y del crédito. En algunos casos, esto permitió enfriar las economías y que la moneda nacional no perdiera valor, pero también introdujo en la agenda económica un importante debate sobre las políticas cambiarias a seguir y el mantenimiento del tipo de cambio.

El sector externo siguió deteriorándose, y se amplió el déficit de la cuenta corriente, que pasó de 64.000 millones de dólares en 1997 a 84.000 millones en 1998. Y a pesar que de manera simultánea disminuyeron las entradas de capitales, las elevadas reservas internacionales permitieron cubrir el déficit global de la balanza de pagos, que corresponde en su mayor parte a Brasil. La ampliación del déficit de la cuenta corriente se explica en buena medida por el marcado deterioro de la balanza comercial. Efectivamente, el valor de las exportaciones de bienes disminuyó por primera vez en doce años, y aunque aumentó el volumen exportado éste fue inferior al del año anterior. Por su parte, a pesar que hubo una desaceleración de las importaciones (debido fundamentalmente a la menor demanda interna y a la depreciación monetaria en muchos países de la región) y un abaratamiento de las mismas, igual se produjo un deterioro de la relación real de intercambio.

El impacto de la crisis financiera internacional fue generalizándose en la zona y la entrada de los flujos de capital disminuyeron, recibiendo en 1998 sólo 62.000 millones de dólares, frente a los 80.000 millones recibidos el año anterior. No obstante, el financiamiento externo corresponde a recursos de mediano y largo plazo, en particular inversión extranjera directa (IED). A pesar de la moderación en la entrada de capitales, se incrementó el ritmo de crecimiento de la deuda externa, alcanzando casi

los 700.000 millones de dólares y, por primera vez en esta década, los indicadores de la carga de la deuda sufrieron un deterioro.

En resumen, más allá de algunos indicadores francamente positivos, hay claros signos económicos que son preocupantes a corto plazo, como parecería ocurrir en estos meses con una tasa de crecimiento baja, y que ponen una vez más en evidencia la continuidad de la vulnerabilidad externa de América Latina y el Caribe.

La situación económica y social brasileña

Para el caso singular de la economía de Brasil, sus elevados déficit externo y fiscal la convirtieron en muy vulnerable a las turbulencias internacionales de 1998, como lo señalamos anteriormente. Tomando como referencia el "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe" de la Cepal (1998b, pp.33-36), se comprueba que las muy severas medidas de ajuste que aplicó el gobierno hizo que el producto interior bruto (PIB) solamente creciera 0,5 % y que el PIB por habitante fuera de -0,8 % en ese año. Para mantener la política cambiaria se incrementó notablemente las tasas de interés, que llegaron a ser superiores al 35 % real anual. En los últimos meses de ese año, ante la acelerada pérdida de reservas y la incertidumbre de los mercados crediticios internacionales, se adoptó un paquete de medidas, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para acceder a unos recursos financieros de 41,5 mil millones de dólares, provenientes de organismos multilaterales tales como el propio Fondo, el Banco Mundial, el Banco de Pagos Internacionales y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo del Grupo de 7. Entre los compromisos que el país tendrá que presentar en 1999 están: un déficit fiscal nominal máximo equivalente al 4,7 % del PIB, un superávit primario de 2,6 % y un déficit externo máximo del 3,5 % del producto.

Si bien las políticas de ajuste lograron afianzar el proceso de estabilización, a tal grado que la variación del índice de precios al consumidor subió apenas un 3 %, los resultados sobre actividad, empleo, salarios y el sector externo fueron muy negativos, con un producto industrial declinante, una tasa de desempleo en incremento, unos salarios estancados y unas reservas internacionales en acelerada erosión. El ajuste externo perjudicó directamente las cuentas fiscales, estimándose que el déficit del sector público en 1998 ascendió al 7 % del PIB, sobre todo atribuible a los mayores costos de la deuda pública. Por su parte, se considera que la deuda pública neta total representará el 42 % del PIB.

En agosto de ese año se dio un nuevo masivo éxodo de capitales, cayendo las reservas internacionales en 24 mil millones de dólares, por la salida de recursos de corto plazo y la no renovación de operaciones de bonos. La respuesta del Banco Central fue incrementar al 49 % anual la tasa máxima de interés de sus operaciones, pero, al no obtenerse los resultados esperados, se diseñó un ajuste fiscal más drástico y suscribir un acuerdo con el FMI, buscando ayuda crediticia externa. En estos meses también se impulsaron desde reformas constitucionales relativas a la administración pública hasta la reforma de la previsión social, para introducir mayor flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas en coherencia con las medidas de ajuste. Asimismo, en julio de 1998, se produjo la mayor privatización que nunca se había realizado en América Latina, que fue la de la empresa telefónica estatal Telebrás, por la que se obtuvo alrededor de 19 mil millones de dólares.

El nivel de actividad se vio afectado por la elevada tasa de interés, siendo la industria manufacturera la más perjudicada por las medidas monetarias, con una contracción de los bienes de consumo, sobre todo los durables. La agricultura también retrocedió, especialmente por las pérdidas que se produjeron en varias cosechas básicas (arroz, maíz, frijoles), en tanto que se desaceleró el crecimiento de la construcción.

Esta situación de la actividad productiva y el enfriamiento de la demanda, hizo posible que la presión inflacionaria fuera baja y que incluso en ciudades como São Paulo se registrara una deflación. Al mismo tiempo, se originan importantes despidos, subiendo significativamente la tasa de desempleo, lo que llevó a adoptar distintas medidas de regulación del mercado laboral para minimizar el deterioro del mismo. Así es como aparecen dimisiones temporales para reducir las indemnizaciones, se reglamentan los contratos de tiempo parcial y temporal, se flexibiliza la jornada de trabajo, se introducen mejoras al sistema de capacitación, etc. Pero esto también significa que el ingreso medio por ocupado se estanca y disminuye, siendo ésta la primera caída en el índice de remuneración media en los últimos cinco años.

El ya citado sector externo mostró su vulnerabilidad, por el volumen del déficit en cuenta corriente y por el sustancial deterioro del tipo de cambio. Las exportaciones sufren una caída y quedan muy lejos de la meta que se había fijado de crecer un 11 %. Esto ocurre particularmente con los productos básicos (soja, café, etc.) y, en menor medida, con los semi-manufacturados (de aluminio, hierro y acero). El retroceso de las importaciones permitió la reducción de un tercio del déficit comercial de

bienes, teniendo especial incidencia la caída de los precios internacionales del petróleo y de bienes durables. No deja de ser destacable que una excepción fueron las importaciones de automóviles que aumentaron en 7,4 %, teniendo un valor de unos 2 mil millones de dólares, lo que podría reflejar la estructura de la demanda interna brasileña.

En cuanto a los flujos de capitales extranjeros se produjeron cambios durante el año, y finalmente se registró un déficit. Por ejemplo, en relación a 1997, los egresos netos por servicios aumentaron 2,7 mil millones de dólares, destacando el incremento del 22 % en las remesas de utilidades, mientras que las inversiones directas llegaron a octubre de 1998 a 22 mil millones de dólares, de los cuales más del 25 % se originaron en las privatizaciones, lo que representa un aumento de 51 % respecto al periodo anterior. Es de destacar que por lejos es Brasil el principal receptor de IED en la región, representando en el caso del año pasado algo más del 42 % del total. También es el país que tiene el mayor volumen de deuda externa, superior en 1998 a los 222 mil millones de dólares, el 32 % del total de la región. En este año se incrementó el pasivo externo de algunos países, principalmente Brasil, Argentina y Chile, debido a mayores compromisos del sector privado (excepto Argentina, que también respondió al aumento de la deuda pública externa), lo que ha llevado, por primera vez en esta década, a que los indicadores de la carga de la deuda externa del conjunto de los países sufran un deterioro. Brasil, en la relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios representa casi el 26 % (su peor situación en la década, excepto 1991), diez puntos porcentuales por sobre la media del área y sólo superado por Argentina.

A esta altura del año, todo indica que algunas de las principales metas establecidas en el acuerdo suscrito con el FMI no se han podido respetar, pues, según datos recientemente publicados (El País, 13-10-99), el Gobierno de Brasil prevé cerrar el año 1999 con un déficit de balanza comercial de unos 1.000 millones de dólares, cuando a principios de año pensaba lograr tener un superávit de 11 mil millones, lo que le obliga a renegociar con dicho organismo multilateral su ayuda financiera. Las autoridades también prevén para el año próximo liberalizar por completo el mercado de divisas del país, para estimular las inversiones extranjeras y posibilitar las retiradas de los beneficios.

Antes de finalizar este apartado, y teniendo siempre como fuente las estadísticas del "Informe sobre el desarrollo mundial" del Banco Mundial (1999), introduzcamos otros indicadores de la estructura económica y social para precisar un poco más el perfil de este país, el de más superfi-

cie y población de América, después de Estados Unidos, con casi 8 millones y medio de kilómetros cuadrados y 164 millones de habitantes.

En cuanto a la estructura de la producción, con datos de 1997, refleja las tendencias más generales de la economía mundial, donde la proporción del PIB proveniente de los servicios es la mayoritaria, con un 50 % del total, aunque por debajo de la media de América Latina y el Caribe y de los países de ingreso alto. La industria aporta el 36 %, correspondiendo a las manufacturas el 23 %, en ambos casos por sobre la media regional. Igual situación encontramos con la agricultura, que contribuye con el 14 % restante. También por lejos el producto brasileño con 786.466 millones de dólares es el mayor latinoamericano, representando el 42 % del mismo, y uno de los más altos del mundo (por ejemplo, el de España es de algo más de 531 mil millones de dólares).

En lo que se refiere a la estructura de la demanda, medida como porcentaje del PIB, tanto para el consumo privado (66 %), como para el de las administraciones públicas (16 %), la inversión interna bruta (20 %) y el ahorro interno bruto (18 %), Brasil está más o menos en la media regional y de los países de ingreso alto. Donde se encuentra considerablemente por debajo de ambas medias es respecto a las exportaciones de bienes y servicios, con apenas un 6 %, frente al 17 % regional y el 20 % de los de ingreso alto. Es precisamente en la composición de su comercio internacional donde se han producido importantes cambios en los últimos años. Del total de exportaciones de mercancías correspondientes a manufacturas de representar el 37 % en 1980 ha pasado al 54 % en 1996, muy por encima de la media latinoamericana (45 %), proporción que también creció considerablemente, aunque en ambos casos bastante por debajo de los países de ingreso alto (81 %). Por supuesto que, de las importaciones de mercancías, la proporción correspondiente a manufacturas también se incrementó notablemente, pasando en igual periodo de tiempo de representar el 41 % a ser el 71 %, algo por debajo de las medias respectivas de las otras zonas. La proporción del comercio exterior en el PIB de Brasil es del 15 % en 1996 (fue el 20 % en 1980), muy por debajo del 33 % de media latinoamericana y el 40 % de los países de ingreso alto.

Además de lo que expresan por si mismas estas magnitudes económicas, los indicadores sociales le ponen rostro humano y testimonian las consecuencias de unas determinadas estructuras. En el cuadro 2 se pueden observar los niveles de desigualdad social existentes en Brasil, uno de los países del mundo con mayores desigualdades, a pesar de sus inmensas riquezas en todos los órdenes. Como ha sido dicho tantas

veces, se puede ser un país rico e injusto a la vez. Para las precisiones técnicas nos remitimos a la misma fuente (p. 236), aunque si queremos resaltar el dato que nos aporta el coeficiente de Gini, en tanto que “mide el grado en que la distribución del ingreso (o, en algunos casos, los gastos de consumo) entre las personas o los hogares de un país se desvía de una distribución perfectamente equitativa.(...) En consecuencia, un coeficiente de Gini igual a cero significaría igualdad absoluta, y un índice de 100 significaría una situación de absoluta desigualdad (todo el ingreso o el consumo corresponde a una sola persona u hogar)” (p. 237). Obsérvese que en el caso de Brasil, con una estructura de la distribución del ingreso piramidal donde la base está arriba, casi la mitad del ingreso lo percibe el 10 % de la población. Otros indicadores sociales, como son los referidos a educación, salud y lo que suele denominarse calidad de vida, corresponden tendencialmente a lo que aquí queda dicho, y se pueden consultar, entre otros lugares, en el mencionado Informe.

Cuadro 2. Brasil: pobreza y distribución del ingreso o del consumo

— Población por debajo del umbral de pobreza (%) (1990)	
Rural	32.6
Urbana	13.1
Nacional	17.4
— Umbrales de pobreza internacionales (1995)	
Población que vive con menos de \$ 1 al día (%).....	23.6
Brecha de pobreza al nivel de \$ 1 al día (%)	10.7
Población que vive con menos de \$ 2 al día (%).....	43.5
Brecha de pobreza al nivel de \$ 2 al día (%)	22.4
— Coeficiente de Gini.....	60.1
— Proporción del ingreso o del consumo	
10 % inferior	0.8
20 % inferior	2.5
Segundo 20 %	5.7
Tercer 20 %	9.9
Cuarto 20 %	17.7
20 % superior.....	64.2
10 % superior.....	47.9

Fuente: elaborado a partir de los cuadros 4 y 5, Banco Mundial (1999), pp.196 y 198.

Este panorama económico y social brasileño debe analizarse inscrito en el escenario de sus relaciones con los países de la región, muy especialmente con sus socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con los que mantiene muy fuertes lazos comerciales y de todo tipo. El peso geo-económico de Brasil es tal que sus circunstancias no deben verse aisladamente, porque lo que le acontezca tiene una alta capacidad de transmisión regional y aún más allá, como se observa en las reacciones de los organismos multilaterales, de los gobiernos de los países centrales y de otros sujetos de la esfera internacional.

LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN

Como afirma el diplomático brasileño E. S. Fujita (1998, p. 101), Brasil en sus 500 años de existencia tuvo pocas ocasiones para enfrentar un conflicto de grandes proporciones y, en los últimos 130 años, casi no sufrió agresión militar externa alguna, exceptuando los ataques de submarinos del eje contra navíos mercantes, lo que determinó su entrada en la segunda guerra mundial junto a los aliados.

Como dijimos antes, los efectivos militares totales de Brasil son unas 293 mil personas, según datos oficiales, de los cuales 200 mil están en el Ejército, 50 mil en la Marina y 43 mil en la Aeronáutica, con unos gastos militares inferiores al 2 % del PIB. Históricamente, las tres armas evolucionaron de forma independiente, condicionadas por circunstancias diferentes. El Ejército forjó su unidad durante la invasión holandesa, la Marina se consolidó durante la guerra de la independencia y la Fuerza Aérea nació de la fusión de las aviaciones naval y militar en 1941, cuando la segunda guerra mundial.

Una necesaria política de defensa

Si bien en su conjunto son designadas como Fuerzas Armadas, corporativamente ellas se constituyen en fuerzas singulares, lo que ha dificultado el desenvolvimiento de una concepción integrada de la defensa basada en una estrategia combinada. En los años sesenta hubo una tentativa de establecer un Ministerio de las Fuerzas Armadas, pero las resistencias sectoriales hizo que no prosperara. Es recién en noviembre de 1996, por primera vez en la historia de Brasil, que se anuncia una Política de Defensa Nacional que, como dice Fujita, constituye un importante

marco en la evolución del pensamiento estratégico del país, tanto en términos políticos como militares, considerándose que los temas sobre defensa no se deben restringir a los círculos especializados, sino que debe incluir también a la sociedad como un todo, frente a las importantes transformaciones que se vienen produciendo.

D. Teixeira Menezes (1998, p. 113), coronel aviador de aeronáutica, entiende que la *función de la defensa* de un país es una actividad dirigida por el Estado con el objetivo de darle protección contra una posible amenaza exterior que pueda atentar contra su integridad y en ella debe estar centrada la política militar. La *organización de la defensa* es una estructura en la que ella debe estar articulada para ejercer sus funciones, mientras que la *política de defensa* debe ser un tema consistente de criterios para articular y orientar los otros conceptos (entre los que está la economía de la defensa). A partir de esta rápida conceptualización, el autor recoge elementos de un debate sobre si Brasil posee realmente una política de defensa. Él considera que en líneas generales los criterios que orientan la defensa del Brasil no constituyen una política “pública”, aunque tenga misiones operacionales orientadas por objetivos nacionales y posea una cierta lógica, “quizá implícita, tal vez no siempre nítida ni consistente”, pero que le ha permitido funcionar. Para defender la necesidad de una política de defensa, hace un recorrido por las grandes fases de la historia del país para afirmar que aparece esa “lógica implícita”, pero que hoy valora como fallida.

Esas grandes fases son: la primera, la del proceso de emancipación, con la salida de las tropas portuguesas, donde el nuevo país procura una organización militar que garantice una cierta seguridad; la segunda, es la del periodo de afirmación nacional y consolidación del territorio; la tercera, se caracteriza por el establecimiento de un status quo con los vecinos y como parte de la comunidad internacional; la cuarta fase corresponde a la consolidación de ese status quo que busca unas alianzas de seguridad que garanticen un espacio adecuado para el crecimiento económico del país; y, actualmente, como quinta fase, la que se inició con el gobierno del General Geisel, “cuando Brasil denunció los acuerdos militares existentes y su diplomacia se lanzó al campo internacional en busca de un espacio independiente y que correspondiese a la nueva dimensión que el Brasil pasaba a tener en el escenario mundial” (p. 115).

Precisamente, cuestiona la legitimidad de esa lógica implícita porque sus alcances, exigencias y opciones escapan a la comprensión de la sociedad, en la medida que muchas veces ella no es nítida. Por ello rei-

vindica la égida de un Ministerio de Defensa y la formulación de una política explícita de defensa, que se debe desenvolver a través de un complejo proceso creativo de debate, aplicación y evaluación, que debería basarse por lo menos en dos presupuestos elementales, como son “integrar, en cada fase del proceso, a los actores pertinentes” y “asumir el hecho de que el orden democrático entrega responsabilidades y prerrogativas diferenciadas a cada actor, en cada fase” (p. 115), donde el poder militar debe ser conducido por los objetivos políticos. Por lo tanto, una política de defensa es una tarea colectiva que necesita trascender la exclusiva esfera militar, para conformar una política de Estado.

Los escenarios internacional y hemisférico

Conforme a lo que venimos razonando, es imprescindible considerar los escenarios internacional y hemisférico para plantear la política de defensa. En el plano internacional, el fin de la guerra fría significó también el final de la lógica bipolar que, no obstante su reduccionismo, hacia previsible los comportamientos de los diferentes actores y las consideraciones políticas y militares estratégicas correspondientes. La emergencia de un marco más difuso en el sistema internacional no minimiza la clara hegemonía unipolar de Estados Unidos. A la vez, hay una coexistencia de configuraciones multipolares variadas en los diferentes planos regionales y subregionales. La propia dinámica de la globalización evoluciona simultáneamente con los numerosos procesos de regionalización y fragmentación, y el resurgir de antiguos focos de tensión, lo que remite a plantearse cuál es la relación existente entre estos fenómenos, puesto a que, para algunos, la regionalización, con el reforzamiento del Estado, es una respuesta a la globalización que solapa la soberanía de los mismos y que también trae como consecuencia una fragmentación que reflejaría la incapacidad del Estado a adaptarse a estas transformaciones.

Por su parte Brasil, sin obviar ese cuadro internacional, vive una fase de consolidación democrática (luego del final del régimen militar en 1985) y reestructuración económica (a partir del plan de estabilización introducido en 1994), que se inscribe en un proceso de cooperación e integración económica con países de la región, particularmente en el MERCOSUR (cuyo tratado de creación se firmó en 1991), que ha abierto nuevas perspectivas hemisféricas.

La presencia de Estados Unidos, con todo su peso político, económico y militar, constituye un dato geopolítico fundamental. Como bien

dice E. S. Fujita (p. 104), la preeminencia de este país se da hasta por omisión. Después de décadas de tener una presencia regional en el ámbito de la política de la guerra fría, de “contención del comunismo”, pasó a defender concepciones acerca de los derechos humanos. Actualmente, la preeminencia está en el campo económico. El establecimiento del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, en cierta forma, es un reconocimiento de que las condiciones económicas y sociales son relevantes para su propia estabilidad interna. La propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una respuesta norteamericana a la segmentación de los mercados mundiales entre los grandes bloques. De cualquier manera, no debe olvidarse lo diversificada y asimétrica que es geopolíticamente la región, que conforma un territorio que incluye desde el más poderoso actor en términos globales a pequeños países de muy bajo desarrollo, “archipiélagos de influencia pos-moderna todavía coexisten con amplios mares de desigualdades sociales en términos de educación, renta y distribución” (p. 105). Asimismo, hay nuevos focos de inestabilidad en la región, como el narcotráfico, que implican a varios de los diferentes estados, sobre todo en sus relaciones con EE.UU., y que se centran en aspectos de seguridad y defensa.

Visto los componentes de este escenario, la concepción de una política de defensa nacional debe considerar todos estos factores que, como especifica E. S. Fujita (p. 105), haga posible “extraer las conclusiones estratégicas más apropiadas para asegurar una seguridad sustentable para el país”, que tiene fronteras terrestres de más de 16 mil kilómetros con diez países y una plataforma continental (zona económica exclusiva) de cerca de 4,5 millones de kilómetros cuadrados en el océano Atlántico. Esto significa una gran variedad de entornos y situaciones, de gran valor geoestratégico, con una inserción regional múltiple, lo que demanda una política integrada con abordajes específicos para los diferentes frentes.

Varios han sido los acuerdos, mecanismos e instrumentos de cooperación signados en este amplio contexto. Entre los más antiguos, firmado después de la segunda guerra mundial, está el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que estableció como objetivo el repeler las posibles agresiones extra continentales, y que en la única oportunidad en que fue invocado por la Argentina, cuando la guerra de las Malvinas, demostró su inoperancia como mecanismo de defensa hemisférica. Otros que tienen interés destacar son: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, el Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (que incluye a los países lusófonos). Omitiendo los

acuerdos comerciales regionales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el propio MERCOSUR, cabe recordar, los aportes brasileños que tienen que ver con las acciones internacionales de no proliferación y eliminación de las armas de destrucción masiva, como el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, el Tratado de Tlatelolco, etc.

En el documento de Política de Defensa Nacional del Brasil, al que venimos refiriéndonos, se explicitan una serie de premisas básicas y de objetivos para la seguridad del país, que corresponden a la doctrina habitualmente más considerada y que se aprecian como escenarios deseables. Entre los primeros, se establece que las fronteras deben estar perfectamente definidas y reconocidas internacionalmente; que debe haber una estrecha relación con los países vecinos y con la comunidad internacional en general, basada en la confianza y el respeto mutuos; un rechazo a la guerra de conquista; y la búsqueda de soluciones pacíficas de las controversias, usando la fuerza solamente como recurso de autodefensa. En cuanto a los objetivos prioritarios, quedan recogidos la garantía de la soberanía, con la preservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; la garantía del Estado de derecho y de las instituciones democráticas; la preservación de la cohesión y de la unidad del país; la salvaguardia de las personas, de los bienes y de los recursos brasileños o bajo jurisdicción brasileña; la consecución y el mantenimiento de los intereses brasileños en el exterior; la proyección del Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en el proceso decisorio internacional; y la contribución para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (E. S. Fujita, p. 108).

Quisiera destacar un par de cosas que este diplomático recoge en su trabajo, y que son, por una parte, la tendencia creciente entre los estrategas de percibir la defensa moderna basada en la flexibilidad y eficacia de uso, normalmente en un contexto de amenazas indefinidas y recursos limitados y, por otra parte, que una estructura de defensa viable tiene que ser sustentable en el largo plazo, lo que quiere decir que debe alcanzar un equilibrio adecuado entre las necesidades de seguridad militar y las prioridades de desarrollo económico y social del país. En conclusión, este modelo de política de defensa, que amplía su visión con otros conceptos de las ciencias sociales, incluye explícitamente el fortalecimiento de la democracia y la reducción de las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales.

Las estrategias de integración regional

Es en esta perspectiva que hemos desarrollado donde adquiere todo su sentido estratégico el papel de la integración regional, especialmente del MERCOSUR, del que forman parte, junto a Brasil, sus vecinos Argentina, Paraguay y Uruguay, y al que están asociados Bolivia y Chile, además de existir otras negociaciones de ampliación que cubre el territorio de América del Sur.

En este mercado de más de 200 millones de habitantes, la participación de Brasil en el comercio exterior de los otros integrantes es muy importante (Cepal, 1998b, p. 22), como para Argentina, quien ha visto duplicar su comercio en esta década y que en 1997 le representó el 26 % del total de sus exportaciones e importaciones; para Uruguay, un tercio de sus exportaciones se destinan al Brasil y para Paraguay, prácticamente la mitad de las mismas. Por lo tanto, las oscilaciones de las variables macroeconómicas de Brasil tienen efectos muy apreciables que se transmiten rápidamente a través del comercio bilateral, como ocurrió recientemente con el tipo de cambio brasileño (devaluación). Los efectos sobre la inversión también son notables, de manera especial con las fluctuaciones en los mercados financieros. Una parte apreciable del comercio intrarregional lo constituyen los productos primarios poco diferenciados, pero también tienen un peso destacado los bienes manufacturados, cuya colocación en el mercado internacional es más limitada, siendo un ejemplo evidente los vehículos automotores argentinos, que tienen en el mercado brasileño más de la mitad de sus ventas externas.

Pero el MERCOSUR ha ido superando su preocupación casi exclusiva por el comercio intrarregional, incorporando al proceso de integración temas como las relaciones extrarregionales, las políticas tributarias y la participación de los sindicatos. Pero también extiende el interés por la defensa, que es ahora aquí lo que nos interesa destacar. Como recogen Taccone y Nogueira (1998, cap.IV, p. 34) examinando las políticas comunes y la armonización de políticas, aparecen los asuntos militares. Si bien en 1987 se iniciaron los Simposios sobre Estudios Estratégicos que reúnen a los miembros de las Fuerzas Armadas, inicialmente como encuentros binacionales entre Argentina y Brasil, posteriormente se incorporaron los demás socios del MERCOSUR, incluyendo luego a sus dos miembros asociados. Estas reuniones han tenido una continuidad en el tiempo. La finalidad declarada de estos simposios "es fortalecer las relaciones entre las fuerzas militares del bloque, de forma tal que se pueda establecer en

el futuro, un sistema de intercambio y de asesoramiento mutuo". Para ello, se enuncia que "este sistema podría contemplar la posibilidad de crear un programa de adiestramiento conjunto para las fuerzas armadas, de avanzar en la cooperación en el campo académico y de desarrollar estudios de problemas estratégicos en la subregión". Ya en octubre de 1996 en Argentina se produjeron ejercicios militares conjuntos entre los ejércitos de ese país y Brasil, que en otro tiempo se consideraron hostiles, lo que significa un hecho sin precedentes desde la guerra de la Triple Alianza, hace unos 130 años. Además, en la agenda se han discutido temas tales como la cooperación tecnológica nuclear y la creación de un futuro esquema de defensa subregional.

Por su parte, la XIV Reunión del Consejo Mercado Común aprobó el "Entendimiento Relativo a la Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional", mediante el cual los países miembros y asociados del MERCOSUR se comprometieron a adoptar medidas para que la capacidad disponible se dirija a aumentar la eficiencia de las tareas "de prevención, control y represión de delitos, especialmente aquéllas asociadas al narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, robo y hurto de vehículos, lavado de dinero y tráfico de personas". Pero, pensamos que para que todo ello signifique un profundo y cualitativo cambio con el pasado más cercano, tendrá que responder a una transparencia, unos principios, unas normas y unos objetivos democráticos.

Esta interpretación sobre la integración regional implica enfrentarse a dilemas y opciones, que en función a como se resuelvan marcará el futuro de Brasil y el MERCOSUR. Simplificando las líneas tendenciales, se pueden identificar dos grandes escenarios enfrentados. Por una parte, un escenario que tenga una estrategia que se oriente a consolidar el Mercado Común del Sur en la vertiente de la visión original y, por otra parte, otro escenario en que este proceso integracionista se diluya en una amplia zona de libre comercio hemisférica, tipo ALCA, que se inscriba en el programa trazado en Miami en diciembre de 1994 y confirmado en Santiago de Chile en abril de 1998 y orientado por EE.UU. Sin embargo, cabe identificar alguna otra opción como la que resume a título personal P. R. de Almeida (1998, p. 65), consejero y jefe de la División de Política Financiera y de Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, cuando considera factible "la profundización interna de la unión aduanera, incluso desde el punto de vista institucional, y su convivencia con una red de otras obligaciones externas ya sea en el ámbito propiamente regional —acuerdos de asociación para el conjunto de América del Sur— o bien en el contexto

hemisférico o en los escenarios extraregional y multilateral, representados respectivamente por las negociaciones del ALCA, un futuro acuerdo de liberalización de comercio con la UE y la continuación de la apertura de mercados promovida por la Organización Mundial del Comercio (OMC)".

La propuesta de creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), exclusivamente sudamericana, ha sido una propuesta brasileña que no despertó en su momento mayores simpatías entre sus socios, pero que con el paso del tiempo parece ir constituyéndose, sobre todo con la firma del acuerdo marco de liberalización del comercio entre los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina el 16 de abril de 1998. El ALCSA representa una estrategia que permitiría conformar un proyecto económico propio con independencia de Estados Unidos, con lo que éste representa como potencia regional y mundial. Una América del Sur con unas relaciones de liberalización comercial con la Unión Europea (socio de primer orden del MERCOSUR) y un marco más favorable en la OMC, facilitaría los términos para mejor negociar un área de liberalización hemisférica. Ante estos dilemas, la opción de Brasil, como el protagonista más destacado de la región, es estratégicamente decisiva.

CONCLUSIONES

En definitiva, creemos que queda bastante explicada o por lo menos algo más pautada la sustancial interrelación entre los aspectos estrictamente económicos, los de las políticas de defensa y los procesos de integración regional, que, como ha dicho De Almeida (p. 79), "el proceso de construcción del MERCOSUR no obedece simplemente a las opciones de política comercial o de modernización económica", aunque esos objetivos sean muy significativos, sino que "constituye la esencia de la estrategia político-diplomática de los respectivos gobiernos y, en cierta forma, la sustancia de las políticas públicas de construcción de un nuevo Estado-Nación en la presente coyuntura histórica subregional". La profundización del proceso de integración en el plano económico, político, institucional y, más adelante, militar, es una opción fundamental no sólo para la inserción económica externa, sino del mismo modo para preservar y afirmar su identidad mundial frente a los desafíos que presenta la globalización. Lo que está claro, es que no sólo las posibles (las ya existentes) dificultades tienen que ver con las múltiples dimensiones del problema de la supranacionalidad, con los factores de poder internos y externos, sino con el proyecto mismo que oriente este proceso de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1999). *"Informe sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo"*, BIRF/Banco Mundial, Ed.Mundi-Prensa, Madrid.
- CEPAL (1998a). *"El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos"*, LC/G.2024, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (1998b). *"Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1998"*, Santiago de Chile, diciembre.
- DE ALMEIDA, P.R. (1998). *"Brasil y el futuro del Mercosur: dilemas y opciones"*. Integración & Comercio, N° 6, INTAL-BID, Buenos Aires, septiembre-diciembre.
- DÉNIZ, J. (1999). *"El año económico"*, en Anuario Latinoamericano 1999. Instituto Internacional del Desarrollo, Madrid.
- FUJITA, E.S. (1998). *"Uma política de defesa sustentável para o Brasil"*. Parcerias Estratégicas N° 5, Centro de Estudos Estratégicos, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, septiembre.
- HEWITT, D. (1991). *"Los gastos militares en los países en desarrollo"*. Finanzas & Desarrollo, N° 3, vol.28, FMI/Banco Mundial, Washington, D.C.
- IISS (International Institute for Strategic Studies, 1997), *"Military Balance 1996-1997"*, IISS, Londres.
- LAHERA, E. y ORTÚZAR, M. (1998). *"Gasto militar y el desarrollo en América Latina"*. Revista de la CEPAL, N° 65, Santiago de Chile, agosto.
- MCNAMARA, R. (1991). *"La reducción del gasto militar en el tercer mundo"*. Finanzas & Desarrollo, N° 3, vol.28, FMI/Banco Mundial, Washington, D.C.
- NEPOMUCENO, E. (1999). *"Brasil prevé cerrar el año con un déficit comercial de 1.000 millones de dólares"*. "El País", Madrid, miércoles 13 de octubre.
- PNUD (1998). *"Informe sobre Desarrollo Humano 1998"*. Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- PNUD (1999). *"Informe sobre Desarrollo Humano 1999"*. Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- SIPRI (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE)(1998). *"SIPRI Yearbook 1997. Armaments, Disarmament and International Security"*. Estocolmo.
- TACCONE, J.J. y NOGUEIRA, U. (ed.)(1998). *"Informe MERCOSUR enero-junio 1998"*. INTAL-BID, Buenos Aires.
- TEIXEIRA MENEZES, D. (1998). *"A necessidade de uma política de defesa"*. Parcerias Estratégicas N° 5. Centro de Estudos Estratégicos, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, septiembre.