

CESEDEN

AMERICA LATINA EN LA POLITICA MUNDIAL: LA PROXIMA DECADA

- Por Gregory F. Treverton .
- Publicado en el "Adelphi Paper nº 137 del "INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES" de Londres .
- Traducido por el CN. FERNANDEZ BECERO, del CESEDEN.

Marzo, 1978

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 116-VI

INTRODUCCION

En 1976, BRASIL, la sexta nación del mundo en extensión superficial, ha alcanzado una población que supera los 100 millones de habitantes y un PNB aproximado de 80.000 millones de dólares. Sus fuerzas militares regulares llegan a unos efectivos humanos de 250.000 hombres. Estos indicadores, económico y militar, nos muestran a BRASIL como una nación comparable a muchos de los Estados europeos, dándole un rango de potencia media con intereses e influencia, no sólo dentro de Latino-américa sino más allá de su ámbito. Dentro de la zona, la posición de BRASIL -en términos económicos y militares- es prominente pero no única. VENEZUELA tenía en 1976 una renta "per capita" por encima de 2.000 dólares anuales -varias veces la de BRASIL- haciendo de este país uno de los más ricos del llamado Tercer Mundo. ARGENTINA tiene una gran base industrial y una institución militar muy perfeccionada. Las posibilidades militares de CUBA quedaron ampliamente demostradas en su intervención en la guerra civil con ANGOLA.

Al mismo tiempo, ni el desarrollo económico ni el progreso militar se han distribuido igualmente por todos los países de la región, como nos lo demuestran la continuada paralización económica y desorden político en ARGENTINA. Los Estados más pobres de la zona han perdido terreno en comparación con sus vecinos más ricos. Así, por ejemplo, BOLIVIA tenía en 1974 una renta "per capita" de unos 270 dólares y HAITI aún menor.

Otros importantes acontecimientos en la zona han sido más de orden político que de orden económico. Lo más destacado de todo ello ha sido el aumento del número de gobiernos latinoamericanos con predominio militar y carácter autoritario. En 1963 la mayoría de los países sudamericanos tenían gobiernos civiles, por lo menos con formas democráticas; en 1976 sólo VENEZUELA y COLOMBIA cumplían estas condiciones y sus gobiernos responden al concepto de representatividad.

Estas circunstancias están cambiando la naturaleza de las relaciones entre los Estados de AMERICA LATINA y entre ellos y las naciones de fuera del área (1) y tienen repercusiones impor-

(1) Por "AMERICA LATINA" yo quiero indicar todo el Hemisferio Occidental al Sur de los EUA. El uso de este término resulta cómodo, aún admitiendo su inexactitud al incluir en el mismo concepto a los Estados de la zona de habla inglesa y holandesa.

tantes en las naciones industrializadas del Norte. En varios ejemplos recientes los países latinoamericanos han buscado proyectar su influencia fuera de la región por la vía directa: CUBA en ANGOLA, BRASIL a través de su "galanteo" a las ex-colonias portuguesas, hoy naciones independientes, y VENEZUELA tratando de erigirse en líder del Tercer Mundo. Lo que ocurra en AMERICA LATINA y el modo como los Estados latinoamericanos conciben y persigan sus intereses en el campo internacional, puede adquirir un significado especial debido a la posición de esta zona en un punto medio -en el nivel económico, en perfeccionamiento militar y diplomático y en el grado en que alcanza una movilización popular entre el Norte industrial y las naciones de ASIA y AFRICA.

Este estudio intenta proporcionar un marco de conocimiento de todas estas circunstancias y de sus incidencias -para el próximo decenio- de las relaciones internacionales entre los países latinoamericanos y entre ellos y las naciones extra-regionales. Constituye un esfuerzo para identificar tendencias críticas y factores, e indicar como puede influir todo ello en futuros acontecimientos.

El meollo de este estudio radica, seguramente, ampliamente concebido y definido, en el porqué los latinoamericanos insisten tanto en los términos económicos como en los militares. Naturalmente que, a menudo, es difícil desenmarañar las ataduras de las relaciones entre Estados: por ejemplo, la rivalidad entre BRASIL y ARGENTINA incluye una competición de influencia política y económica en los "estados tapón" fronterizos a ambos países, diferentes concepciones estratégicas en el ATLANTICO SUR, y la posibilidad de que uno u otro pueda contar con armas nucleares, aunque esto no sea de inmediato.

AMERICA LATINA no se ha mostrado violenta ni proclive a los conflictos en las décadas medias del siglo veinte, desmintiendo unas concepciones anglo-sajonas fácilmente estereotipadas. La última guerra importante en la región fue la del CHACO de 1932 a 1935. El conflicto entre PERU y ECUADOR de 1941 y el choque de 1969 entre HONDURAS y EL SALVADOR, no deben considerarse como guerras entre Estados.

Esto no quiere decir, naturalmente, que la región haya permanecido tranquila. Ha habido frecuentes cambios de gobierno por medios ilegales, pero estos cambios llevan consigo cada vez menos derramamiento de sangre. Llamar golpe de estado a la ascensión al poder de los militares argentinos en 1976 supone una interpretación diferente a la que se venía dando a este concepto con anterioridad. La gran acción guerrillera, rural y urbana, de los años 60 y 70, ha casi desaparecido, ya sea por las medidas de políti-

ca interior, que la hace innecesaria, o por el perfeccionamiento progresivo de los medios nacionales de represión, que la hacen infructuosa. Sin embargo, los diversos ejemplos de continuada violencia interna, obliga a ser cautos en cuanto al futuro: la violencia dentro del Estado puede recurrir a formas diferentes de actuación de las del último decenio.

El auge de un nuevo autoritarismo en AMERICA LATINA es un tema que se repite a lo largo de todo este estudio y se empareja con otro: la reducida (o alterada) influencia de los EUA. Son estos dos asuntos los que constituyen el contenido del Capítulo I. Junto con los cambios en los niveles relativos, económico y militar, de los Estados de esta zona, han quedado planteadas las premisas básicas del análisis:

1.- Las formas de crisis políticas que en la última década provocaron respuestas estadounidenses -CUBA, REPUBLICA DOMINICANA, Y CHILE- no constituirán la característica dominante de la seguridad de la AMERICA LATINA y de las relaciones internacionales, en la próxima década (2). El Capítulo III, en particular, contempla la tendencia hacia una reducida conflictividad en la región.

2.- El tema político predominante (o geopolítico) serán las relaciones entre los Estados latinoamericanos. En particular la cuestión (trata en el Capítulo IV) de si la hegemonía brasileña se convierte en un hecho firme y continuado de la vida regional y que consecuencias pueden derivarse de ello.

3.- el núcleo de las relaciones entre los Estados latinoamericanos y las naciones extra-regionales, particularmente con el Norte industrial, se desplazará de las implicaciones puramente políticas a las político-económicas, en varias formas de cooperación dentro de la zona y de lógico protagonismo de AMERICA LATINA en los acuerdos entre el Norte y el Sur sobre la estructuración del nuevo orden económico global. Este es el asunto que trata el Capítulo II. El llegar a conclusiones en este campo se hace espe-

(2). Ni tampoco hay que suponer que vayan a existir confrontaciones con otras naciones industrializadas que no sean los EUA. Pueden quizás ser origen de conflictos los remanentes de la "descolonización": Entre el REINO UNIDO y ARGENTINA por las MALVINAS; entre el REINO UNIDO, GUATEMALA y BELICE (antigua HONDURAS BRITANICA) sobre el "status" de ésta última; y quizás eventualmente entre FRANCIA y la GUAYANA FRANCESA sobre el futuro de ésta. Estas disputas pueden, ocasionalmente, ser agudas y trágicas para ambas naciones oponentes y sus habitantes, pero causaran pocos trastornos fuera de los países directamente afectados.

pecialmente difícil, pero existen posibilidades de conflicto entre AMERICA LATINA y los Estados del Norte, particularmente los EUA.

El problema de la proliferación nuclear en Latinoamérica, principalmente, aunque no exclusivamente, constituye un aspecto de la rivalidad tradicional en las relaciones argentino-brasileñas, y es de tal importancia que merece un tratamiento específico en el Capítulo V.

El período que vamos a considerar es el próximo decenio, o algo menos; la extrapolación del presente hacia tan largo lapso de tiempo seguro que nos hará errar mucho sobre la realidad de los próximos diez años, pero el período es lo suficientemente corto para partir de un presente que nos facilite indicaciones y pautas de la conformación del futuro. Este estudio no pretende ser exhaustivo, pero intenta identificar los problemas principales de las relaciones entre los países latinoamericanos y entre ellos y las naciones extra-regionales y considerar los posibles acontecimientos importantes que estos problemas nos sugieran.

Entre las circunstancias cambiantes que afectan al protagonismo de los Estados latinoamericanos en la política global del próximo decenio, hay dos particularmente significativas: el aumento de gobiernos autoritarios, dominados por los militares, en AMERICA LATINA, y el cambio de papel, en el plano internacional, de los EUA.

El desarrollo de un nuevo autoritarismo

Los gobiernos autoritarios con predominio militar, que son los que prevalecen ahora en Latinoamérica, aunque varíen de color ideológico son coherentes, dogmáticos y comprometidos en el mantenimiento del orden interno y en la promoción y estímulo de alguna forma de desarrollo económico. El auge de estos "nuevos autoritarismos" es el acontecimiento dominante de la política latinoamericana en la última década, con importantes consecuencias sobre las relaciones de los Estados entre sí y con las naciones de fuera de la zona.

Hace quince años en los países industrializados, sobre todo en los EUA, la idea acerca del desarrollo político en las naciones pobres estaba dominada por una simple ecuación: a más desarrollo socio-económico más probabilidad de democracia política. Los acontecimientos del último decenio han roto los felices supuestos de la ecuación. Ahora parece dolorosamente obvio que las tensiones y frustraciones de los procesos calificados

(demasiado alegremente) de "modernización" fueron más proclives a la deformación de la democracia política que a fomentarla y promoverla. En un país con características de país civil, los gobiernos democráticos aparecen incapaces o poco dispuestos a preservar el orden interno al mismo tiempo que promueven un modesto desarrollo socio-económico, en presencia de demandas antagónicas internas (y externas) y presiones desde posiciones de fuerza. Tales gobiernos dan paso a otros autoritarios, dominados por los militares.

Similitudes y diferencias

A los gobiernos de los nuevos regímenes autoritarios se les ha dado una gran variedad de calificativos "autoritarismo burocrático", "orden patrimonial" o una nueva forma de "corporativismo". Todos estos calificativos sugieren la diferencia entre estos gobiernos y las dictaduras al viejo estilo de AMERICA LATINA. Los nuevos regímenes autoritarios son institucionales y no personales. Todos tienen el compromiso con alguna forma de cambio económico y social; la mayoría de ellos, de hecho, obtienen su legitimidad interna de ese compromiso y de su aptitud para que un estado centralizado recobre su poder.

No hay regímenes estáticos. Quedan restringidas todas las participaciones políticas efectivas, pero en varios de ellos se permite una limitada expresión de la voluntad popular, mediante elecciones. Mientras ninguno de los regímenes es ajeno a la represión, incluso dura, la mayoría no son estrictamente represivos. Naturalmente que se sostienen en el poder reprimiendo ciertas demandas, pero responden a una gama de otras peticiones, con lo cual previenen la formación de una coalición de oposición que pueda amenazar la supervivencia del gobierno. Al llegar al 1977 el gobierno brasileño lleva doce años en el poder; el régimen peruano ocho; y el partido gubernamental mejicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido la institución gobernante durante casi cuarenta años.

La coalición de gobierno es similar en cada caso: Oficiales militares y planificadores civiles -a menudo calificados popularmente como "tecnócratas"- con el apoyo de la industria nacional y los sectores de exportación y con un gran número de seguidores entre la clase media urbana. Los regímenes confían, en cierto grado, en medios corporativos de control de las demandas de los grupos con intereses comunes e intentan "estructurar" el proceso de articulación de las demandas.

Los gobiernos de ARGENTINA (después de abril de 1976), BRASIL, PERU y MEJICO, todos ellos quedan dentro de la categoría

ría de "nuevo autoritarismo". Mientras que su afinidad es clara, existen diferencias entre estos regímenes. La mayoría de los gabinetes peruanos han estado compuestos exclusivamente por militares, sin ninguna legislatura no-militar, aunque fuese simbólica, mientras que BRASIL ha tenido una serie de gobiernos mixtos civil-co-militares y ha mantenido un congreso civil restringido. Al final del espectro aparece MEJICO con un grupo gobernante, casi exclusivamente civil.

Las diferencias entre los regímenes son también aparentes en la consecución de un desarrollo social y económico. El gobierno peruano ha ampliado rápidamente el papel del Estado en la economía mediante la nacionalización de las industrias básicas. Calificado a veces de "populista", el régimen peruano se caracteriza por su cautela con respecto a las inversiones extranjeras(3). Por contraste, el régimen brasileño (y antes de él, el partido mejicano en el poder), mientras que le concede al Estado un papel preeminente en la economía, ejerce el poder estatal menos directamente. BRASIL, como MEJICO, estimulan las inversiones extranjeras, a la vez que son duros y exigentes con los inversores, una vez que estos se establecen en el país.

Acciones Internacionales

Las características distintivas de los nuevos regímenes autoritarios condicionan sus acciones internacionales, tanto dentro del ámbito latinoamericano como fuera de él. Como se trata de élites gobernantes con relativa cohesión, al frente de países relativamente estables, ellas han tenido, hasta ahora, libertad en sus maniobras externas; supuesto que la cohesión y la estabilidad persistan, esto continuará así. Esta libertad es, desde luego, relativa. La cohesión de la élite gobernante se considera como un imperativo aún cuando, evidentemente, existen entre sus componentes agudas diferencias de intereses, lo que hace impensable cierta clase de acciones y convierte en tabú determinados planteamientos de política exterior. Estas restricciones son evidentes en BRASIL donde no se permite ninguna acción que ponga en peligro la cohesión de los militares como institución.

Otros rasgos distintivos previsibles en la acción externa de los regímenes autoritarios se deducen de su relativo éxito económico y de su competencia técnica y burocrática. Es obvio que el

(3) O'Donnell lo llama "autoritario populista" mientras que a los de BRASIL y ARGENTINA (desde 1966 a 1969) los denomina "autoritario-burocráticos".

Éxito económico constituye un importante factor de estabilidad interna, al permitir a los gobiernos atender a las demandas de muchos grupos económicos. Estos éxitos dan también al país un respaldo en el campo internacional, elevando su categoría, particularmente entre las naciones del Sur, más pobres. Todo ello reclama un protagonismo para los países latinoamericanos en los consejos del llamado Tercer Mundo y a tener voz en las discusiones económicas entre el Norte y el Sur. Al mismo tiempo la competencia técnica y la cohesión burocrática de los gobiernos autoritarios los proporciona una fuerza que, evidentemente, se acusa y hace acto de presencia en las deliberaciones sobre temas específicos.

El hecho de que la mayoría de los nuevos regímenes estén dominados por los militares se hace patente en sus percepciones e interpretación de las relaciones exteriores. Los gobiernos con predominio militar son especialmente sensibles a todas las preocupaciones tradicionales de las fuerzas armadas. La misión histórica de los ejércitos, es, naturalmente, la seguridad externa; la nueva misión que se está haciendo ya tradicional, es la seguridad interior. Asunto éste de no poca trascendencia ya que ha impulsado a varios regímenes de la zona a actuar para remediar tendencias regresivas, en lo económico y social, que se percibían como orígenes de la violencia interna (4). De los regímenes autoritarios cabe esperar que respondan rápida y militarmente a las amenazas al orden interno. En ARGENTINA, durante el gobierno de María Estela Perón, el Ejército asumió gradualmente el control de la campaña, que tenía en sus manos la policía, contra los rebeldes de extrema izquierda.

Los gobiernos autoritarios con predominio militar parecen especialmente sensibles a las amenazas externas -reales o supuestas- contra la seguridad nacional. La tradicional misión de seguridad externa parece ahora más acusada entre las instituciones militares latinoamericanas, por varias razones. La violencia que rrillera, rural y urbana, ha desaparecido, aunque con algunas notables excepciones. Y como la interacción económica entre las naciones de AMERICA LATINA ha aumentado, así también han crecido las fricciones potenciales entre ellas. En algunos casos estas nuevas posibles fricciones vienen a sumarse a viejas querellas o rivalidades históricas por límites fronterizos u otras causas.

(4) Luigi Einaudi expresa claramente que la campaña peruana anti-guerrilla, a mediados de la década de los 60, tuvo gran importancia en la configuración de la revolución militar, después de 1968.

Estas tensiones no es probable que conduzcan a una guerra, aunque no cabe tampoco descartar totalmente esta posibilidad. Normalmente los regímenes autoritarios son especialmente sensibles a las amenazas potenciales a la "seguridad nacional", y quizás a veces exageran estos temores. Pueden responder entonces a estas amenazas, supuestas o reales, con toda la gama de acciones externas: iniciativas diplomáticas para neutralizar la influencia rival, ofensivas económicas y, quizás, medidas militares, tales como nuevos despliegues o adquisición de armamento. El peligro naturalmente, es que a estas acciones responda el país afectado con actos de naturaleza imprevista.

Una de las posibilidades expuestas se deriva del carácter autoritario de los nuevos regímenes con predominio militar. Es -tos, lo mismo que cualquier otro tipo de gobierno autoritario, pueden verse especialmente tentados a buscar "cabezas de turco" en el exterior cuando marchan mal los asuntos internos. Esto puede ser lo más probable dado que los oficiales militares que controlan estos nuevos regímenes son, por profesión, especialmente sensibles a las amenazas extranjeras.

El papel cambiante de los Estados Unidos

Los EUA ya no dominan la política de AMERICA LATINA como lo hicieron en el pasado; se debe esto, en cierta medida, a la existencia de estos gobiernos autoritarios. No obstante Latinoamérica continúa ocupando una posición de dependencia dentro de un orden económico global cuyo centro son los EUA. Lo que dijo un mejicano puede hacerse extensivo a toda AMERICA LATINA en su conjunto: "pobre Latinoamérica tan lejos de Dios y tan cerca de los EUA". Nos guste o no, lo que hacen los países latinoamericanos dentro de sus fronteras, y particularmente fuera de ellas, queda condicionado por sus relaciones con los EUA. Lo específico de estas relaciones varía de un país a otro, pero la influencia americana es factor común a todos ellos. "La asociación entre EUA y los países de AMERICA LATINA es... una desigual asociación entre desiguales" (5).

Existen claras señales de que los EUA no dominan ya los asuntos latinoamericanos en la medida en que lo hacían en el pasado, pese a los trágicos acontecimientos de CHILE en los primeros años de esta década. En las Naciones Unidas los países latinoamericana-

(5) Palabras de Octavio Ianni en "Imperialismo y Diplomacia en las relaciones Interamericanas".

nos (que hace veinticinco años formaban un bloque con WASHINGTON) ahora votan contra los EUA con tanta frecuencia como a favor; incluso BRASIL, el "hijo favorito", votó por la resolución condenando al sionismo como racismo. Naciones de la región, en principio indiferentes al aislamiento de CUBA patrocinado por los EUA, después votaron en contra de tal aislamiento. Más recientemente se han constituido organizaciones regionales que incluyen a CUBA y excluyen a los norteamericanos. Una intervención militar americana, como la que se produjo recientemente -hace una década- en la REPUBLICA DOMINICANA, parece ahora impensable en circunstancias similares.

La estructura de la dependencia

Los latinoamericanos están crecientemente preocupados por la estructura de sus relaciones con los EUA y el resto del mundo industrial, y por las implicaciones de su posición en el sistema económico internacional. La esencia de esta posición es vista como de "dependencia" que cambia de aspecto pero no de intensidad. Esto condiciona el papel de AMERICA LATINA en los asuntos internacionales y da idea de cómo los latinoamericanos se percatan de ese papel suyo condicionado; y ello explica el porqué los regímenes autoritarios constituyen la forma predominante del gobierno en la región.

A riesgo de caricaturizar, diremos que la teoría descansa en dos proposiciones: 1) AMERICA LATINA ha ocupado, y continúa ocupando, una posición dependiente en el orden económico mundial; y 2) que la asimetría externa tiene su paralelismo internamente. "Dependencia" es una palabra esquiva y en la literatura sobre economías dependientes sus significados son varios. Pero se emplea generalmente para indicar una relativa falta de autonomía: a pesar de la interdependencia del mundo moderno, la expansión en las economías de las naciones industriales puede ser autosostenida, mientras que las economías de AMERICA LATINA (y otras economías dependientes) pueden sólo reflejar lo que está ocurriendo en las economías industriales.

La dependencia estructural de Latinoamérica se manifiesta claramente en su continuada supeditación a la exportación de sus productos primarios a los mercados industriales mundiales, comenzando esta supeditación en el siglo XIX con GRAN BRETAÑA como centro industrial. En el criterio de aquellos que ven la economía latinoamericana como dependiente, el periodo de "industrialización intentando sustituir importación", que empezó en los años cincuenta, no cambió ni las estructuras económicas internas ni las relaciones con las economías industriales. Entre las varias

razones que podrían alegarse para explicar este fenómeno cabe incluir lo reducido de los mercados internos de las naciones latinoamericanas y la voracidad de la incipiente industrialización como consumidora de financiación y tecnología extranjeras.

El segundo elemento clave de las perspectivas de la dependencia es el paralelismo entre los modelos externo e interno. En la concepción tradicional del desarrollo económico las áreas rurales de los países pobres permanecen marginadas debido a su condición feudal, intocada por los elementos de modernización con que cuenta hoy el mundo desarrollado. La sociedad dual de la ciudad moderna y el campo feudal se aprecia como fenómeno transitorio: el cambio saldrá algún día de las ciudades hacia el campo. Sin embargo las perspectivas de evolución de la dependencia vuelven la causalidad al punto de partida: lo mismo que las naciones desarrolladas se hacen ricas a costa de las pobres, así la modernización de las ciudades, en las naciones pobres, se hace a expensas de las áreas rurales marginadas.

La industrialización incipiente se concentra en las ciudades donde existe un mercado de bienes de consumo y va frecuentemente acompañada por la falta de atención a, y la paralización de, los sectores tradicionales de exportación agrícola. Esto acelera el éxodo de la gente del campo a la ciudad y aumenta la disparidad entre urbe y medio rural. La burguesía nacional, en lugar de servir como fuerza impulsora del desarrollo nacional, se integra con sus homólogos de los países desarrollados, con los cuales viene a compartir niveles de vida y valores.

Un elemento final en las perspectivas de dependencia es el papel de las corporaciones transnacionales, la mayor parte de las cuales radican en los ESTADOS UNIDOS. Constituyen las principales instituciones en la interacción económica entre el Norte industrial y el dependiente Sur. Surge el debate, en su más simple expresión, acerca del papel de cada uno, con una larga disputa sobre los efectos de las inversiones extranjeras. Cuando las compañías extranjeras quedan establecidas, las inyecciones de nuevo capital extranjero decrecen, mientras que, tanto las remesas de beneficios como el capital producido localmente, crecen. AMERICA LATINA ha sido, desde un punto de vista financiero, un exportador de capitales netos al mundo desarrollado. Ahora bien, si el valor de la tecnología incorporada, procedente del extranjero, y los efectos secundarios de las empresas foráneas iniciales, compensan o no el capital exportado, esto es motivo de un largo y continuado debate.

Las corporaciones transnacionales que absorben muchas de las inversiones extranjeras en AMERICA LATINA no son ni mineras, ni de explotación de arroz o caña de azúcar, ni compañías telefó

nicas. Sus nombres son Xerox, IBM y Ford; no son ni United Fruit ni Burmah Oil. El descenso en la proporción de las inversiones to tales americanas en el exterior, representadas pro AMERICA LATI- NA, difumina la evolución hacia las manufacturas y el comercio. Las inversiones en fábricas en Latinoamérica permanecen aproxima damente con el mismo porcentaje de las inversiones exteriores ame ricanas, a lo largo de toda la década de los sesenta. Esto quie re decir que las compañías transnacionales están concentradas pre cisamente en los sectores más dinámicos de las economías latino- americanas.

Fernando Henrique Cardoso, hablando del BRASIL, designó a este fenómeno como "el desarrollo asociado-dependiente":

"la característica distintiva del nuevo tipo de dependen- cia que está envolviendo a países tales como BRASIL, AR- GENTINA y MEJICO, es la de estar basada (la dependencia) en una división internacional del trabajo. Parte del sis tema industrial de los países hegemónicos está siendo transferido -bajo el control de corporaciones internacio nales- a las naciones que ya habían sido capaces de al canzar un nivel relativamente alto de desarrollo indus trial" (6).

El proceso "pone en función un elemento dinámico dentro del mercado interno de los países recipientes", por lo menos en cierto grado, y los intereses de las corporaciones extranjeras resultan compatibles con la prosperidad interna de los países de pendientes. El proceso produjo en BRASIL tasas de crecimiento de más del 10 % anual durante el bienio 1970-72. Sin embargo el pre cio de esta prosperidad hubo que pagarlo: en BRASIL, por ejemplo, esto supuso un empeoramiento en la distribución de ingresos acom pañado de un incremento en la marginación social, y un patrón de consumo que derivó hacia los artículos de lujo.

Ahora bien, la producción nacional de los países indus triales del Norte que intervienen en las corporaciones transna cionales puede verse más y más afectada por todo esto. Hay señas claras de los efectos en los EUA por la exportación de indus trias, efectos que Cardoso señaló, y que se ponen de manifiesto aún más claramente cuando las industrias exportadas eran de com petencia con las de los propios EUA, al exportar artículos a este país. El resultado ha sido la adopción de medidas para contro

(6) Fernando Henrique Cardoso "Desarrollo asociado-dependiente: Implicacio- nes teóricas y prácticas".

lar el comportamiento de las corporaciones transnacionales e incitaciones para el resurgimiento del proteccionismo comercial de los EUA. El proyecto de ley Hartke-Burke es un ejemplo de lo primero, y la imposición en 1974 de los llamados impuestos de contravalor contra el calzado brasileño exportado a los EUA, como ejemplo de lo segundo.

En realidad hubo muchos casos en que las preferencias de las transnacionales de base estadounidense fueron divergentes de las del gobierno americano. Muchas corporaciones de los EUA estaban totalmente conformes y preparadas para negociar con el régimen militar peruano que subió al poder en 1968, mientras WASHINGTON estaba todavía imponiéndole sanciones económicas. CHILE, en el período de Allende, fué un caso bastante diferente. El esfuerzo chileno de aquel tiempo para alterar drásticamente el sistema económico internacional produjo respuestas muy similares, tanto por parte del gobierno como por parte de las transnacionales de base norteamericana. Sin embargo el arranque básico es el mismo en ambos casos: las corporaciones transnacionales son cada vez más importantes como protagonistas independientes en su acción AMERICA LATINA. No debe suponerse coincidencia previa alguna entre las corporaciones y el Gobierno de los ESTADOS UNIDOS; ni debe suponerse tampoco que WASHINGTON sea capaz de doblegar a las corporaciones, sometiéndolas a los propósitos del Gobierno americano, en casos específicos.

Los EUA y los nuevos regímenes autoritarios

Es posible que el Gobierno de los ESTADOS UNIDOS sea ya poco más que un actor secundario en el papel latinoamericano. Pero lo que si es seguro es que el término "Estados Unidos" comprende una gran variedad de actores públicos y privados con intereses separados, aunque a veces se superpongan; por ello, al hablar de un papel de ESTADOS UNIDOS en Latinoamérica se corre el riesgo de simplificar demasiado. Por otra parte, el Gobierno americano, pese a todo, sigue pesando mucho en la zona. Es el proverbial elefante con el que AMERICA LATINA tiene que compartir una cama, y los movimientos de aquel tienen que afectar forzosamente a Latinoamérica, incluso si estos movimientos son inconscientes o están relacionados con asuntos ajenos a la zona.

Sin embargo los signos y síntomas de que los ESTADOS UNIDOS han perdido dominio en la zona, aparecen y están presentes por todas partes. BRASIL, por ejemplo, ha desafiado a WASHINGTON en una serie de acciones: su voto antisionista en la ONU; su prematuro reconocimiento del MPLA en ANGOLA; y el acuerdo nuclear concluido con la REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. Y a mayor abundamiento tenemos los casos de VENEZUELA y MEJICO, encabezando a los países latinoamericanos en 1975 para constituir el Sistema

Económico de AMERICA LATINA (SELA), que incluyó a CUBA y excluyó a los EUA.

La UNION SOVIETICA y sus aliados han incrementado su actividad en el área latinoamericana, aunque su importancia relativa en la región siga siendo pequeña, excepto en el caso de CUBA. Esta norma quedó rota en 1973 cuando PERU, con la compra de carros medios T-55, se convirtió en el primer país de AMERICA LATINA, salvo CUBA, en adquirir material bélico soviético(7). Sin embargo en el campo de los armamentos el cambio más notable se produjo al trasladarse de EUA a EUROPA las fuentes de suministros; ahora los países de EUROPA OCCIDENTAL proporcionan la mayoría de las armas de procedencia extranjera con destino a AMERICA LATINA. Seis naciones de la región tenían en 1976 aviones militares supersónicos, y todos ellos de procedencia francesa, el "Mirage". (El cuadro 1 presenta datos sobre las fuentes de suministros de armamento a Latinoamérica).

(7) Varios informes de 1976 señalaban que PERU, ha comprado a la URSS Su-20 ó Su-22 -y que ello lleva implícito un compromiso de adiestramiento por parte de CUBA- la primera compra de aviones supersónicos por un país latinoamericano. Con anterioridad PERU había solicitado la compra de aviones F-5, pero renunció a ellos ante las dificultades de obtener créditos y otras facilidades de los ESTADOS UNIDOS. La decisión de compra a los soviéticos representa más una frustración con respecto a los americanos y una continuada determinación de diversificar las fuentes de suministros de armas que un estrechamiento de relaciones soviético-peruanas. Para detalles de estas compras ver "Flight", 24 de julio de 1976 y el "International Herald Tribune" de 20 de agosto de 1976.

CUADRO 1: FUENTES DE SUMINISTRO DE ARMAMENTO A LOS PAISES LATINOAMERICANOS

A. VALOR DE LAS COMPRAS LATINOAMERICANAS A SUS PRINCIPALES SUMINISTRADORES, 1964-73 (dólares en circulación)

	EUA	UNION SOVIETICA	FRANCIA	REINO UNIDO	CANADA	ALEMANIA OCCIDENTAL	OTROS	TOTAL
ARGENTINA	169	--	73	17	4	19	30	312
BRASIL	232	--	75	39	49	9	44	448
CHILE	89	--	9	21	1	1	36	157
COLOMBIA	85	--	54	7	--	6	21	173
CUBA	--	309	--	--	--	--	2	311
ECUADOR	32	--	12	15	--	5	7	71
MEJICO	21	--	1	--	--	1	7	30
PERU	83	--	55	59	78	37	48	360
VENEZUELA	107	--	85	23	34	4	6	259
T O T A L	818	309	364	181	166	82	201	2.121

B. PRINCIPALES PEDIDOS LATINOAMERICANOS DE FUENTES EXTRANJERAS, JULIO 1973
JUNIO 1976.

	EUA	URSS	FRANCIA	REINO UNIDO	OTROS
ARGENTINA	Cazas F-5E Helicóp. 120 OH-6A Aviones ata- que suelo A-4P Transporte 2 C-130H		Misiles su-su MM-38	6 Fragatas tipo "21"	5 trans. F-28 (Holanda) Misiles su-su (Israel) 12 transp. G-222 (Italia)
BRASIL	5 transp. C-130H, 42 cazas F-5E/B 18 helicóp. 206B 2 transp. Boeing 737			9 helicóp. A/S "Lynx" 8 transp. HS-748	
CHILE	18 av. ata- que suelo F-5E/F 36 av. anti subversión A-37B		3. av. recono. mariti. PYB-5A 47 carros com 9 helicópte. 300 misiles Air-su AAS-11/ 12		10 av. adiestra. T-25 (Brasil) 3 trans. lige. "Bandeirante" (Brasil)
ECUADOR	12 av. an- tisubvers A-37B		4 helicóp. ar- mados SA-315B	4 av. anti- subversión BAC-167 2 transp. HS-748 12 av. ata- que suelo "Jaguar"	5 trans. DHC-5/ 6 (Canadá) 3 patrulleros 'Manta' (R.F.A) 2 submarinos tipo "209" (RFA) 10 transp. IAI (Israel)
MEJICO	20 av. adiestra. F-33C			21 patru- lleros	20 transp. IAI (Israel)

(Cont.)

	EUA	URSS	FRANCIA	REINO UNIDO	OTROS
PERU	1 Subm. clase "Guppy" 24 av. ataque suelo F-5E/F 24 av. ataque suelo A-37B 6 helicóp. 206 14 helicóp. 212	200 carros T-55 artille. helicóp. Mi-6	8 cazas "Mirage" VP	8 bomb. "Canberra" 11 "Canberra"	4 fragatas de 2.400 Tns. (Italia) Misiles su-su (Italia) 2 transp. GAF (Australia)
VENEZUELA	12 av. adiestram. T-2D		6 guardacostas		2 submarinos (R.F.A.) 6 fragatas clase "Lupo" (Italia) Misiles su-aire (Italia)

El cambio en el papel de los EUA es consecuencia, tanto de su disminuida capacidad como de modificación de sus objetivos. Obviamente también han cambiado el mundo y el hemisferio americano; los intentos por parte del Gobierno de los EUA de intervenir, más o menos directamente, se rechazan categóricamente incluso por los gobiernos conservadores de la región, y resultan más y más contraproducentes. Esto ocurrió con los intentos encubiertos de influir en la política chilena en el período 1970-73; a largo plazo seguramente a los EUA les salen ruinosas las ganancias que de forma inmediata aprecian sus políticos.

El papel más reducido que hoy desempeñan los americanos entre los países latinoamericanos tiene, sin embargo, sus ventajas; al desaparecer o disminuir el sentimiento común de antagonismo hacia los estadounidenses, por el papel preponderante de estos, desaparece un importante elemento de solidaridad y de aglutinación de esfuerzos entre las naciones de AMERICA LATINA. Los recientes esfuerzos de adhesión común, por ejemplo, para condenar la actitud americana contra CUBA o en la resolución del plei

to del Canal de PANAMA, ha constituido más un frente simbólico contra los ESTADOS UNIDOS que un real intento de cambiar las cosas en el continente americano. Al quedar disminuido ese estímulo de aglutinación por descenso de la hegemonía norteamericana, los intereses conflictivos entre Estados latinos pueden manifestarse con mayor evidencia y los gobiernos de corte autoritario pueden contar con voluntad y recursos para fomentar esos intereses divergentes, y tratar de constituirse en herederos de una hegemonía en decadencia. El Capítulo IV contempla un abanico de posibilidades, resultado de una parcial transferencia de hegemonía de los EUA a BRASIL.

Por otra parte el descenso del papel proteccionista americano puede servir eventualmente de estímulo y refuerzo de una cooperación regional. Puede ocurrir que los Estados latinoamericanos establezcan intereses comunes y actúen con más habilidad y acierto hacia su consecución, toda vez que estos intereses, ni van a ser anulados por el dominio americano ni sofocados en un obligatorio consenso de anti-americanismo. La nueva agrupación regional SELA constituye un ejemplo de las nuevas posibilidades: La próxima sección considera estas posibilidades y sus probabilidades.

Las fases sucesivas de la "guerra fría", que fueron exportadas a AMERICA LATINA, han terminado y con ello las bases para una organización hemisférica, política y de seguridad, bajo la tutela de WASHINGTON. La primera, o fase de defensa externa, quedó concretada en el Tratado de RIO y en la red de programas de asistencia militar de los EUA a los países iberoamericanos. En la segunda fase, el adversario lo constituyó la subversión interna y la respuesta de AMERICA fue la Alianza para el Progreso y su actuación, la contrainsurgencia. Con la llegada de la "detente" (o una regulada competición Este-Oeste denominada de cualquier otra manera), cualquier justificación residual para una intervención americana, directa o indirecta, ha quedado eliminada. Los países latinoamericanos adquieren entonces una mayor libertad en el campo internacional. Que BRASIL persista en su anticomunismo activo mientras que WASHINGTON trata con MOSCU y PEKIN, resulta ilógico y embarazoso.

Económicamente, AMERICA LATINA es cada vez menos importante para los EUA. Unas pocas estadísticas no prueban totalmente este aserto, pero sí pueden ser indicativas. En 1960 el 23% de todas las inversiones directas americanas en el exterior lo fue en Latinoamérica, mientras que en 1973 tal porcentaje bajó al 14% (comparado con el 26% en CANADA y el 35% con EUROPA occidental) En 1960 el 67% de todas las inversiones de los EUA en los llamados países subdesarrollados fue para AMERICA LATINA; en 1973 so-

lo el 53%. En 1960 AMERICA LATINA respondió del 17% de las exportaciones americanas y del 24% de sus importaciones; en 1974 estas cifras se convirtieron, respectivamente, en 15 y 13 (8). Los EUA importan de AMERICA LATINA, en importantes proporciones de sus necesidades, bauxita, cobre, petróleo, café, cacao, azúcar. En estos artículos los EUA son sensibles al desarrollo de Latinoamérica, que puede afectar el flujo de estas importaciones; sin embargo, estos materiales no hacen vulnerables a los EUA, excepto -y para ello parcialmente- el petróleo y quizás la bauxita, problema este que consideraremos en la próxima sección.

La verificación de que los ESTADOS UNIDOS, ni dependen en gran medida, ni tienen mucho que temer, de AMERICA LATINA, no ha pasado desapercibido a WASHINGTON y le ha sugerido ser menos paternalista en sus relaciones con Latinoamérica y aconsejado reducir su intervencionismo, en el amplio sentido de la palabra; este nuevo concepto de las relaciones subyace en la teoría de Kissinger del "Nuevo Diálogo" con AMERICA LATINA expuesta en 1974 (aunque los resultados tangibles de esta política fueron hasta ahora mínimos).

Los ESTADOS UNIDOS tienen poco que temer de AMERICA LATINA, en parte debido a la existencia de regímenes dominados por los militares y muchos de cuyos jefes mantienen estrechas relaciones profesionales con las fuerzas armadas americanas, garantizando que el mínimo de los objetivos estadounidenses podrán ser alcanzados: las amenazas a la seguridad interna se contendrán y la influencia de las potencias extra-hemisféricas se limitará. Los nuevos regímenes constituyen una fuerza con la que WASHINGTON debe contar, ya que suponen un sistema de defensa contra fuerzas emergentes las cuales -desde el punto de vista de WASHINGTON- serían de reacciones menos predecibles y más peligrosas.

II. AMERICA LATINA EN LAS RELACIONES NORTE-SUR

Los asuntos exteriores de AMERICA LATINA, en el último decenio, especialmente en lo referente a las relaciones entre Latinoamérica y los EUA, han estado dominados por dos circunstancias políticas: el papel de CUBA en el hemisferio y el nuevo "status" del Canal de PANAMA. Sin embargo estos hechos dicen más de una pretérita posición transitoria estadounidense, que de un futuro hacia el que camina AMERICA LATINA. En la próxima década, no obstante, los asuntos económicos, a menudo altamente politizados, se

(8) Cálculo hecho por el Departamento de Comercio de los EUA y publicadas en "Statistical Abstract of United States", 1975.

rán los que predominen en las relaciones entre los países latino americanos, y, especialmente, en las relaciones entre ellos y las naciones del mundo industrial, los "países desarrollados".

La gama de asuntos es amplia -desde el petróleo hasta las formas de una organización regional o a las implicaciones de los posibles papeles de AMERICA LATINA en unas discusiones Norte-Sur, más generales, pero en el presente trabajo sólo hay espacio para abordar un cierto número de ellos. Para tratarlos resulta inadecuado enfocarlos desde AMERICA LATINA en su conjunto, como región; esta sección puede solamente sugerir la importancia de los factores de Latinoamérica en relación con resultados de carácter más general.

Petróleo

La importancia internacional del petróleo sudamericano continuará en torno al comportamiento y a la posición de VENEZUELA. Es probable que se mantenga la solidaridad con la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y con los intereses del Tercer Mundo; y los intentos unilaterales de emplear los crudos como arma son poco probables (9). VENEZUELA continuará siendo la nación de máxima exportación, por lo menos en el próximo quinquenio. Es, al igual que el ECUADOR, miembro de la OPEP, pero ninguno de los dos países participó en el embargo de 1973; naturalmente que VENEZUELA aumentó notablemente sus exportaciones durante el período del embargo. La producción mejicana casi se duplicó en los tres últimos años y continúa su ritmo creciente, pero, con una población y un consumo industrial varias veces superior al de VENEZUELA, MEJICO no es probable que llegue a ser -en un futuro inmediato- un gran exportador, salvo nuevos descubrimientos de proporciones imprevistas. Sin embargo MEJICO proporciona un destacado porcentaje en las importaciones americanas.

(9) A comienzos de 1976 VENEZUELA era el sexto mayor productor del mundo de petróleo bruto y, con una población de unos doce millones de habitantes, el mayor exportador. La producción de VENEZUELA fue de 2 millones de barriles por día, seguido por MEJICO, 830.000 barriles, y ECUADOR 190.000 barriles diarios. VENEZUELA proporciona solo una pequeña parte del petróleo importado por los países de EUROPA occidental, pero continúa siendo la mayor fuente del crudo importado por ESTADOS UNIDOS, proporcionando el 17% de las importaciones americanas en 1975. Estas y otras estadísticas incluidas en esta sección -excepto cuando se indique otra cosa- están tomadas de un documento público redactado por la "US Central Intelligence Agency", y publicado en "International Oil Developments: Statical Survey", del 6 de mayo de 1976.

La producción ecuatoriana ha permanecido estable durante los últimos años y las exploraciones llevadas a cabo en PERU han dado unos resultados más bien modestos. Los descubrimientos en la plataforma marítima brasileña son prometedores y permiten suponer la reducción del déficit energético de esta nación, pero no que vaya a convertirse en exportador en el próximo decenio.

El petróleo ha hecho de VENEZUELA el país más rico de la región. El 85% de los ingresos del gobierno proceden del petróleo; y estos ingresos han saltado desde 3 mil millones de dólares en 1972, hasta casi 10 mil millones en 1974. Esta repentina prosperidad le ha permitido al Gobierno proyectar su influencia en la región, particularmente en las adyacentes áreas del CARIBE y AMERICA CENTRAL (10). Aún cuando la expansión económica de VENEZUELA y otros programas domésticos absorberán pronto el creciente nivel de ingresos por el petróleo, y el país se convertirá de nuevo en un deudor en el mercado mundial de créditos, su posición en el exterior continuará siendo de gran confianza y responsabilidad financiera; no le faltarán medios para financiar sus programas interiores, ni para un ejercicio selectivo de la "diplomacia del petróleo", particularmente entre los Estados vecinos.

¿Es verdad que el petróleo venezolano no es una fuente de créditos para los vecinos pobres, sino un arma de relación con los ricos estados industrializados?. Los líderes venezolanos han repetido hasta la saciedad que no usaran el petróleo como "arma" política. WASHINGTON parece creer en las palabras de los venezolanos: todos sus planes contingentes tienen como base la confianza en un continuado flujo del crudo venezolano hacia los EUA.

Al mismo tiempo, sin embargo, los dirigentes venezolanos han expresado muy a menudo su determinación de emplear el petróleo como un "instrumento" para alcanzar los objetivos económicos del Tercer Mundo. Esta determinación parece indicar el convencimiento de que, sin la experiencia de 1973, los países industriales no llegarían a un acuerdo que propiciase las discusiones económicas Norte-Sur, comenzadas en PARIS en diciembre de 1975. Como dijo el Presidente venezolano Carlos Andrés Pérez: "Yo creo

(10) VENEZUELA se autocomprometió a establecer un depósito de quinientos millones de dólares en el Banco Interamericano de Desarrollo para suscribir parte de las deudas por importaciones de petróleo de cada uno de los países de AMERICA CENTRAL, efectuar préstamos a los Bancos de Desarrollo, tanto del Caribe como de CENTROAMERICA y dar fianza para financiar los consorcios productores de una gran variedad de materias primas exportadas por países de Latinoamérica.

que el que estaba sentado en torno a aquella mesa de conferencias de PARIS, con países en desarrollo y desarrollados, era el petróleo".

Sin embargo el término "instrumento" es ambiguo, que implica tanto papeles activos como pasivos. ¿Puede ser inducida VENEZUELA a manipular el grifo del petróleo en apoyo de sus objetivos dentro del Tercer Mundo? Es difícil imaginarlo por una sola y simple razón: VENEZUELA es, y probablemente seguirá siendo, tan dependiente de sus ingresos por el petróleo, como lo son sus clientes de sus suministros. Con grandes y crecientes gastos domésticos el período de tiempo al que podrían hacer frente las reservas venezolanas en divisa extranjera -ante una reducción drástica en ventas de petróleo- sería de semanas, no de meses. La expansión industrial y la diversificación económica, podría paliar esta vulnerabilidad, pero no a corto plazo. Por otra parte, el efecto a corto plazo de la bonanza del petróleo ha sido el hacer de VENEZUELA más dependiente de los crudos, y no menos.

Materias primas y "cartels"

Desde 1973, el mundo industrial ha estado preocupado con la posibilidad de que las productoras de ciertas materias primas pudiesen tomar una acción similar a la de los miembros de la OPEP y tan efectiva como ella. La cuestión de los "cartels" es (11), en general, un asunto no exclusivo de AMERICA LATINA ni de cualquier otra área del mundo. Los "cartels" o consorcios regionales de productores de materias primas no tienen una seria posibilidad de llevar esto a efecto, pero las acciones de Latinoamérica podrían ser cruciales en los mercados de bauxita, e importantes en los de estaño, cobre y otras materias primas. Para la mayoría de las primeras materias, la producción mundial, aunque este dominada por unos pocos países, esta distribuida en varios continentes. Ningún grupo de productores mantiene el mismo grado de ventajas que los árabes miembros de la OPEP que, siendo vecinos, tienen una lengua y cultura comunes y están unidos por un fuerte sentimiento de que existe hostilidad política contra ellos. No hay

(11) En muchos casos hablar de "cartels" o mercados "cartelizados" puede ser incompleto o engañoso y para los mercados preexistentes puede ser una gran ficción. Esto ocurre con la bauxita, en que la mayoría de las compras se hacen a través de, o por, varias corporaciones transnacionales. En tal caso los esfuerzos del productor pueden ser definidos como un intento, más o menos directo, para desplazar el equilibrio de poder entre ellos y los consumidores - a su favor, para hacer el mercado menos un monopolio de demanda (donde un comprador controla la demanda de muchos vendedores) y más un monopolio de vendedores.

otras materias primas como el petróleo, de tan extendido consumo y de tanta dificultad de sustitución, por lo menos a corto y medio plazo.

Muchas de las materias primas que AMERICA LATINA produce en cantidad son alimentos y otros artículos tales como café, azúcar, tabaco y plátanos, y los "cartels" o consorcios formados por los productores de estos artículos de consumo no son los más adecuados para constituir un importante medio de coacción en las relaciones económicas, en la próxima década, entre AMERICA LATINA y el NORTE. Consustanciales con la organización de tales "cartels", existen dificultades especiales (12). Hubo intentos de organizarlos y, quizás, algún interés por parte de VENEZUELA (interés hoy declinante) y otros países de la región relativamente ricos, para financiarlos. Estos países se muestran más propensos a frenar la caída de los precios que a generar su aumento; en algunos aspectos pueden conseguirse éxitos moderados, produciendo una transferencia real de ingresos a AMERICA LATINA procedentes de los Estados industriales. Con ello, mientras el margen de ganancia para los países pobres de Latinoamérica puede ser importante, las

(12) Primero, los artículos cosechables son mucho menos incidentes en las economías industriales que el petróleo y algunos otros minerales, y más fácilmente sustituibles por sucedáneos. Las subidas de precios producen una disminución de la demanda, forzando a bajarlos, o, si se sostienen (como el caso del azúcar hace pocos años) entonces estos precios suponen un inconveniente para los países consumidores pero no una severa pérdida económica. Más aún, si un mineral importante no se extrae de la mina, o no se vende este año, queda disponible para el año siguiente, pero esto no es aplicable generalmente, a los artículos o productos cosechables; el café no producido o no vendido este año se pierde para siempre y, por esta razón, resulta difícil mantener unos acopios que respondan a los déficits del mercado. Pero aún hay otros inconvenientes, toda vez que la producción de ciertos artículos es de labor-intensiva, y una cosecha o producción malograda puede originar desempleo lo que, para los países pobres origina nuevas importantes pérdidas. Finalmente, muchos productores latinoamericanos de productos agrícolas son pobres y populosos; sin ayuda externa pueden soportar un corte de exportaciones por muy poco tiempo. No todos, sin embargo, están en tales condiciones. Por ejemplo BRASIL que hace una década dependía del café en más de la mitad de sus ingresos por exportación, en 1974 recibe por este concepto sólo el 20%. De esta manera tiene "la sarten por el mango" sobre los precios del café.

pérdidas para los países del Norte, probablemente serán insignificantes.

La exportación de recursos minerales implica más complejos e importantes. La mayoría de los principales minerales exportados desde esta región se producen en muchas partes del mundo y existen grupos productores que manejan los hilos de estos negocios. AMERICA LATINA alcanzó más del 34% de la producción mundial de bauxita (toda en el CARIBE), el 14% de la de cobre, 10% de la de manganeso, el 12% de la de estaño y el 11% de la de mineral de hierro (quizás estos porcentajes sean realmente algo superiores, ya que en ellos no entran los pequeños productores). Por otra parte, las cifras de producción no indican necesariamente la importancia particular de los países latinoamericanos, toda vez que estos pueden contribuir con fracciones relativamente pequeñas a la producción global y, sin embargo, contribuir con un porcentaje importante a las exportaciones mundiales. Por ejemplo, en 1970 cuatro países del Tercer Mundo (ZAMBIA, ZAIRE, CHILE y PERU) contribuyeron a la producción mundial de cobre con solo una cuarta parte de su totalidad, pero los dos tercios de su producción fueron exportados.

Solamente en el caso de la bauxita puede AMERICA LATINA influir decisivamente en el mercado mundial. Dentro de la región, la producción está centrada en el CARIBE (JAMAICA extrae el 21% de la producción mundial, SURINAM el 9%, GUAYANA el 4% y la REPUBLICA DOMINICANA algo menos). Durante el período 1970-75 estos países proporcionaron casi el 80% del consumo total de los EUA. En 1974, dirigidos por JAMAICA, estos países fueron capaces de forzar un aumento que supuso multiplicar por seis sus ingresos procedentes de la exportación de bauxita. Esto fue acompañado por otras medidas para aumentar la participación de los gobiernos en empresas de producción y exportación, anteriormente reservadas solo para corporaciones transnacionales extranjeras. Los principales países industriales seguirán dependiendo hasta el decenio de los 80 de la bauxita extranjera, lo que quiere decir, para los EUA, de la bauxita latinoamericana. Los americanos y, en menor grado, otras naciones industriales, continuarán siendo vulnerables a los aumentos de precios impuestos por las naciones de Latinoamérica; estos Estados seguirán ejerciendo un control creciente sobre la producción de bauxita dentro de sus fronteras.

La producción latinoamericana de otros minerales no puede compararse en importancia a la de la bauxita. La participación de esta zona en la producción de varias clases de minerales no le da posibilidades de constitución de "cartels" productores regionales (excepto quizás en el caso de la bauxita), pero las naciones de la región deberían mantener un interés común en el establecimiento

to de un concierto para la consecución de un mercado general de artículos de consumo, apoyado por un fondo regulador de existencias. La discusión de tal tipo de estructura se desarrolló en NAIROBI en 1976, en el seno de la 4ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Si las discusiones Norte-Sur sobre materias primas llegan a un punto muerto, esto podría conducir a acontecimientos realmente dramáticos. Por ejemplo, los países del Tercer Mundo ubicados en distintas regiones, incluida AMERICA LATINA, podrían volver a la organización de "cartels", estableciendo selectivas discriminaciones en la exportación o aplicando otras formas de presión, quizás dirigidas principalmente contra los recalitrantes del Norte. El agravio común contra el Norte podría crear el estímulo y motivación para la unidad entre los países del Tercer Mundo de diferentes regiones y con diferentes concepciones de sus propios intereses. Por ejemplo, entre AMERICA LATINA y GUINEA producen cerca del 45% de la bauxita mundial y BOLIVIA y tres países asiáticos más del 60% del estaño. En circunstancias extremas, los países del Tercer Mundo podrían aglutinarse en una serie de acciones coordinadas sobre varias materias primas, impidiendo de este modo que los consumidores puedan recurrir a sustitutivos de menor coste. Es obvio que tal "cartel de cartels" debería aglutinar y poner de acuerdo a los productores de bauxita, cobre y estaño.

Las implicaciones de los grupos económicos, regionales y globales

Sin embargo más general y amplio que el problema de los artículos de consumo y materias primas es el asunto referido al impacto de la organización económica regional y el papel de AMERICA LATINA en las agrupaciones globales. Los acontecimientos del año 1975 -particularmente una nueva aproximación a una organización, regional y global- constituyen claras señales de que Latinoamérica ha superado su pasada timidez acerca de las cuestiones económicas del Tercer Mundo y esto puede constituir una segura línea de acción para el futuro.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) formado por 25 países de AMERICA LATINA, propicia nuevas aproximaciones a una organización regional y a una cooperación económica. Un símbolo de la nueva fuerza de Latinoamérica en las discusiones económicas entre el Norte y el Sur lo constituye la elección del Tercer Mundo por el hombre de estado venezolano Manuel Pérez Guerrero, su portavoz en las discusiones económicas Norte-Sur de PARIS. Sin embargo ambas acciones (aproximaciones a una organización regional y a una cooperación económica), están en sus comienzos y apenas si han establecido sus intenciones y finalidades. Es pronto

para decir lo que pueda conseguir el SELA en la práctica y mucho menos lo que este sistema pueda afectar a las naciones extra-regionales. Las experiencias de organizaciones predecesoras del SELA dan pocas esperanzas de un futuro prometedor. Ni siquiera la prominente personalidad de Pérez Guerrero es capaz de establecer en qué grado el consenso Latinoamericano influye en los acontecimientos del Tercer Mundo y con que profundidad puede incidir para llegar a propiciar un cambio fundamental.

Organización Regional

Al igual que otras regiones, AMERICA LATINA hizo múltiples experiencias con un "pot-pourri" de agrupaciones económicas, regionales y subregionales (13). Los grupos comerciales regionales y subregionales han procedido de acuerdo con el patrón tradicional de reducción mutua de aranceles dentro del grupo y el establecimiento de aranceles exteriores comunes y otras reglas para regular las relaciones entre los miembros del grupo y de éste con el resto del mundo. Ninguna de las agrupaciones ha alcanzado más que modestas realizaciones y éxitos, y ninguna de ellas parece tener un futuro claro a medio plazo. En la reducción de aranceles se ha procedido de prisa hasta que las negociaciones han alcanzado productos importantes -productos que realmente se comerciaban entre los miembros del grupo- donde las decisiones arancelarias surgieron de la división del quehacer económico entre los miembros. Otro freno importante en el crecimiento de las áreas de libre comercio ha sido el temor a que dichas áreas proporcionasen solamente mayores mercados a las corporaciones transnacionales extranjeras, operando en uno de los países del área.

Las dificultades generales del Pacto Andino, una aventura ampliamente difundida a principios de los años 70, dan fe de los

(13) En el momento presente existe una asociación de las principales naciones de la región (Asociación Latino Americana de Libre Comercio, ALALC, fundada en 1960); y parcialmente superpuestas a otras organizaciones subregionales para AMERICA CENTRAL (El Mercado Común Centro Americano, MCCA, 1960, la Comunidad del CARIBE, COMCARI, 1973, y el Pacto Andino, activado en 1974 con la adhesión de VENEZUELA. Hay además varias juntas regionales para la formulación de posiciones comunes previas a discusiones en la ONU. La más importante de estas ha sido la Comisión Económica para AMERICA LATINA (CEAL) dirigida durante muchos años por Raul Prebisch y la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) instituida en 1964 para servir como foro para el establecimiento de posiciones regionales concordantes, previas a las reuniones de la UNCTAD y a las Norte-Sur.

obstáculos encontrados a lo largo de un patrón tradicional de una cooperación económica regional. Los conflictos internos producidos ilustran claramente de los inconvenientes para llegar a una cooperación regional que nace de diferentes ideologías y distintas percepciones del interés nacional. Por ejemplo, el CHILE posterior a 1973, ávido de inversiones extranjeras, no se mostró conforme con las normas generales del Pacto, restrictivas en cuanto a tales inversiones. Y así, anunció su salida del Pacto en noviembre de 1976. Esto parece indicar que, probablemente, el Pacto Andino, en común con organizaciones similares de la región, constituye poco más que una unión parcial de derechos aduaneros, con la sola armonización limitada de tipos de cambio y política a seguir con respecto a las inversiones extranjeras.

La nueva organización regional SELA ha tratado de evitar los fallos de los intentos previos de constituir organizaciones regionales. Se trata de una estrecha cooperación económica, no siguiendo el patrón tradicional, sino más bien mediante unos proyectos concretos negociados por los Estados miembros interesados. Además el SELA, que absorbe las funciones de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) como una junta regional, es explícitamente Latinoamericana y no Interamericana: CUBA es uno de sus miembros, mientras que los EUA no fueron invitados a participar.

Es demasiado pronto para saber que clase de proyectos pueden surgir del SELA y qué importancia podrá alcanzar este organismo, tanto en la región como fuera de ella. Erigir la organización presentó las dificultades usuales en estos casos y una especial: frialdad persistente hacia la idea sobre la participación de BRASIL, ARGENTINA y otras naciones del Cono Sur. Esa frialdad estaba basada en una combinación de la tradicional falta de entusiasmo hacia las organizaciones regionales y un sentimiento de que el SELA pueda adoptar específicamente un tono antiamericano.

Los objetivos del SELA son ambiciosos. Incluyen el desarrollo de la producción agrícola y un comercio interregional en alimentos, estímulo de la cooperación en bienes de capital para la creación de industrias de tipo medio, y el fomento de corporaciones transnacionales de AMERICA LATINA ("multilatinas"). Los proyectos específicos que han sido mencionados incluyen una planta de aluminio en JAMAICA, rica en bauxita, una industria de pulpa de papel en HONDURAS, una empresa cafetera y una flota mercante del CARIBE. La organización del SELA no podrá ofrecer ni asistencia técnica ni apoyar una relación con los proyectos existentes. Esto va a constituir un foro para decisiones políticas; una vez iniciados los proyectos se desarrollarán a través de una directa colaboración entre los gobiernos participantes.

El SELA se apoya sobre el supuesto implícito de que, aunque las naciones de la región encuentren difícil ponerse de acuerdo sobre principios generales, y especialmente de cómo pueden ser aplicados, los subgrupos de naciones pueden alcanzar acuerdos sobre proyectos específicos. En lugar de reglas que rijan la entrada de las corporaciones transnacionales extranjeras, el SELA pretende crear competidores regionales a las corporaciones extranjeras. En lugar de retórica acerca de la transferencia de tecnología, el SELA espera que la tecnología extranjera servirá como base para sus empeños regionales. En cierto sentido su política busca el romper el dominio de los países industriales, particularmente el de los EUA, e intenta construir un poder económico independiente. Puede ser contemplado como una pieza de una estrategia general del Tercer Mundo de "desenganche", participando en movimientos globales de comercio y capital, pero selectivamente y por vías e instrumentos elegidos por los propios protagonistas y no impuestos desde fuera.

Sin embargo, el SELA y la forma de cooperación económica que este sistema implica, puede conducir a tensiones específicas de varias clases, tanto dentro de la región, como con los países de fuera de ella:

1. La organización puede ser contemplada por los Estados más débiles y pobres de la región como una nueva transferencia de dominio desde NUEVA YORK y LONDRES a la CIUDAD DE MEJICO, CARACAS y SAO PAULO. Este efecto será escaso mientras que los proyectos conjuntos sigan siendo pocos en número y pequeños en tamaño, y quedarán mitigados en cierto grado, para los Estados más débiles por la simpatía "latinista" de sus socios dominantes (14).
2. Los proyectos comenzados bajo los auspicios del SELA pueden agravar las tensiones pre-existentes. Ya la mayoría de las inversiones extranjeras interregionales se han realizado desde los Estados más grandes y ricos a sus vecinos más pobres. (de BRASIL o ARGENTINA a PARAGUAY o BOLIVIA, de VENEZUELA a países del CARIBE, AMÉRICA CENTRAL o COLOMBIA), y las naciones más pequeñas pueden considerar al SELA como un instrumento para reforzar estos predominios subregionales.

(14) La poca evidencia existente sobre las inversiones extranjeras directas de un país latinoamericano en otro, indica que los inversores extranjeros de la región, aunque no estén necesariamente menos interesados que los inversores estadounidenses o europeos, lo que sí es que pueden ser menos torpes.

3. Gran parte de la confianza puesta en el SELA se refiere al desarrollo del comercio inter-regional y la promoción de la sustitución de las importaciones de bienes de capital, pero también podría servir, con cierto esfuerzo por parte de los gobiernos latino americanos, para diversificar las exportaciones de la zona, saliéndose de los productos primarios tradicionales. Esto aumentará gradualmente los conflictos sobre el acceso a los mercados de los países industriales de los fabricantes de AMERICA LATINA. Las relaciones entre los EUA y Latinoamérica se han venido caracterizando por un aumento de tales disputas. Probablemente estas dificultades correrán cierto paralelo con las que se provoquen entre AMERICA LATINA y la Comunidad Económica Europea (CEE), a medida que los países latinoamericanos traten de diversificar su comercio exterior; la exportación por BRASIL de productos textiles acabados es ya un motivo de fricción.

AMERICA LATINA en el Tercer Mundo

Los signos de la emergencia de AMERICA LATINA como una fuerza en el Tercer Mundo, son evidentes: por ejemplo, la elección frecuente de LIMA como lugar de reunión y la selección de Pérez Guerrero como portavoz en las conversaciones de PARIS. Pero estos signos no ocultan una larga historia latinoamericana de dificultades en alcanzar acuerdos y posiciones concordantes, y por tanto restan posibilidades para hacer sentir el peso de la región en los consejos del Tercer Mundo. Esta dificultad se mostró claramente en la preparación de la cuarta reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), celebrada en NAIROBI en la primavera de 1976. Ni los signos de la presente actividad consiguen disimular del todo las incertidumbres acerca de la concordancia de intereses comunes entre las naciones de AMERICA LATINA, en el futuro.

Las disparidades económicas en la región son grandes, indicando los intereses divergentes en la configuración futura de un orden económico mundial. En HAITI, HONDURAS y PARAGUAY la agricultura contribuye con más del 35% en el producto interior bruto (1974), mientras que alcanza menos del 20% en BRASIL, ARGENTINA y MEJICO, y menos del 10% en VENEZUELA y CHILE. La contribución de los productos manufacturados al producto interior es del 24% en BRASIL, 28% en MEJICO, y 38% en ARGENTINA. En cambio estas contribuciones son del 13% para HAITI, 14% para BOLIVIA y el 16% para PARAGUAY. Por otro lado, mientras que varias zonas del continente se aproximan a los indicadores socio-económicos del "Primer Mundo",

otras naciones pertenecen al dramáticamente pobre "Cuarto Mundo". Calificar a AMERICA LATINA de la "clase media del Sur" es generalizar demasiado, pero tampoco es hacer una caricatura de la realidad.

La combinación de las disparidades inter-regionales dentro de Latinoamérica y de las diferencias entre ésta y otras áreas del Tercer Mundo, indican que una aproximación uniforme en cuestiones económicas globales es poco probable. No obstante, la solidaridad entre los países del Tercer Mundo está resultando notable. Ahora bien, si las negociaciones Norte-Sur continuaran moviéndose hacia posiciones generales de acuerdos periféricos, eso ya es otro asunto.

La diferencia más generalizada de intereses entre los Estados latinoamericanos y entre algunos Estados de la región y otros del Tercer Mundo, la puede constituir la división entre aquellos países en desarrollo, que han tenido un relativo éxito aplicando las viejas reglas del juego y aquellos otros que no lo han alcanzado. Algunos países de la región, más reciente y notablemente BRASIL, han alcanzado una expansión industrial importante, lo que Henry Kissinger llamó "la vasta combinación de intereses privados", o que uno podría llamar "Eurodólares más inversiones extranjeras privadas". Estos países pueden ser lo suficientemente ambiciosos para concurrir en principio con el objetivo más general del Tercer Mundo -una redistribución de la producción industrial del mundo (o por lo menos de la expansión) de los países ricos a los pobres- pero pueden mostrarse reacios en la práctica, si tal redistribución amenazase la ventaja que ellos han conseguido sobre los otros países del Tercer Mundo.

Para los países relativamente industrializados, pero pobres en petróleo (ARGENTINA, CHILE y probablemente BRASIL), la ventaja puede declinar con más altas cuentas de importación y mayor sometimiento a los mercados de crédito extranjeros. Otras naciones, en cambio, que tienen recursos estimables y promesas de continuación de acceso al crédito extranjero (VENEZUELA y probablemente MEJICO) pueden seguir en una línea de relativa ventaja bajo las presentes reglas del juego.

La solidaridad dentro de AMERICA LATINA o del Tercer Mundo será difícil de alcanzar si las naciones continúan persiguiendo esfuerzos bilaterales junto con iniciativas multilaterales. El estímulo al bilateralismo, que muy a menudo incluye a los EUA, es fuerte en AMERICA LATINA, particularmente para países como BRASIL y MEJICO. Los intentos de añadir los beneficios "privados" de los acuerdos bilaterales a los producidos por los "bienes públicos" producidos por la solidaridad colectiva, puede dismi-

nuir tanto la solidaridad como los beneficios públicos (15). En cualquier caso, los esfuerzos bilaterales los acusarán probablemente más los Estados pequeños, poco desarrollados o faltos de recursos críticos, para comprometerse bilateralmente con países industriales.

Otra diferencia puede estar ocasionada por el temor entre los países más pobres de que cualquier redistribución beneficiará la relativa ventaja de los Estados del Tercer Mundo, y no a ellos mismos. Estos países menos capacitados para afrontar los costes económicos de la confrontación Norte-Sur pueden tener la sensación de que tienen también menos que ganar. Es más probable llegar a un resultado entre AMERICA LATINA y el resto del Tercer Mundo que dentro de la región, dado que Latinoamérica tiene una posición relativamente ventajosa y un limitado número de Estados pobres, con menor influencia en el conjunto. La histórica tensión entre AMERICA LATINA y AFRICA, en los Consejos del Tercer Mundo, es en parte una consecuencia de la relativa riqueza latinoamericana. Esta tensión se ve acrecentada por el resentimiento de Latinoamérica ante el especial tratamiento dado a los Estados africanos por la Comunidad Económica Europea (16).

Por ejemplo, la extensión de la "Zona económica" aprobada en principio en la Conferencia de la Ley del Mar de 1975, puede originar una frustración de los países más pobres del mundo, al percibir una especie de "juego sucio" contra ellos, e incluso una frustración más dolorosa ya que tal maniobra ha sido iniciada por otros países del Tercer Mundo. La zona económica puede ser causa de desilusión en AMERICA LATINA, dentro del conjunto de los países del Tercer Mundo. Algunos de los Estados más pobres de la región, por ejemplo BOLIVIA y PARAGUAY, son países

(15) Existe cierta evidencia que BRASIL espera derivar de los beneficios económicos y políticos desde su reciente consecución a una consulta bilateral anual con WASHINGTON. En 1971 MEJICO esperaba ser eximido de la sobretasa de importación americana, promulgada ese año.

(16) Durante años AMERICA LATINA ha solicitado de los EUA similares preferencias regionales. WASHINGTON no accedió a tal solicitud, permaneciendo en su política comercial de tipo global y no regional. Latinoamérica puede verse inducida a presionar en su solicitud y los EUA a concederla, si el mundo se escinde en bloques económicos regionales, regulados solamente por unas pocas normas universales (por ejemplo en asuntos monetarios).

mediterráneos que no se beneficiarán en absoluto de la extensión de las aguas territoriales. Para otros, una acción comenzada en defensa de las pesquerías puede resultar mucho menos valiosa en ese terreno que en otros (por ejemplo, PERU obtiene anchoas pero su zona de 200 millas apenas si tiene plataforma continental).

Los intereses nacionales pueden apreciarse también de distinta manera según el ángulo desde el que se contemplen y pueden ser nuevos motivos de disensión y provocar división de opiniones en determinados asuntos y a la hora de establecer prioridades. Las diferencias en la percepción de intereses pueden surgir, tanto en la ideología del desarrollo como en la base o nivel de recursos de la renta nacional. Para el Gobierno peruano del período 1968-75, nacionalista y comprometido en una estrategia de desarrollo no capitalista, un acuerdo regional basado en reglas fijas y restrictivas de autorización de inversiones extranjeras constituía el más alto grado de prioridad. No ha sido así para los brasileños, cuya estrategia de desarrollo se basa en promover la inversión extranjera, negociando éste caso por caso, a medida que cada inversor presente su oferta, conscientes de que con ello podrán dirigirlos y controlarlos mejor.

Otras diferencias pueden derivarse de las distintas situaciones económicas de los países latinoamericanos. Para los más pobres (BOLIVIA y HAITI) las "viejas" normas -concesión de asistencia y préstamos de ayuda por parte de los países industriales- continúan siendo las más empleadas por lo acuciante de las situaciones. Para aquellas naciones cuyas economías están basadas en la exportación de productos primarios (PERU, SURINAM, JAMAICA y los países de AMERICA CENTRAL), su primer objetivo es asegurar se unos acuerdos para fijar los mejores precios posibles a sus exportaciones. Para un tercer grupo, el más industrializado (BRASIL, ARGENTINA, MEXICO y CHILE), las prioridades para las negociaciones económicas internacionales las constituyen la transferencia de tecnología y acceso de sus fabricantes a los mercados de los países industriales.

Corporaciones Transnacionales

Las relaciones de la postguerra entre AMERICA LATINA y las naciones industriales, particularmente los ESTADOS UNIDOS, han sido gestadas con disputas sobre inversiones extranjeras y corporaciones transnacionales de origen foráneo (17). La explotación

(17) A menudo se hace la distinción entre corporaciones "transnacionales" y corporaciones "Multinacionales". Con el primer término se quiere referir a empresas propiedad de nacionales de un país, pero operando en otro; el segundo término se reserva para compañías con propiedad realmente multina-

por tales corporaciones del cobre chileno, del petróleo peruano y de la bauxita del CARIBE, son ejemplos destacados de las disputas y fricciones entre ambas partes de un acuerdo. En el próximo decenio es de esperar que estos enfrentamientos sobre inversiones y extracción de recursos disminuyan en número y virulencia, entre los países latinoamericanos y los Gobiernos del Norte. Habrá, sin embargo, nuevas formas de conflictos pueden originar serias perturbaciones en las relaciones entre gobiernos, dentro y fuera de la región.

Las inversiones en AMERICA LATINA comprenden solo una pequeña parte del total de las inversiones americanas fuera del país; y esto, tanto ahora como hace una década. La fracción es pequeña comparada con la magnitud de las inversiones estadounidenses en CANADA o EUROPA OCCIDENTAL. Para Latinoamérica, las inversiones europeas y japonesas representan una pequeña, pero creciente, participación del total de las inversiones extranjeras.

Aunque la importancia de AMERICA LATINA, como zona de las inversiones americanas, está en declive, esto no debe ocultar el hecho de un cambio de dirección de esas inversiones (y de otras inversiones extranjeras) hacia un comercio de productos manufacturados, abandonando paulativamente la minería, el petróleo y servicios. Este cambio puede tener importantes implicaciones para el número y naturaleza de las disputas sobre inversiones extranjeras y corporaciones transnacionales.

El cambio significa que las áreas de Latinoamérica de economía más dinámica y más altamente tecnificadas continuarán siendo dominadas por firmas extranjeras. La participación extranjera de la industria farmacéutica "Colombian", para emplear un ejemplo del cual tenemos estadísticas a la mano, es del 90%. Por una parte, las estadísticas sólo indican que las empresas extranjeras están donde deben estar: en las zonas en que más se cotiza su tecnología, y no en áreas donde las firmas nacionales poseen la experiencia y técnica adecuadas. Pero, por otra parte, la renta económica, originada por los que poseen ventaja tecnológica, seguirá siendo importante; será un motivo de disputa, con alegaciones por parte de las naciones latinoamericanas de que la renta excede con exceso del valor de la tecnología realmente incorporada a las empresas nacionales. Queda también

(17) ... cional. La palabra "Transnacional" ha sido considerada en este trabajo como la más apropiada para designar a ambos tipos de compañías que operan en AMERICA LATINA; es en este caso un término más genérico.

el problema inherente a la dirección de las economías latinoamericanas, cuyos sectores dinámicos están dominadas por extranjeros. Este problema se admite como fuente de discordia, cualquiera que sea el comportamiento real de las firmas extranjeras y su grado de responsabilidad ante la administración del país.

El cambio hacia un comercio de productos manufacturados vendrá acompañado de nuevas formas de asociación entre los inversores extranjeros y el capital doméstico. Las corporaciones transnacionales extranjeras han empezado a entrar en una variedad de negocios conjuntos con empresas privadas domésticas, e incluso con empresas estatales -por ejemplo, compañías extranjeras están ahora implicadas en la industria estatal petroquímica del BRASIL. Tales arreglos, que para los inversores extranjeros pueden suponer una mayor seguridad en sus inversiones, pueden complicar el problema de la dirección económica para los gobiernos latinoamericanos. Además esto puede conducir a una mayor identificación de las compañías extranjeras con la situación nacional. El "extranjerismo" de las compañías puede ocasionarles serios problemas en un cambio de situación.

El cambio de inversiones extranjeras a una participación directa en las manufacturas y en el comercio, debe disminuir la frecuencia de las disputas con los gobiernos extranjeros, particularmente en WASHINGTON. Hasta ahora el sector manufacturero ha sido el menos proclive a las disputas, por razones obvias. Las inversiones en sectores fabriles no alcanzan el tono exaltado de las inversiones en recursos atractivos (extranjeros en el control del patrimonio nacional). Estas inversiones tienden a ser de menor cuantía y ampliamente difundidas por todas las ciudades industriales del país anfitrión; y no tienen ese carácter de grandes enclaves extranjeros en los lugares de producción del mineral o del petróleo. Desde el punto de vista latinoamericano el valor de la tecnología y de la pericia administrativa transferidas, junto con las inversiones fabriles, puede ser importante, mientras que gran parte de la tecnología extractiva es bien conocida, y obtenible sin necesidad de conceder a los extranjeros el control de las empresas mineras o del petróleo.

En paralelo con este cambio que analizamos aparecen otras tendencias : los gobiernos del Norte, particularmente el de los ESTADOS UNIDOS, se muestran menos aptos y propicios para intervenir con los gobiernos latinoamericanos en favor o en nombre de los inversores; y las compañías transnacionales están menos inclinadas a conseguir tal asistencia. Los gobiernos del Norte se muestran ahora cautelosos con las compañías transnacionales

y seguramente poco inclinados a verse mezclados con ciertos comportamientos de algunas compañías (18). Además, la reducida presencia americana en la región quiere decir que el Gobierno de los EUA tiene ya menos influencia sobre los gobiernos latinoamericanos; en particular, la ayuda extranjera bilateral -en la década de los 60 era un instrumento empleado frecuentemente en las disputas sobre inversiones- no supone ya un factor significativo para ninguno de los Estados más importantes de la región.

Las corporaciones transnacionales son ahora mucho más refinadas que lo eran hace quince años, tienen más fuentes de información y están más experimentadas en la evaluación de costes y riesgos. Necesitan con mucha menos frecuencia la ayuda de sus propios gobiernos y opinan que la intervención gubernamental puede ser a veces más perjudicial que provechosa.

Inevitablemente, sin embargo, habrá en el futuro disputas y fricciones en torno a las inversiones. Algunas urgirán en el campo manufacturero y pueden implicar a los gobiernos del Norte. En el término medio, las remesas de beneficios volverán a ser, probablemente, un motivo de discordia entre las compañías transnacionales y los gobiernos latinoamericanos. Los gobiernos del Norte pueden verse implicados en el asunto, ya que la mayoría de ellos se verían inmediatamente afectados en sus posiciones de la balanza de pagos, lo mismo que los Estados de AMERICA LATINA. Toda vez que las remesas constituyen un perjuicio para la balanza de pagos para las naciones latinoamericanas, mientras que las transferencias de capital por los inversores del Norte son perjudiciales para sus países, los intereses de las balanzas de pagos de los gobiernos del Norte y de los de AMERICA LATINA marchan en direcciones opuestas: los primeros querrían minimizar nuevas transferencias de capital por las corporaciones transnacionales y maximizar las remesas, mientras que los segundos desearían justamente lo contrario.

Los problemas en las relaciones intergubernamentales pueden llegar a ser particularmente difíciles a causa de la naturaleza de las corporaciones transnacionales y de las conexiones con sus propios gobiernos. Los problemas pueden ser técnicos -el valor atribuido a la tecnología transferida, o los precios de intercambio entre los niveles de la corporación transnacional- y

(18) Por ejemplo las prácticas de oligopolio en los precios de ciertas corporaciones transnacionales, que merecieron la atención del Senado de los EUA; y en el periodo 1974-75, cuando la "United Brands" admitió haber sobornado a ciertos funcionarios hondureños, el Departamento de Estado se apresuró a no intervenir en el caso, y a poner distancia entre el propio Departamento y la compañía.

profundamente enraizados en la compleja dependencia entre las subsidiarias transnacionales y sus matrices, o entre socios extranjeros y locales. Los gobiernos latinoamericanos tienen conciencia de que sus motivos de queja pueden alcanzar un punto en que tengan que atender a la compañía extranjera o a su propio gobierno. Por otra parte, los gobiernos del Norte, en particular el de los EUA, encontrarán cada vez más difícil plegar a las corporaciones transnacionales a su propia voluntad, en asuntos específicos. La dispersión internacional de estas corporaciones hace ardua para los gobiernos que, nominalmente son el "hogar" de tales corporaciones, la aplicación a sus operaciones de cualquier concepción de interés nacional.

A pesar del cambio hacia las manufacturas, todavía permanecen en AMERICA LATINA grandes empresas extranjeras dedicadas a la extracción de recursos naturales. PERU, por ejemplo, ha nacionalizado toda su industria del cobre excepto un gran nuevo complejo, todavía sin terminar, al sur del país. Muchas, quizás la mayoría, de las compañías extranjeras que continúan con la extracción de recursos naturales se verán enredadas en disputas con los gobiernos latinoamericanos. La razón es simple. En la mayoría de los casos los términos de la inversión inicial fueron favorables a la corporación transnacional -era conveniente atraerla- y de duración suficiente como para darle a la compañía un horizonte de estabilidad futura. Pero una vez que la compañía hizo su inversión y puesta en ella su tecnología, estos términos se ponen en tela de juicio por el gobierno latinoamericano y presiona para cambiarlos. El gobierno entonces tiene el poder del regateo; la transnacional puede amenazar con parar la producción, pero esto puede perjudicar sus inversiones y ocasionarle muchas pérdidas.

En algunos casos los términos de la inversión pueden ser ajustados amigablemente. La necesidad, por parte de las compañías, les puede llevar a una aquiescencia y las demandas del gobierno pueden moderarse. La nacionalización del petróleo de VENEZUELA deja a las compañías extranjeras en posición de un papel permanente en la venta y comercialización de los productos, aceptado voluntariamente. Pero a menudo el ajuste o reajuste de los acuerdos engendra tensión.

Los gobiernos del Norte, y una vez más los EUA en particular, pueden verse implicados en estos problemas y las disputas pueden llegar, en escalada, a confrontaciones entre gobiernos. Para los ESTADOS UNIDOS, su reducido interés en la región significa menos instrumentos con los que influir en el desenlace de las disputas sobre inversiones, pero también puede hacerlo más duro para el gobierno, si no viene en ayuda de los inversores amenaza

dos. ¿Por qué, siguiendo esta línea argumental, debe preocuparse WASHINGTON acerca de lo que ocurre en SURINAM, excepto si esto afecta a las inversiones americanas en bauxita?. Aunque la pregunta puede ser respondida -resolver los problemas a corto plazo puede no asegurar el acceso a la bauxita en un futuro más lejano, por ejemplo- la respuesta no nos dará la fecha en que puede producirse la amenaza a los inversores. La ejecución de las nacionalizaciones todavía desata pasiones en los EUA. Y, después de todo, es el gobierno latinoamericano el que busca la renegociación o rompe los acuerdos.

Formas insólitas de compromisos de los gobiernos del Norte pueden reducir los conflictos intergubernamentales. Por ejemplo, en 1975 el Gobierno americano concretó un acuerdo con el Gobierno militar del PERU por el cual éste último hizo una transferencia global al primero para compensar las reclamaciones hechas por los inversores privados estadounidenses, liquidando con ello el asunto. Sin embargo a tal solución se llegó "después" de que los problemas de la nacionalización habían alcanzado un alto grado de irritación en las relaciones bilaterales de ambos países, e indujeron, sin duda, a los peruanos a elegir una línea más dura con otros inversores extranjeros.

Existe una circunstancia que se opone, sin embargo, a la retirada de las corporaciones transnacionales de las explotaciones de extracción de recursos naturales. Esto es la producción altamente tecnificada del petróleo y de otros recursos minerales, especialmente en la plataforma continental. Respondiendo a la presión de los mayores gastos por importación de petróleo (o por incentivo de unos precios más altos de exportación), los gobiernos latinoamericanos han acudido todos a la búsqueda de petróleo o de otros minerales exportables dentro del ámbito de su soberanía. Estas investigaciones se han centrado principalmente en la cuenca del AMAZONAS y en la plataforma marítima continental, particularmente en la costa oriental del continente. Las exploraciones en la zona marítima se han visto favorecidas y estimuladas por la ratificación internacional de la zona económica exclusiva de las 200 millas, y las perforaciones se desplazaron hacia la mar. Los capitales requeridos serán enormes (sobre todo para las explotaciones de fuentes no convencionales de crudos, tales como las arenas del ORINOCO en territorio venezolano) y necesitarán una tecnología muy refinada. Ambas circunstancias parecen exigir la implicación de compañías extranjeras.

En los últimos años, varios gobiernos de la región han llegado a acuerdos de cooperación con compañías petroleras extranjeras. BRASIL ha reinvitado a empresas foráneas, sobre bases muy estrictas, a participar en su industria petrolífera. La ley de nacionalización del petróleo venezolano incluía provisiones para

futuras cooperaciones técnicas con compañías extranjeras. (Unas disposiciones similares se adoptaron por ECUADOR, durante las discusiones 1975-76, con la compañía petrolífera estatal de RU MANIA). Estos acuerdos de cooperación han sido políticamente contenciosos tanto en BRASIL como en VENEZUELA, y diversos factores políticos limitarán, en la mayoría de los países de la región, la futura participación extranjera, oponiéndose a la consecución de contrataciones fáciles, sistema que caracterizó a las primeras épocas de este tipo de cooperaciones. Pero, aunque con presiones y regateos en los tratos con extranjeros, los gobiernos latinoamericanos pueden verse aún tentados a conceder — les más importantes papeles en estas cooperaciones.

Allí, donde los sentimientos nacionalistas están más exacerbados, cualquier tipo de inversión extranjera, por limitada que sea, puede producir tensiones, particularmente en el campo del petróleo. Si, por ejemplo, los nuevos exportadores de petróleo latinoamericanos deciden permanecer fuera de la OPEP (como MEJICO hasta ahora, aparentemente bajo presión americana) pueden surgir disputas con los miembros de esta organización y con sus asociados principales, en lo referente a precios y acuerdos de distribución. E incluso en los países que tratan de conseguir una producción exclusivamente para el consumo interior (caso del BRASIL, por ejemplo), existe un motivo potencial para un conflicto compañía-nación sobre el ritmo de las exploraciones, los precios (y por tanto beneficios), y sistemas de distribución.

III. CRISIS POLITICA Y RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Una premisa de este estudio es que, la influencia política de los EUA sobre AMERICA LATINA, en la próxima década, será menos frecuente y menos intensa. Esto no quiere decir que los americanos vayan a dejar de tener una importancia crítica sobre los Estados de la región, pero esta importancia será más económica que política y con un protagonismo más a menudo representado por las entidades privadas que por el Gobierno de WASHINGTON. Esta sección convierte la premisa en hipótesis, analizando sus límites. ¿Qué clase de acontecimientos en AMERICA LATINA pueden romper las configuraciones políticas existentes, amenazando los residuales intereses americanos, políticos y de seguridad, hasta el punto de que los EUA se viesen implicados en ellos y tuviesen que responder más o menos directamente?. La respuesta, naturalmente, depende más de las percepciones norteamericanas que de los acontecimientos latinoamericanos; pero mi tema, mi sujeto, es AMERICA LATINA.

Las últimas dos décadas han quedado marcadas por casos en los que se pusieron de manifiesto amenazas a la seguridad (co

mo ocurrió en CUBA, REPUBLICA DOMINICANA y CHILE) que movieron a los EUA a responder. La Alianza para el Progreso de los años 60, se contempla principal, aunque no exclusivamente, como una respuesta económica ante la amenaza de posibles "nuevas Cubas". La respuesta americana -incluyendo ayuda económica, asistencia a las fuerzas de seguridad, intervención encubierta en el proceso político latinoamericano, y una actividad militar solapada e incluso a veces abierta- se hizo efectiva de acuerdo con las condiciones locales y en la amplitud que exigía el peligro detectado. Esta sección investiga escenarios, ninguno de ellos necesariamente probable, que pueden provocar respuestas directas, comparables a las anteriores, en el próximo decenio.

Los cuatro escenarios examinados en esta sección no pretenden ser exhaustivos en la gama de sus posibilidades, solo son indicativos de un abanico de zonas conflictivas posibles. Algunas crisis político-militares muy conocidas, lo mismo que los escenarios poco familiares y poco probables de algún tipo de protagonismo en la próxima década han quedado excluidos. Un ejemplo de lo primero es la tensión entre CHILE y PERU que pudieran conducir a una guerra. Con una panorámica del año 1976, este histórico conflicto puede considerarse en período de moderación, con PERU volviendo "hacia los derechos", disminuyendo la distancia ideológica con su oponente y con una razonable probabilidad de una solución negociada para el antiguo problema del acceso de BOLIVIA al PACIFICO. No obstante en el próximo decenio caben muchas alternativas, posibles y aún probables, en la política interna de ambos países. Estas alternativas pueden originar tensiones entre los Estados de la costa occidental de Sudamerica que, aunque aquí no se traten, no quiere decir que no sean posibles.

Nuevos acontecimientos sugieren nuevos escenarios, ninguno de ellos probable, pero cada uno de ellos importante si en su área se producen tales acontecimientos. Por ejemplo, la dificultad naval de patrullar las zonas marítimas después de su extensión a las 200 millas presenta un futuro incierto; dentro de esta incertidumbre podríamos poner el caso hipotético de PERU, sin capacidad para hacer sentir su soberanía en tan amplias aguas jurisdiccionales, recurriendo a la ayuda de la Armada Soviética, y los chilenos solicitan el apoyo de los EUA (o de BRASIL). Esto, naturalmente, es extremadamente improbable, dado el intenso nacionalismo de los gobiernos previsibles en AMERICA LATINA y la mentalidad de sus fuerzas militares. Además, muchos de los países latinoamericanos llevan más de dos décadas efectuando con éxito operaciones de patrulla cada vez más amplias y parece que podrán continuar haciéndolo en el futuro sin mayores dificultades ni amenazas sobre la explotación de sus recursos en sus aguas jurisdiccionales. Sin embargo, posibili-

dades menos dramáticas son probablemente las siguientes: aumentarán las necesidades en armas navales extranjeras; las medidas de cooperación, tanto intra como inter-regionales, pueden ser reforzadas; y es concebible que con una misión más amplia y una mayor influencia política de las marinas de guerra latinoamericanas la rama militar más conservadora de las fuerzas armadas- éstas se desarrollen y potencien en el grado necesario.

PANAMA: Confrontación local y solidaridad política

En 1976 el problema del Canal de PANAMA tiene todos los elementos para una tempestuosa confrontación entre AMERICA LATINA y los EUA, una reminiscencia de otra década de relaciones inter-americanas. No obstante el conflicto se prevé menos inmediato de lo que puede parecer a primera vista; el peligro a largo plazo, más reducido pero todavía preocupante, es que incluso un nuevo tratado del Canal será una fuente de tensión dentro del hemisferio.

Los EUA y PANAMA parecían estar en vías de colisión en 1975 y 1976. En 1974 las dos naciones firmaron un protocolo para un nuevo tratado, y los EUA se enfrentaron con la principal demanda panameña: el nuevo tratado se concertaría para un término fijado, estableciendo con ello, con toda claridad, que finalmente la soberanía sobre el Canal y su Zona retornaría a PANAMA. Pero la negociación de un nuevo tratado quedó atascada. En 1974, 34 senadores americanos -más del tercio requerido para bloquear la ratificación de un nuevo tratado- se declararon opuestos a un tratado que proporcionase la reversión del Canal a PANAMA. Dos años más tarde Ronald Reagan hizo unas declaraciones similares en su campaña presidencial (19). De hecho, el tratado original entre EUA y PANAMA establece claramente que la soberanía forma sobre la zona del Canal nunca dejará de ser de EUA, pero este hecho se introdujo sólo muy lentamente en el debate americano (20).

Por parte de AMERICA LATINA, el problema panameño constituyó una prueba de solidaridad regional. PANAMA tuvo éxito en con-

(19) El tratado designa la Zona como "territorio de soberanía de los EUA", afirmando que "nosotros lo hemos comprado, pagamos por él, lo construimos y es nuestro e intentamos conservarlo en nuestro poder".

(20) El tratado de 1903 garantiza a los EUA una jurisdicción perpetua sobre la Zona del Canal "con una completa exclusión del ejercicio por parte de la República del Panamá de cualquier clase de derechos soberanos, poder o autoridad".

seguir una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, llevada a cabo en PANAMA en 1973 y más tarde los EUA tuvieron que recurrir al veto en el Consejo de Seguridad para parar una resolución condenando la postura. El Gobierno centro-izquierda del General Omar Torrijos tuvo éxito en la obtención del apoyo de todos los gobiernos del área, incluido el brasileño.

No obstante, los cambios en la posición de las partes implicadas en el problema, quedaron oscurecidas por las algaradas públicas. El más importante se refería al Departamento de Defensa de los EUA. En el verano de 1975 el Pentágono y el Departamento de Estado fueron convocados para solventar sus diferencias y el Pentágono modificó su resistencia a un nuevo tratado, aceptando el principio de una fecha fija de finalización de la soberanía americana y expresándose dispuesto a discutir qué propiedades del Departamento de Defensa en la Zona pudieran ser cedidos a PANAMA. Las declaraciones de Carter en su campaña para la Presidencia, de que él tampoco renunciaría al Canal, se consideraron más como un exceso retórico electoral de apoyo a una política exterior conservadora, que como una indicación de que él intentase hacer suya la política de Reagan. Torrijos comprendió que la retórica de Carter duraría lo que durase la campaña electoral y dejó que las negociaciones quedasen en suspenso hasta después de las elecciones. En 1976 existía una clara indicación de que el Gobierno de EUA veía en Torrijos un hombre valioso al que había que ayudar a permanecer en el poder, precisamente a causa del problema del Canal.

La Administración Carter encontrará los medios para negociar y ratificar un nuevo tratado. Los puntos críticos del mismo continuarán siendo su duración y que cantidad de territorio retendrá el Departamento de Defensa dentro de la Zona. El escollo, por el lado americano, es menos de intransigencia que de inercia: continua siendo más fácil, en su conjunto, si el problema no sale a la superficie. Por parte panameña, con el fin de acelerar el proceso, se corre el riesgo de volver a unas manifestaciones nacionalistas muy espectaculares que podrían, a su vez, provocar una reacción de los EUA y poner con ello en peligro la ratificación de los acuerdos. Pero no vemos esto probable.

El temor a largo plazo es de que continúe la presión de PANAMA para renegociar todo lo que se haya conseguido en el nuevo tratado, con unos ESTADOS UNIDOS regateno a cada nivel y en cada etapa para conceder menos que lo que los políticos panameños pidan. El problema puede constituir una herida permanente en la política interior de PANAMA. El Gobierno de Torrijos lleva ocho años en el poder, con un período de mandato medio dentro de la norma latinoamericana, y podría ser aún más vulnerable que lo ha

sido hasta ahora al ataque de la izquierda si alcanzase un acuerdo público con los EUA en el que no se cumpliesen todas las exigencias panameñas. Naturalmente que cualquier gobierno con voluntad de concluir un acuerdo corre el riesgo de ser acusado de malvender la soberanía nacional. La posibilidad de un Gobierno panameño o de una facción antigubernamental que emplee la violencia para alcanzar sus reclamaciones en la Zona no puede ser descartada totalmente -Torrijos ha amenazado con ello en ciertas ocasiones. El freno a una acción violenta por parte del Gobierno panameño es que el Canal es mucho más importante económicamente para PANAMA que para EUA. PANAMA obtiene el 30% de su PNB y el 40% de sus divisas del Canal, directa o indirectamente, mientras que por parte americana, solo el 13% de sus exportaciones y el 5% de sus importaciones pasan a través de dicha vía, y no serían mucho más caros otros métodos de transporte que prescindiesen del Canal.

Cabe esperar que los Estados de AMERICA LATINA apoyen las futuras demandas panameñas -por ejemplo, una inmediata reversión- y expresen este apoyo en las organizaciones internacionales. Sin embargo, puede que este apoyo no sea ilimitado. El control del Canal por parte de PANAMA, o una participación importante en su administración, puede suponer un funcionamiento menos eficaz (o más politizado), o unos portazgos más elevados. Cualquier táctica panameña o incertidumbre política que amenace con el cierre del Canal sería un asunto grave para todos los gobiernos de la región. Un tercio del comercio marítimo del PERU, ECUADOR y COLOMBIA, y las tres cuartas partes del de NICARAGUA, pasan a través del Canal.

CUBA: Intervención en AMERICA LATINA e influencia en el CARIBE

El envío de más de doce mil soldados cubanos a ANGOLA en 1975 volvió a poner sobre el tapete la cuestión de la postura cubana en relación con los movimientos armados dentro y fuera del hemisferio, y de las reacciones americanas ante las acciones cubanas. Su intervención en ANGOLA parecía haber terminado hace casi un decenio, en cuyo período el apoyo de CUBA a los movimientos revolucionarios o anti-gubernamentales, particularmente en Latinoamérica, había sido más retórico que real. Sin embargo, las circunstancias especiales de ANGOLA propiciaron otra intervención de más probables éxitos en AFRICA que en AMERICA LATINA. Los cambios en el comportamiento cubano referente a Latinoamérica, y la actitud de ésta con respecto a aquella, pueden considerarse marginales. Una posibilidad más interesante y más potencialmente importante es la influencia de CUBA, y no su intervención. CUBA puede llegar a tener una influencia progresiva ascendente en una región de creciente inestabilidad, el CARIBE. CUBA es una nación

del CARIBE; el bloqueo de CUBA patrocinado por los americanos, ahora a punto de terminar, representó un aislamiento artificial de un país del párea de su interés, tanto geográfica como históricamente.

La poca probabilidad de una intervención cubana en AMERICA LATINA

No es este el lugar de hacer historia en las relaciones cubano-soviéticas o del apoyo de CUBA a los movimientos armados revolucionarios en Latinoamérica, o incluso en el Tercer Mundo, pero un breve resumen de todo ello facilitará la entrada en ANGOLA en el escenario general.

1. Castro y sus asociados manifestaron desde el principio de la revolución cubana que ésta era solo el comienzo del primero de muchos alzamientos a través del Tercer Mundo, y CUBA, se asoció a los movimientos guerrilleros (*) en PERU, COLOMBIA, BRASIL y VENEZUELA, en la primera mitad de los 60. Fue el descubrimiento de tres toneladas de armas suministradas por CUBA a los revolucionarios venezolanos, a finales de 1963, lo que indujo a la OEA en 1964 a votar por una acción de bloqueo político y económico a la nación cubana.

2. La actitud cubana de revolución violenta resultó incomoda para la URSS y produjo cierta tensión en las relaciones bilaterales entre ambos países.

3.- En el periodo 1968-70, cesó el apoyo activo cubano a los movimientos armados tanto en AMERICA LATINA como en otras zonas; el cambio fue brusco, aunque Castro continuó la retórica de la revolución mundial.

4.- El cambio en la política de CUBA coincidió con la malhadada aventura del Che Guevara en BOLIVIA, en el período 1967-68, y una desastrosa cosecha cubana de azúcar en 1970. A esto siguió un

(*) N. del T. - La guerrilla y el guerrillero nacen en ESPAÑA en la Guerra de la Independencia y son patriotas que luchan dentro de su Patria contra el invasor, apoyados por la población civil. Circunstancias estas no se dan en estos movimientos en países sudamericanos, con unas partidas enviadas desde fuera para derribar a un Gobierno y poner otro de distinta ideología. Quizás convendría resolver esta cuestión terminológica reservando el término guerrillero exclusivamente para el primer caso, y buscando otro para el segundo.

estrechamiento en las relaciones económicas -y aparentemente políticas- entre CUBA y la URSS (21).

Dada esta evidencia de la moderación cubana en la prosecución de su revolución ¿por qué fueron enviados de 12 a 15 mil soldados cubanos a ANGOLA, proporcionando lo que muchos observadores calificaron como fuerza decisiva en la guerra civil?. ANGOLA fue un caso de convergencia de intereses soviéticos y cubanos ; cualquier explicación del tema que presente a los cubanos como simples mercenarios se aparta ampliamente del sello y finalidad de esta acción , y puede llevar a conclusiones erróneas en cuanto al futuro. MOSCU, deseó que CUBA enviase las tropas, eso está suficientemente claro, y preparó los medios y recursos para la intervención cubana; con esta intervención los cubanos ganaron crédito político con que pagar sus pasadas deudas a la URSS.

Sin embargo, hubo algo más en las razones que motivaron la intervención de CUBA. Esta nación tiene una historia de relación con AFRICA (Castro considera a su país "latinoaficano"). Guevara estuvo presente en la revolución del CONGO en 1965, antes de marchar a BOLIVIA. CUBA proporcionó ayuda militar y económica al CONGO (Brazzaville) y a GUINEA y se mantuvo en términos amistosos con el Movimiento Popular para la Liberación de ANGOLA (MPLA), desde una década antes de 1975. Después de años de hacer poco más que hablar de revolución, ANGOLA fue una señal del compromiso de CUBA, ANGOLA ofrecía la oportunidad de decidir el resultado en forma rápida y a un coste relativamente bajo. Aún suponiendo que la mejora de relaciones con WASHINGTON fuese importante para LA HABANA, estaba claro que nada podría ocurrir en aquel escenario hasta después de las elecciones presidenciales estadounidenses.

En otros aspectos también el coste fue bajo: los gobiernos africanos neutrales o pro-occidentales reaccionaron ante el hecho de la intervención cubana, y para los otros países la intervención fué una demostración más de los lazos que unían a CUBA con la UNION SOVIETICA. Sin embargo, el primer efecto será de

(21) CUBA fue admitida en el COMECON en 1972. El Primer Congreso del Partido Comunista de CUBA, celebrado en LA HABANA en diciembre de 1975, ratificó muchos de los cambios de la Revolución Cubana y de sus relaciones con la UNION SOVIETICA. Por ejemplo, siguiendo las prácticas soviéticas, la Revolución ha sido institucionalizada en torno al Partido Comunista de CUBA (PCC), reduciendo la personalización de la Revolución a Castro y sus camaradas de SIERRA MAESTRA.

corta duración si la intervención no se repite, mientras que el segundo será más que compensado por la estimación del Tercer Mundo hacia CUBA por haber sido capaz de intervenir en un conflicto en el que estaban implicadas las grandes potencias, incluidos los ESTADOS UNIDOS.

Hubo algunas reacciones adversas en AMERICA LATINA, por la intervención y por el tránsito de las tropas a través del CARIBE, camino de AFRICA, y todavía continúa siendo preocupante que CUBA posea una fuerza expedicionaria experimentada en el combate. Estas reacciones han sido evidentes en Estados como VENEZUELA que, mientras presiona para que terminen las sanciones impuestas por la OEA y se restablezcan las relaciones con LA HABANA, sigue, sin embargo, con ansiedad todos los acontecimientos referidos a CUBA, y a su comportamiento. El proceso de la vuelta de CUBA como miembro pleno de la comunidad latinoamericana puede quedar retardado (22), pero el efecto será probablemente temporal, como lo será en el proceso de distensión americano-cubano.

Las circunstancias que rodean la intervención en ANGOLA indican que no debe ser contemplada como un precedente para una acción cubana en AFRICA y especialmente en AMERICA LATINA. Una intervención cubana a gran escala en Latinoamerica está fuera de toda probabilidad en circunstancias previsibles, ya que los costes de la misma serían muy superiores a los posibles beneficios. Ello podría provocar una oposición generalizada en toda la AMERICA LATINA y justificar otro esfuerzo de los EUA para conseguir una solidaridad interamericana bajo la tutela de WASHINGTON. Esto, sin embargo, no descalifica totalmente las formas casi-militares de la implicación cubana en la política de los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, con gobierno militar en ARGENTINA, CUBA podría resultar "marginalmente" más proclive al apoyo a los movimientos armados antigubernamentales (al parecer CUBA ha adiestrado a varios dirigentes).

Resulta mucho más difícil predecir lo que, a largo plazo, podría hacer CUBA en el caos sudafricano, pero es probable que LA HABANA rehuya importantes compromisos en combatientes. Entre los cubanos existía en 1976 una tendencia a hablar de ANGOLA en

(22) Por ejemplo, un funcionario de la administración panameña indicó que las aprensiones acerca de las intenciones de Castro con respecto a los países latinoamericanos fueron los responsables de la cancelación de una proyectada reunión en la cumbre en 1976 en conmemoración del Congreso de PANAMA de 1826.

tiempo pasado y aludir al regreso a casa de los reservistas (23). Muchos de los cubanos consultados repitieron la distinción entre ANGOLA y los otros conflictos sudafricanos y el Vice Primer Ministro Rodriguez, en mayo de 1976, y refiriéndose a este tema, decía: ANGOLA fue, desde el punto de vista de CUBA, un caso de asistencia al legítimo gobierno del MPLA en LUANDA, sometido al ataque de AFRICA DEL SUR, mientras que otros conflictos sudafricanos son anti-coloniales, luchas revolucionarias, no la clase de conflictos en los que deben intervenir fuerzas revolucionarias no indígenas.

Tras estas distinciones ideológicas deben existir, realmente, cálculos de riesgos y beneficios. Mientras que en el terreno revolucionario CUBA pudiera verse tentada a luchar al lado de los nacionalistas negros de NAMIBIA o RODESIA (donde los enemigos son a la vez capitalistas y racistas), la probabilidad de una intervención de los sudafricanos e incluso de los rodesianos, harían que tanto CUBA como la URSS dudarían en tomar parte en estas contiendas. El éxito inicial en ANGOLA fué relativamente rápido y fácil; ganancia considerable y pequeño coste. Pero incluso ese escaso coste no fué despreciable en bajas humanas ni en pérdidas económicas ocasionadas por la ausencia de personal calificado de sus puestos de trabajo civiles (24).

CUBA apenas podría evitar completamente una implicación militar en el sur de AFRICA, aunque lo hubiese deseado. No dudará en continuar proporcionando adiestramiento en el manejo de armas soviéticas, como lo hizo en MOZAMBIQUE después de la victoria inicial en ANGOLA. Puede que continúe la presión del MPLA para que los soldados cubanos permanezcan en ANGOLA, presiones ante las continuadas escaramuzas con las guerrillas de la Unión Nacional para la Independencia Total de ANGOLA (UNITA), con el deseo del Gobierno del MPLA de recoger los beneficios de una relación con la URSS aunque evitando una influencia soviética dema-

(23) En mayo de 1976 el Primer Ministro sueco, Olof Palme, dijo que Castro le había prometido empezar a retirar soldados de ANGOLA al ritmo de 200 hombres por semana, pero a esto siguió la controversia sobre si los movimientos de tropas cubanas son en realidad retirada o se trata de una rotación de hombres.

(24) La intervención en ANGOLA puede haber sido causa de más desgracias internas o por lo menos de ciertas incertidumbres que el Gobierno cubano ha admitido. Puede ser significativo que la prensa oficial cubana no informó a su pueblo de la intervención en AFRICA hasta el 27 de enero de 1976; sin embargo, la mayoría de los cubanos tenían conocimiento de esta intervención mucho antes, por medio de amigos o compañeros de trabajo que salían para AFRICA.

siado estrecha dentro de la política interna del MPLA. Existe siempre el riesgo de que CUBA se vea comprometida con sus soldados en una nueva refriega en este teatro como consecuencia lógica de sus estrechas relaciones políticas con otros movimientos nacionalistas tales como , por ejemplo, la Organización de los Pueblos del Sudoeste Africano (SWAPO) en NAMIBIA. Pero lo más probable es que la acción de CUBA en AFRICA pueda continuar sin aumentar sus compromisos militares.

Influencia cubana en el CARIBE

Las posibilidades de que CUBA puede enviar tropas a distantes teatros, en el próximo decenio, son menores que la probabilidad de que consiga una mayor influencia más cerca de su propia casa. CUBA quedó aislada del resto del CARIBE, parcialmente por el bloqueo y parcialmente por sus preocupaciones internas debidas a su revolución. Este artificial aislamiento parece próximo a su fin y CUBA puede representar un papel importante en la región, tanto por lo que es como por lo que hace.

A pesar de sus diferentes idiomas, los Estados del CARIBE tienen muchas características en común con CUBA y -quizás lo más importante- los problemas con que estos Estados se enfrentan son los mismos con que se enfrentó la CUBA pre-revolucionaria. Al igual que CUBA en 1959, son naciones relativamente ricas, dentro del contexto latinoamericano, pero encuentran dificultades para dar empleo a todos sus ciudadanos; muchas de sus economías están basadas en un solo producto (azúcar, bauxita, turismo) y dominadas por firmas extranjeras, principalmente americanas. Se encuentran estos países con problemas de enfrentamientos generacionales y raciales y buscan su propia identidad y sustancia, después de que las ilusiones puestas en su independencia y federación se han visto frustradas.

En la próxima década la experiencia cubana puede servir de modelo atractivo a muchos de los Estados del CARIBE. CUBA, evidentemente, no ha resuelto todos sus problemas -permanece tan dependiente del azúcar ahora como en 1959 y es más dependiente de una potencia extranjera aunque, en ciertos aspectos, a las otras naciones latinoamericanas les pueda parecer una forma de dependencia menos onerosa que la antigua- pero no tiene dificultades, ni de empleo, ni raciales, ni de identidad, tal como las tienen sus vecinos. El "modelo cubano", en sus formas internas, aunque no en sus conexiones externas, puede constituir, cada vez en mayor grado, un estímulo y una meta para la política interior de las naciones del CARIBE.

Es arriesgado predecir como se desarrollarán las relaciones cubanas con sus vecinos y difícil imaginar escenarios que,

dentro de un decenio, conduzcan a una intervención directa en la zona de una gran potencia, incluidos los ESTADOS UNIDOS. Pero pueden predecirse varias clases de tensiones en las relaciones entre los americanos y los países caribeños.

La implicación histórica de EUA en el área del CARIBE tiene raíces profundas y su interés económico es importante. Por ejemplo, los americanos gastan más en importaciones de las ANTI-LLAS HOLANDESAS (principalmente petróleo) que la propia HOLANDA; compran más a la REPUBLICA DOMINICANA que a CHILE. Lo mismo que en el pasado, los políticos de WASHINGTON se muestran especialmente sensibles a todos los acontecimientos del CARIBE.

En los últimos años CUBA se viene mostrando muy cautelosa en las relaciones con sus vecinos y, a medio plazo, sus esperanzas son modestas en cuanto a ejercer cierta influencia sobre ellos. La política cubana está basada en una clara distinción entre gobiernos de diferente naturaleza, así por ejemplo, VENEZUELA, TRINIDAD y JAMAICA. Aunque con todos los cubanos con que yo hablé en LA HABANA, en otoño de 1976, consideraban las nuevas formas de cooperación en la zona -tales como el SELA o la flota mercante regional NAMUCAR- como un importante escalón de desarrollo, ninguno tenía grandes esperanzas de que en un futuro próximo hubiese cambios decisivos en las relaciones exteriores cubanas.

Basándose en la historia de los dos últimos decenios, y pese a las limitadas acciones cubanas en el CARIBE durante ese periodo, cabe esperar una fuerte reacción de WASHINGTON ante cualquier iniciativa de CUBA en la zona. Así por ejemplo en 1976 los americanos expresaban su disgusto por una apreciación de cierto desplazamiento de JAMAICA hacia la izquierda, coincidente con una participación cubana en ciertos proyectos económicos de aquel país. Fue así mismo en JAMAICA, durante la turbulenta campaña electoral de 1976, donde se habló mucho de los esfuerzos "desestabilizadores" norteamericanos o de ciertas corporaciones transnacionales. Temores de este tipo -a menudo incrementados por razones internas- parcialmente imaginarios, pero parcialmente justificados históricamente, se han puesto de manifiesto tanto en GUAYANA como en otros Estados del CARIBE. Este esquema de acción y reacción, de carga y contracarga, puede presentarse de nuevo en el CARIBE; es posible que surjan gritos en los EUA de ¡interferencia cubana! o ¡comunismo! que enciendan cargas de "desestabilización" en el CARIBE.

Un problema específico en las relaciones cubano-americanas en el CARIBE puede ser un posible apoyo de CUBA al movimiento independiente de PUERTO RICO. No creemos que este problema sea un impedimento para la normalización de relaciones entre LA HABANA

NA y WASHINGTON, si las dos capitales tienen importantes razones para hacerlo así, pero siempre puede ser una fuente potencial de tensiones entre los dos países, máxime si los americanos consideran que el apoyo cubano a los independentistas va más allá de los límites tolerables.

Otro origen de tensiones pueden constituirlo ciertos acuerdos de cooperación de CUBA con las naciones del CARIBE, o que estas soliciten protección cubana ante ciertos temores de una invasión militar. CUBA podría, por ejemplo, proporcionar adiestramiento o enviar asesores "casi militares" a las milicias populares de los Estados vecinos, acción por la que ya fué acusada, injustamente, de haber realizado en GUAYANA en 1976. Una intervención cubana de este tipo podría provocar una combinación de respuestas americanas, incluyendo una aprobación tacita de operaciones militares llevadas a cabo por Estados amigos. De acuerdo con los informes que yo recogí en CARACAS, VENEZUELA llegó a enviar buques de guerra a aguas de CURAÇAO cuando las multitudes amotinadas amenazaron una refinería donde se trataba petróleo venezolano. Intervenciones americanas de cierta envergadura, cubiertas o encubiertas, no son probables, pero los dos últimos decenios nos indican que tampoco debe descartarse totalmente esta posibilidad.

BRASIL: La posibilidad de derrumbamiento de los regímenes autoritarios

El Capítulo IV analiza las implicaciones de una continuada preeminencia de BRASIL en AMERICA DEL SUR, pero aquí vamos a considerar ahora otra posibilidad, aunque improbable: ¿qué ocurrirá si las dificultades económicas brasileñas desembocan en una prolongada crisis que amenace la legitimidad y base doméstica del predominio del BRASIL y su conexión con los ESTADOS UNIDOS?. El caso brasileño puede incluso tener repercusiones sobre PERU, CHILE y otros Estados si su gobierno autoritario empieza a encontrar dificultades para gobernar.

Durante diez años el hecho más destacado de la historia de AMERICA LATINA ha sido la consolidación de sus gobiernos militares, y muchos observadores están convencidos de que servirán de patrón para otros diez años. Probablemente esto será así. Sin embargo, y dado que mucha gente estaba convencida de que la década de los 60 marcaría una tendencia continuada hacia formas democráticas, es posible que vuelva a producirse un juicio demasiado apresurado y simplista y que, al igual que entonces se equivocaron, se equivoquen ahora los que creen que la fórmula autoritaria permanezca por largo tiempo. En los últimos decenios se han sucedido diversas formas de gobierno. El primer gobierno de Perón,

un "corporativismo" del cual los regímenes militares actuales son algo más que una débil reminiscencia, ha seguido durante un decenio. Incluso en la década actual de régimen autoritario, los militares han tomado y dejado el poder dos veces.

El escepticismo sobre la permanencia de los regímenes dominados por militares puede resumirse en las siguientes consideraciones:

1.- Si, como yo creo, las raíces del régimen autoritario se hincan en la crisis de legitimidad que padecieron por inacción o incompetencia sus predecesores civiles, es posible prever una situación en la cual los regímenes autoritarios se enfrenten, a su vez, con su correspondiente crisis de legalidad.

2.- Claro que las crisis pueden semejarse. Gobernar significa tomar partido; casi inevitablemente el ejercicio de gobierno erosiona esa posición política adoptada por los militares, de guardianes imparciales de la Ley y la constitución (25).

a. Las crisis son más probables y más profundas en los países de la región más altamente politizados, donde existen unos intereses organizados y capaces de auto-protección y que cubren una amplia gama de bienes.

b. Las crisis sociales pueden llevar aparejadas crisis institucionales y ambas reforzarse mutuamente. La reacción del gobierno consiste probablemente en forzar la unidad de los militares como institución, quizás lo más que puede hacer cuando la política gubernamental se ve atacada, trascendiendo todo este proceso al exterior. La percepción pública de esas divisiones institucionales puede acrecentar aún más ese debilitamiento de la legitimidad de los regímenes militares.

3.- Las dificultades económicas precipitan y profundizan las crisis políticas ya que, con una expansión económica frenada, los relativamente perjudicados de la sociedad se convierten en perjudicados absolutos, y al gobierno se le niega la legitimidad que se le había conferido por su buena gestión económica.

(25) Peter H. Smith atribuye el colapso del primer gobierno de Perón a la conversión por éste de su movimiento, cediendo a presiones económicas, pasando de una coalición corporativa multiclassista a un movimiento sectario apoyado en la clase obrera. Esta última monopolizó el poder político, pero los grupos que lo tuvieron anteriormente, retuvieron (o reconquistaron) el poder económico.

Consideremos el caso de BRASIL. Las señales de tensión vienen siendo evidentes desde hace algunos años y esta conflictividad podría intensificarse por una continuación (o deterioro) de las mediocres realizaciones económicas de estos años. En una visión pesimista de la perspectiva económica brasileña, el "bum" de 1968-74 no fué un "milagro" sino una fuerte recuperación. Tal recuperación fue compatible con una constante tasa de crecimiento (7,1%) para una producción potencial durante todo el periodo de post-guerra; las tasas de crecimiento del 10,1% en términos reales durante el lapso de 1968 a 1974 fue posible gracias a que en los seis años anteriores había alcanzado un crecimiento promedio solo del 3,7%, bastante por debajo de su capacidad potencial. En otras palabras, el "bum" no incrementó la tasa potencial de crecimiento del BRASIL; lo único que hizo fue llevar la economía a operar a su plena capacidad.

Esto nos lleva a contemplar otros aspectos del "milagro" a través de un prisma similar. La inflación se controló después de 1964, principalmente mediante una severa limitación de salarios que duró hasta 1967; esta limitación incidió más directamente sobre los obreros no especializados, produciendo un descenso en el nivel de vida en los mayores centros urbanos y aumentando la mortalidad infantil. Quizás lo más importante para el futuro es que el "bum" se vió acompañado de una balanza de pagos desfavorables, sin contar con la crisis del petróleo. Este quedó oculto hasta 1974 por la rápida expansión de las exportaciones, por el "bum" en los mercados mundiales de artículos de consumo, y por la facilidad con que se podían obtener préstamos extranjeros en el efímero mercado de eurodólares. En el decenio de 1964-74, antes del impacto de la crisis del petróleo, la economía brasileña operando a su plena capacidad hubiese requerido, por lo menos, el 27% más de importaciones que de exportaciones. Cuando las coacciones estructurales y de la balanza de pagos empezaron a aparecer después de 1972, los resultados de la gestión económica se convirtieron en una embarazosa combinación de propaganda y de ficción de política fiscal.

Las implicaciones de esta visión del futuro económico y político del BRASIL son firmes y directas. Para mantener un crecimiento estable a largo plazo, BRASIL tiene que volver a un esquema más "interno" del crecimiento económico, sustituyendo las importaciones, reorientando la producción y evitando la importación masiva de ciertos artículos (tales como automóviles). Esto significaría que las corporaciones transnacionales extranjeras que están en el centro del "bum" tendrán que dejar su lugar a empresas estatales responsables de la producción de energía, petróleo y acero.

Los compromisos políticos de las opciones brasileñas más inmediatas podrían ser todavía más rotundos. Las prioridades en la importación se tendrían que conceder, no a bienes de capital para nuevos proyectos, sino a la entrada en el país de los productos corrientes para la marcha normal de su economía. Y esto quiere decir que el crecimiento tendría que descender en su ritmo a la vez que se podría producir una agitación interna, tanto política como económica. Si el Gobierno intenta altas tasas de crecimiento bajo estrictas restricciones a las importaciones, se vería entonces atrapado dentro de unas alternativas todas ellas inoportunas. Podría producirse todavía otra limitación de salarios con un marcado deterioro en la distribución de la renta -ya muy desigual- y las posibilidades consiguientes de malestar social; o fracasar el esfuerzo para contener la inflación, corriéndose el riesgo de otra espiral ascendente precios-salarios de la magnitud de la de los años sesenta, con el riesgo de que el Gobierno pierda el apoyo residual de la clase media urbana.

Si este oscuro cuadro pintado por las estadísticas se convierte en real y persistente, podrían aparecer grietas en la fachada del Gobierno con predominio militar, ya que su legitimidad se deriva, en gran parte, del "bum" económico. El malestar económico puede mezclarse con la oposición política de tal forma que resulte difícil separar lo que es causa de lo que es efecto. Los existentes indicios de disgusto podrían multiplicarse entre las clases medias altas, los principales beneficiados hasta este momento, que verían así frustradas sus esperanzas y estrangulados sus modelos económicos consumistas. Podría entonces, aparecer el descontento entre los sectores de la clase media baja, cuya aquiescencia es importante para la estabilidad del régimen. Llegada esta circunstancia, el malestar podría alcanzar a los grupos laborales urbanos y las estructuras corporativas existentes podrían, finalmente, mostrarse incapaces de contenerlos. La discusión podría manifestarse inicialmente en formas económicas tales como paros laborales, aunadas con una más adecuada oposición política al régimen. Cuanto más responda el Gobierno a la creciente oposición, con una represión más dura, mayor será el riesgo de alineación entre las clases de ingresos medios y altos, que hasta ahora constituyen apoyo del régimen.

Las prolongadas dificultades económicas pueden exacerbar las tensiones en el propio seno del Gobierno militar. Para los "militares como gobierno", gobernar en una atmósfera decreciente de división interna resultaría difícil ya que, para los "militares como institución", constituye un imperativo contar con una completa unidad nacional. Los debates dentro del Gobierno sobre medidas para hacer frente a la crisis económica podrían caldear el ambiente. A plazo inmediato, por ejemplo, las medidas necesarias

para atraer capital extranjero pueden aumentar la oposición de los militares nacionalistas, aquellos que se opusieron en 1975 a las medidas de reapertura de la industria brasileña del petróleo a las compañías extranjeras. O la oposición política unida al des- concierto económico dá más fuerza a los "de línea dura" (no encon- tramos otro término mejor) dentro de la estructura militar, aque- llos que se muestran más reacios a cualquier apertura del sistema político, con lo cual cierran posibles futuras opciones y condu- cen hacia un período de represión y tortura, lo más duro y difícil para los "militares como institución".

Es poco concebible que una descomposición interna de BRA- SIL alcanzase, dentro de la futura década, un punto tal que pu- diera constituir un peligro para la seguridad de los propios EUA. En un caso extremo, la violencia interna podría llegar a ser un factor -quizás con el apoyo real o supuesto de CUBA- de inestabi- lidad y de un prolongado período de desorden político que conduje se a una más seria variedad de temores que los provocados por el giro brasileño hacia la izquierda, a principios de los años sesen- ta. Pero incluso acontecimientos menos dramáticos podrían poner en duda los supuestos de la política actual norteamericana, parti- cularmente si tales acontecimientos vienen acompañados de un derro- camiento del régimen militar y la subsiguiente inestabilidad en CHILE, URUGUAY, ARGENTINA y otros Estados. Un "perfil bajo" ameri- cano podría hacer a WASHINGTON menos firme y atractivo como garan- tía de la estabilidad interna e independencia externa de los regí- menes autoritarios y de otros del Continente.

ARGENTINA: nuevos tipos de violencia dentro del Estado

Hace un decenio AMERICA LATINA estaba dominada por los mo- vimientos de la guerrilla rural, en PERU, VENEZUELA, BOLIVIA y otros países. Hace un quinquenio el foco se trasladó del medio ru- ral al ciudadano, constituyendo los Tupamaros en URUGUAY el tipo de guerrilla urbana más prominente. A mitad de los años setenta la situación se presenta muy poco diferente. Ni las guerrillas ur- banas ni las rurales han tenido éxito en ningún sitio, exceptuada CUBA, y en muchos casos han sido reprimidas e incluso erradicadas. Pero persiste la violencia interna en varios Estados, por ejemplo ARGENTINA, COLOMBIA, y AMERICA CENTRAL. El caso argentino nos muestra las consecuencias de las nuevas formas de violencia en di- ferentes contextos políticos y económicos.

La actividad de las guerrillas en la última década fue esencialmente militar. Y para enfrentarse a tal actividad los ins- titutos castrenses y policiales de la región perfeccionaron sus medios y sus métodos, no faltándoles a los gobiernos autoritarios ni voluntad ni capacidad para actuar sobre los elementos de la opo-

sición. Naturalmente que la fuerza de la guerrilla rural radica en las relaciones entre sus componentes y la población de las localidades próximas al teatro de sus operaciones, requisito indispensable para su éxito; un pueblo amistoso proporciona un ambiente seguro y un apoyo logístico, ambos necesarios para la subsistencia de los guerrilleros. En concepciones similares se basó la actuación de la guerrilla urbana pero, evidentemente, en este caso su aplicación resulta de dudosa eficacia. Podrían resultar efectivas si la guerrilla actuase con discreción, en pequeños grupos organizados principalmente con el fin de alcanzar victorias militares localizadas. No obstante, el caso argentino en particular nos muestra lo que puede ocurrir cuando se vulneran estas concepciones, lo que hicieron las guerrillas de la última década.

ARGENTINA, con una población de 25 millones de habitantes, es uno de los países más ricos de AMERICA LATINA. Es el segundo en "renta per capita" de la región con 1.100 dólares, pero su reciente historia económica ha sido de estancamiento. ARGENTINA es una nación moderna y altamente politizada y su política está muy polarizada, siendo sus polos de atracción el "Peronismo" y los grupos que lo integran.

Desde el acceso al poder de los militares, en marzo de 1976, dos grupos principales de guerrilleros vienen actuando en la ARGENTINA: los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Los grupos pretenden estar concebidos con un criterio tradicional. El ERP es, por ejemplo, considerado como "pro-HABANA". Existe una pretensión persistente de buscar conexiones entre los grupos de varias naciones y de medios externos de adiestramiento y apoyo. Sus éxitos y fracasos se tiende a definirlos y valorarlos en términos militares: el "frente" del ERP en TUCUMAN se creyó haberlo desmantelado en el verano de 1976, después de que el gobierno dió muerte a dos de sus más antiguos dirigentes. Esta tendencia se ve reforzada por las inclinaciones de los gobiernos y de sus fuerzas armadas, para los cuales es mejor definir la amenaza como subversión armada (o puro bandidaje) que ser tratada con medidas que exijan la aplicación de la pericia técnica poseída por las fuerzas policiales y militares. El hacer frente a la amenaza de la guerrilla como tarea de las fuerzas políticas conferiría legitimidad a los grupos de oposición, agudizando los problemas de política interior.

No obstante la experiencia argentina indica que tales concepciones son inadecuadas. La violencia podría seguir constituyendo una fuerza política incluso si se aniquilasen todas las organizaciones actuales y fuesen muertos o hechos prisioneros sus dirigentes. Los Montoneros comenzaron siendo un grupo peronista

escindido, que apuntaba nuevas formas de relación entre una política de "legitimidad" y violencia. Durante el último año el Gobierno de Perón en ARGENTINA, y el primero del Gobierno militar, existen informaciones de alianzas entre los grupos guerrilleros y miembros disidentes de los sindicatos trabajadores industriales. Para éstos, las amenazas de violencia añadieron agresividad a su campaña contra los dirigentes obreros nacionales que los disidentes consideraban como agentes del Gobierno. Con ello la guerrilla obtuvo otro medio de combatir al Gobierno a corto plazo y la promesa de un más amplio apoyo a plazo más largo.

Incluso son concebibles las formas menos coordinadas de violencia que resultan todavía menos vulnerables a los tradicionales instrumentos de represión: raptos políticos y asesinatos. En algunos casos esto puede constituir solo una parte de un más amplio plan bien organizado; en otros pueden ser respuestas aisladas a agravios específicos, e incluso puede que en otros no exista ningún móvil político, sino que se trate simplemente de la acción de unos delincuentes comunes, que disfrazan su actividad como violencia política. Otro ejemplo lo constituyen las "escuadras de la muerte" del ala derecha que han venido operando en BRASIL y ARGENTINA. Los regímenes militares pueden verse tentados a la tolerancia, y aún al apoyo, de tales grupos lo que, aparentemente, hizo el Gobierno argentino en 1976, como un medio de realizar lo que la ley o la moralidad del Gobierno no autorizan. Sin embargo, estas escuadras, una vez establecidas, pueden resultar difíciles de controlar y su violencia hacerse indiscriminada. El Gobierno puede concluir por aparecer, y serlo, como represivo y sin embargo ineficaz, y las guerrillas antiguubernamentales ser capaces de seleccionar sus blancos (por ejemplo el Gobierno como organizador de la Copa Mundial de Fútbol en ARGENTINA) con vistas a la máxima repercusión internacional de sus acciones.

Actualmente ARGENTINA está, en cierto sentido, en determinado punto del "ciclo", el del sistema político civil abriéndose paso una vez. No está nada claro que el Gobierno militar sea capaz de terminar, ni con la inestabilidad política ni con la violencia, o que pueda controlar las tensiones dentro de la propia institución. La dispersión de la violencia hace más difícil su represión pero resulta menos perturbadora desde un punto de vista político. El verdadero peligro para el Gobierno está en que a la violencia se mezclen los agravios injustificados -y de reacción legítima- por ejemplo que los obreros se nieguen a ser el soporte único del programa de austeridad y que no se les

permita expresar su descontento a través de cauces "legítimos" porque los mandamases de la unión laboral son lacayos del Gobierno (26).

Es difícil predecir hasta que punto, y cómo, la violencia interna en ARGENTINA puede provocar una respuesta internacional -y aún más específicamente de los EUA. La mayoría de las respuestas internacionales son de orden económico -menos préstamos, por ejemplo- y reducen la capacidad de maniobra de los gobiernos afectados. La historia de la ARGENTINA, con unas relaciones distantes de los EUA, parece predecir que los americanos responderán con menos rapidez y menos directamente en el caso argentino que en el de cualquier otra nación de AMERICA LATINA. WASHINGTON, que reconoció rápidamente al régimen militar de BUENOS AIRES en 1976, continuará probablemente con su aprobación tácita. Los EUA pueden intentar presentar la violencia interna como producto de subversión exportada por CUBA o la URSS. Sin embargo, queda formulada la pregunta de cómo respondería WASHINGTON a largo plazo si ve defraudada su fe en los regímenes militares latinoamericanos.

IV. BRASIL: HEGEMONIA REGIONAL

En el último quinquenio ha sido BRASIL el país de AMERICA LATINA que con más frecuencia ha polarizado la atención de los países de fuera del área y ha constituido la preocupación de muchas de las naciones dentro de la región. Durante años se viene diciendo en Latinoamérica que "BRASIL es el país del futuro y lo seguirá siendo". Ahora, en la década de los 70, parece que ese futuro está a punto de llegar. Llega a caballo del "bum" económico brasileño, cuyas magnitudes han sido muy aireadas por la prensa. Las tasas reales de crecimiento del PNB en 1969 han alcanzado el 9% y permanecieron por encima del 10% desde 1970 hasta 1973. El crecimiento industrial desborda el crecimiento total, aproximándose al 15% en 1973 y las exportaciones llegaron al "bum", multiplicándose por cuatro entre 1968 y 1974.

Con el "bum" económico llegó la proyección de la actividad brasileña más allá de sus fronteras, actividad que se manifestó más intensamente en los Estados "tapón" fronterizos, tanto

(26) Un general argentino con mando en las operaciones contra la guerrilla rural, en 1976, dió testimonio, quizás inadvertidamente, de las relaciones entre la violencia y la legitimidad política. Alegaba con disgusto que cada vez que el Ejército aniquilaba a una guerrilla, la política de austeridad económica del Gobierno creaba cinco más ("Latino América" - 6 agosto 1976).

de ARGENTINA como de BRASIL. Las iniciativas económicas engendran sospechas de motivos políticos. Dentro y fuera del hemisferio se considera a BRASIL como un "Leviatan local" o como el "hegemón" regional, quizás sucesor o delegado de los ESTADOS UNIDOS.

Este capítulo analiza el tema de la hegemonía brasileña ¿Cuál puede ser la naturaleza de la hegemonía regional? ¿Puede BRASIL aspirar a tal posición? ¿Lo hará?. Y si lo hace, ¿cuáles serán los problemas que se susciten para las naciones de dentro y fuera del área?.

La política exterior del "bum"

La consecuencia más sobresaliente del éxito económico brasileño fue sin duda alguna la clara expansión de su actividad en los Estados "tapón". El "bum" puso también de manifiesto la importancia de la conexión entre BRASILIA y WASHINGTON y de las necesidades brasileñas de importar petróleo.

Expansión en los Estados "tapón"

El aumento del peso específico brasileño se ha sentido con más intensidad en los Estados "tapón" -URUGUAY, PARAGUAY y BOLIVIA-. BRASIL ha presionado para la obtención de concesiones de gas y petróleo en BOLIVIA y los brasileños constituyen la colonia prominente en la provincia boliviana de ORIENTE. El Gobierno brasileño está desarrollando un proyecto hidroeléctrico de quinientos millones de dólares para aprovechamiento de las aguas del ITAIPU, en territorio paraguayo. Este proyecto convertirá a PARAGUAY en el mayor exportador de energía eléctrica (27). Existen también sospechas de la intervención brasileña en el golpe que derribó en 1971 al gobierno izquierdista de Torres en BOLIVIA. Y han habido informaciones de prensa afirmando la intervención del sector privado, si no del propio gobierno, en el complot que derribó el régimen de Allende, en CHILE, en 1973.

La mayor parte de la actividad ha sido de carácter económico y puede ser explicada exclusivamente en términos económicos. ITAIPU suplirá escasamente la potencia que necesita la zona industrial Centro-Sur del BRASIL y la economía de este país

(27) Además de estas inversiones económicas existen ofertas de unas modestas ayudas militares bilaterales: 13,5 millones de dólares en créditos a BOLIVIA y 7,5 millones a URUGUAY, además de unos programas de asistencia militar en PARAGUAY y BOLIVIA.

precisa del petróleo y del gas boliviano. Sin embargo las acciones brasileñas han sido interpretadas a menudo, a la luz de la geopolítica, con intenciones hegemónicas (28). El cambio de la orientación política de los Estados "tapón" saliendo de su orientación histórica hacia la ARGENTINA y dirigiéndola hacia BRASIL, ha sido sorprendente. Por el momento las acciones brasileñas parecen representar una combinación de necesidades de una economía en expansión y un interés político en asegurarse un cierto grado de influencia sobre sus vecinos, relativamente débiles e inestables. La orientación de estos vecinos hacia BRASIL es un síntoma de que el clima económico es el que prevalece en la región.

La conexión con los ESTADOS UNIDOS

Las relaciones con los EUA constituyen un segundo frente en la política exterior brasileña. Al igual que en el caso de los Estados "tapón", los hechos resultan suficientemente claros, pero pueden prestarse a distintas interpretaciones. BRASIL ha sido descrito recientemente, tanto dentro como fuera de AMERICA LATINA, como un "delegado" (y aún como un "sub-imperialista") de los EUA para Latinoamérica. A BRASIL se le contempla como una especie de virrey que dejaría WASHINGTON en SUDAMERICA si los americanos decidiesen cesar en su influencia directa sobre la zona. El Presidente Nixon pareció confirmar este punto de vista cuando en 1971, dijo "ir a BRASIL es ir a AMERICA LATINA". El compromiso del Secretario Kissinger en 1976 de una consulta anual con BRASIL a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores -el primero de tal clase establecido con un gobierno latinoamericano- se interpreta como otra señal del papel de BRASIL como delegado de WASHINGTON.

Por otra parte, el Gobierno brasileño pone gran énfasis en afirmar que sus relaciones con los EUA no tienen nada que ver con sus acciones en AMERICA LATINA. Es más, los funcionarios del citado Gobierno exponen la serie de desacuerdos con WASHINGTON, como evidencia de la independencia de BRASILIA. Los ESTADOS UNIDOS expresaron su desagrado por el precipitado reconocimiento del MPLA de ANGOLA por parte del BRASIL (en noviembre de 1975); por su voto en 1975 a favor de la resolución anti-sionista en las Naciones Unidas; y, sobre todo, por su acuerdo nuclear con

(28) La geopolítica ha sido un tema persistente en los estudios de la "Escola Superior da Guerra" de BRASIL. Sus ansiosos vecinos están pendientes de las interpretaciones geopolíticas establecidas en un libro de gran influencia aunque fue escrito hace más de una década, del que es autor uno de los miembros decanos del actual gobierno brasileño, el General Golbery do Couto e Silva. El libro se titula "A geopolítica do BRASIL".

la REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (también de 1975); por su parte los brasileños muestran su irritación por las dificultades puestas a que sus productos manufacturados tengan acceso a los mercados americanos, en particular por la imposición del Gobierno estadounidense del llamado contravalor de los impuestos de aduanas, aplicado en 1974 a las exportaciones de zapatos del BRASIL.

Es importante distinguir diferentes niveles en las relaciones entre BRASIL y los EUA, ya que ello da una medida de la realidad de las críticas que se le hacen al Gobierno brasileño. En un primer nivel, el Gobierno de BRASILIA disfruta de libertad de maniobra en la región, proporcionada, aunque en forma abstracta, por la atenuada influencia americana en la misma; y muestra gran pericia en la explotación de ese espacio, sirviendo sus propios intereses que no están ya sujetos a la dependencia automática de WASHINGTON, aunque con ello los conflictos entre ambas naciones sean inevitables. Sin embargo, en un segundo nivel existen obvias coincidencias de interés regional entre los dos países; una de ellas es la estabilidad interna de los Estados "tapón", y quizás la otra, la limitación de la influencia soviética en el ATLANTICO SUR, y todavía a un nivel general cabría señalar que el Gobierno brasileño se ve constreñido por el modelo económico elegido por él mismo y por la particular estructura de sus relaciones con los EUA y el resto del Norte, im puesta por este modelo.

Pragmatismo y necesidades de la economía

Las acciones específicas emprendidas por BRASIL en los últimos años reflejan una combinación del propio interés del país en los campos económico y político. El Ministerio brasileño de Asuntos Exteriores, Itamaraty, es envidiado ampliamente en toda AMERICA LATINA por su profesionalismo y habilidad, actuando siempre al servicio del interés nacional, sea cual fuese el color ideológico de los distintos gobiernos en el poder. Permanece una influencia en el gobierno, particularmente en Asuntos Exteriores, que es más política que económica. Esta influencia quedó patente cuando el voto brasileño en favor de la resolución anti-sionista, que propiciaba su tradicional política de "equidistancia" en el conflicto árabe-israelí, y en el reconocimiento del MPLA, una acción que formaba parte de un anhelo de penetración en los países de habla portuguesa de reciente independencia. Ambas decisiones suscitaron controversia dentro de BRASIL e incluso entre los mismos militares; la ac -

ción en ANGOLA pudo haber sido emprendida previendo el desenlace final de su guerra civil (29).

Estas y otras acciones recientes sugieren la importancia primordial de las consideraciones económicas en la determinación política exterior. El voto de BRASIL en las Naciones Unidas, al igual que el de otros países, fue en gran parte debido a no querer enemistarse con las naciones árabes productoras de petróleo. En el reconocimiento del MPLA, el interés económico se mezcló con la ambición política: BRASIL espera obtener una concesión en el petróleo angolano (CABINDA). El "bum" ha sido un voraz consumidor de energía y la crisis petrolera de 1973 ha puesto de manifiesto la dependencia brasileña de los crudos de importación. En 1975, el 48% de las necesidades energéticas del país fueron cubiertas por el petróleo (BRASIL está relativamente bien abastecido de energía eléctrica) y alrededor de un 70% de este petróleo fue importado. BRASIL gasta ahora en la importación de crudos más de lo que gastó en 1965 en pagar el total de sus importaciones!

La estabilidad de la economía brasileña y la política

BRASIL, sólo por sus dimensiones, constituye una fuerza a ser tenida en cuenta por AMERICA LATINA. Pero su prominencia en la región en estos últimos años, y particularmente su influencia más allá de sus fronteras, está basada en una combinación de sus ventajas naturales, sus realizaciones económicas, y su estabilidad política. Gran parte de la actividad brasileña en los Estados vecinos se deriva directamente del desarrollo de su economía doméstica; aparte de que su gobierno autoritario le permite una gran libertad para sus iniciativas de política exterior -por ejemplo el caso de ANGOLA- le proporciona además una relativamente unificada coalición de poder, que si no popular, por lo menos no se ve enfrentada a una oposición interior capaz de amenazar la supervivencia del gobierno, o de vetar sus decisiones políticas.

Inevitablemente, cuando se valora a BRASIL como potencia regional del futuro, dejando aparte su calidad de "hegemón" en AMERICA LATINA, debe tenerse en cuenta qué posibilidades tie

(29) Cuando yo estaba en BRASIL en marzo de 1976, la razón que se daba con más frecuencia para explicar el reconocimiento apresurado del MPLA, diferente de la existencia de una buena información acerca del potencial de las facciones angoleñas, era la creencia de que los EUA de 1975 no querían ni podían intervenir decisivamente en el conflicto; por consiguiente BRASIL actuó de acuerdo con sus propios intereses,

ne de continuidad en su desarrollo económico y en su estabilidad política. El punto de vista pesimista fue expuesto en el capítulo III, junto con las consecuencias de tan improbable eventualidad. Este capítulo contempla la panorámica brasileña con más esperanzas y optimismo y con una más alta probabilidad de que sueconomía y política interna continúen permitiéndole a BRASIL mantener una posición predominante en la región, con influencia fuera de ella. Para aproximarse a las realidades futuras de este país tendríamos que responder a tres preguntas:

1. ¿Con qué problemas serios tendrán que enfrentarse en el futuro los que dirigen la economía brasileña?.
2. ¿Qué probabilidad hay de un cambio básico en la actual forma de gobierno autoritario, con predominio militar?.
3. ¿Qué probabilidad existe de un cambio, no en la forma de gobierno pero sí en la dirección de su política, lo que podría suponer una mutación en las afinidades e intereses de BRASIL fuera de sus fronteras?.

Crecimiento industrial y el problema del cambio exterior

Como se indicó en el Capítulo III, las altas tasas de crecimiento brasileño en el período 1968-73 marcaron una reaparición de la expansión económica ocurrida entre los años 1949 y 1961. En el lapso 1968-73 el gobierno autoritario desarrolló y manipuló un espectacular paquete de medidas políticas: una limitación salarial y la disponibilidad de mano de obra no calificada, llevaron el nivel de salarios por debajo del nivel de inflación, reforzando así la capacidad exportadora nacional; y las exportaciones fueron también estimuladas por incentivos específicos y por un sistema de mini-devaluaciones ("dispositivos reguladores") que redujeron en un alto grado de especulación monetaria, evitando la sobrevaluación del "cruceiro". Muchas de las partidas de importación, debido al desarrollo industrial, se financiaron mediante préstamos obtenidos en el mercado de eurodólares. Mientras se le daba prioridad a la industria, la disponibilidad de tierras sin cultivar, en las regiones occidentales y del centro-sur, aseguraban que la producción agrícola podría producirse a bajo costo.

En 1973 quedó interrumpido el ritmo de crecimiento anual del 10%. Los evidentes responsables de ello fueron la subida del precio del petróleo y la consiguiente recesión económica a escala mundial. Lo primero significó que BRASIL tuvo que restringir sus importaciones, mientras que lo segundo produjo una reducción, tanto en los precios como en el volumen de sus materias primas

de exportación. No obstante, como se indicó ya previamente, los acontecimientos de 1973 sólo exacerbaron la reducción del cambio exterior, al cual BRASIL hubiese tenido que hacer frente en cualquier caso ya que los gastos de importación consecuentes al "bum" económico fueron altos (30).

Las medidas deflacionarias tomadas en 1974 y 1975 disminuyeron el ritmo de la inflación -que había subido desde un 20% en 1973 a un 35% en 1974- imponiendo severas restricciones a la importación a finales de 1975 y durante todo el año 1976. Sin embargo, el coste de estas medidas ha sido dar por tierra con el "bum". Todavía en 1975 se registró un crecimiento económico, pero sólo entre el 3,5 y el 4%, o alrededor del 1% por persona, habida cuenta del aumento de población.

A medio plazo, el cambio exterior constituirá el problema más agudo para la economía brasileña. Mientras que hoy su deuda exterior es aceptable, proyectada hacia un futuro de varios años no lo parece. Poco se habló el año pasado del muy cacareado, en principio, descubrimiento de petróleo en aguas de CAMPOS, pero, en cualquier caso, esto podría representar una solución para la década de los 80, pero no para la presente. Con la recuperación económica del mundo industrial y con la experta y compleja dirección económica y agresiva promoción de las exportaciones, las tasas de crecimiento brasileñas permanecerán positivas. Pero las metas a alcanzar deberán, forzosamente, ser más modestas, más cerca del 5 que del 10% desde finales de los 60 hasta comienzos de los 70.

Si las dimensiones del "bum" brasileño son bien conocidas, el precio pagado por él es igualmente notorio: gran parte de la población ha sido simplemente ignorada. Ello puede ocasionar serias dificultades, y aún peligros, para el Gobierno; ello, sin embargo no parece que ocurra, por lo menos en el próximo quinquenio. Mientras que en 1960 la clase más alta de la población percibía el 27,4% de la renta nacional, en 1970 este porcentaje había subido hasta el 36,3. El mercado había empujado los sueldos de muchos de los ejecutivos de SAO PAULO por encima de los de sus colegas de AMERICA DEL NORTE. Por contrapartida, el 40% de la población brasileña, en su más bajo nivel social, vió reducida su participación en la renta nacional -durante el mismo período- desde el 11,2 al 9%.

(30) Entre 1965 y 1969 la deuda exterior de BRASIL, a largo plazo, se triplicó, mientras que su déficit de cambio exterior en cuenta corriente alcanzó en 1974 casi los 7 mil millones de dólares, comparado con un promedio anual alrededor de mil millones de dólares, durante el período del "bum". La deuda exterior acumulada consumió en 1975 el 44% de los beneficios de la exportación.

Para la mayor parte de los "anti-comunistas" -aquellos que, como Celso Furtado, sostienen que la expansión industrial no debe ser mantenida sin una distribución interna de la renta nacional- todo este proceso ha sido equivocado. El crecimiento rápido continúa a pesar de la mala redistribución entre pobres y ricos. Pero, cuando menos, tendrá que haber una reconsideración en la producción de ciertos bienes de consumo, particularmente del símbolo del "bum", de los automóviles. BRASIL no puede sostener la actual tasa de importación de acero y petróleo, para fabricar y hacer funcionar más y más automóviles. Esta medida provocará, a corto plazo, disgustos y puede causar decepción entre los que apoyan al régimen que verán cerrado su acceso a la posesión de un automóvil, lo que ellos identifican como un signo del éxito económico de BRASIL, y de ellos mismos. Esto no afectará, sin embargo, en grado preocupante al crecimiento, en su conjunto (31).

La creciente diferencia entre ricos y pobres han venido acompañada de un progresivo desequilibrio entre las distintas regiones de la nación. La zona nordeste, con treinta millones de habitantes, ha ido quedando cada vez más rezagada, mientras que la centro-sur continúa su despegue de región favorecida. Esta desigualdad regional tiende a crecer y representa un peligro potencial -seguramente debe constituir una preocupación para un gobierno militar cuyos oficiales tienen una gran preparación en geopolítica- pero no resulta fácil concretar como se podría materializar ese peligro en los próximos años. Es difícil, evidentemente, imaginarse la región nordeste como punto focal de una oposición que podría amenazar al gobierno, o incluso a reconsiderar su planeamiento económico.

La estabilidad del autoritarismo militar

El gobierno autoritario brasileño, con predominio militar, lleva una docena de años en el poder y parece probable que permanezca en él durante todo el próximo decenio. Mantendrá su posición, como hasta ahora, mediante una política mezcla de halagos

(31) Un grupo de economistas titulados ha empezado a argumentar que la política de redistribución puede ser llevada a cabo sin cercenar necesariamente el crecimiento. En BRASIL empieza a hacerse visible un desafío al "modelo" económico del Gobierno. El Ministro de Industria y Comercio, Severo Gomes, y los miembros del partido oficial de la oposición, el Movimiento Democrático, arguyen que dadas las restricciones de divisas la orientación exportadora debe ser frenada en beneficio de una producción dirigida a un mercado interior en expansión.

y castigos (zanahorias y palos). Continuando con su ineptitud para edificar una base de poder civil, seguirá constituyendo una fuente de tensión política y una razón para que los militares no se decidan a desistir de su permanencia en el gobierno. Para 1976 el Presidente Geisel anunciaba su política de "distensión" cuyo desarrollo puso en ejecución a ritmo lento. La promulgación de nuevas medidas políticas y económicas de un sistema más abierto proporcionó a los militares poco que ganar y mucho que perder: una oposición auténtica prestaría una atención constante a los fallos económicos y sociales. En un próximo futuro cabe pensar en la posibilidad de un giro hacia una mayor represión y manipulación política. Lo que puede ocurrir a largo plazo es, naturalmente, más difícil de predecir, pero cualquier amenaza a la supervivencia del gobierno tendría que analizarse a través de factores y consideraciones que de momento no se pueden concretar.

Para aquellos que abogan por las reglas de juego impuestas por el gobierno, las ventajas -en dinero, prestigio internacional y oportunidad profesional considerables. Los partidos políticos oficiales, el del gobierno, Alianza para la Renovación Nacional (ARENA) y el de la oposición, MDB, no se les permitellegar a un equilibrio de fuerzas mediante unas reglas cambiantes con las circunstancias; las elecciones de 1974 fueron, por todos los conceptos, relativamente libres, mientras que los resultados de las votaciones de cuatro años antes fueron claramente manipulados por el gobierno.

En contra de los que defienden el sistema, alegando sus aspectos positivos, debe dejarse bien sentado de que el régimen está mantenido por medidas represivas -retiros o ceses forzados, derogaciones y falta de "habeas corpus"- apoyadas en la amenaza del empleo de la fuerza. Sea o no endémica la tortura en los sistemas autoritarios, la fuerza, ocasionalmente ejercida, si lo es. El refinamiento tecnológico de las fuerzas de seguridad interior de BRASIL deja en mal lugar a los policías de muchos Estados del Norte. Por ejemplo, grandes bancos de datos para ordenadores ayudan a la identificación y localización de los oponentes al régimen.

El problema de las torturas muestra claramente la divergencia entre gobernar y mantener la cohesión y unidad de las fuerzas armadas, los "militares como gobierno" y los "militares como institución", ya que para la mayoría, las acciones de seguridad interna inmiscuyen a la institución castrense en este problema. La creciente centralización del gobierno nacional desde 1964 ha dejado, sin embargo, a los Comandantes Generales Regionales del Ejército bastante autonomía en el cumplimiento de sus misiones, cualesquiera que fuesen sus deseos como Jefe del Gobierno; el General Geisel tuvo que enfrentarse con el hecho, y la presencia,

de muchos oficiales de alto rango -los de la "línea dura"- que se opusieron desde el principio a la política de "distensión" y apertura. Geisel, un General retirado, fue capaz de destituir, en octubre de 1975, al Comandante del Segundo Ejército. (SAO PAULO) después de que un destacado periodista muriese en la cárcel, bajo la custodia de las fuerzas de seguridad del citado Segundo Ejército; pero esta dimisión es la excepción y no la regla.

Los acontecimientos de 1976 indican que los de la "línea dura" han recuperado su ascendiente dentro del ámbito militar, al menos en cierto tipo de problemas. Se oye hablar menos de "distensión", y se produjo una ola de disposiciones negando sus derechos civiles a varios parlamentarios de la oposición. Las elecciones para el Congreso, de 1974, en las cuales se le permitió al MDB, partido de la oposición, una campaña que incluía la crítica a la política del gobierno, el ARENA. La mayoría de este partido en la Cámara baja se redujo de un 72 a un 53%, y se evitó la pérdida del control de la Cámara alta sólo porque los dos tercios de sus miembros no les correspondía entrar en reelección. Los "duros" de los militares interpretaron esta derrota como una confirmación de la debilidad de la política de distensión. Después de algunas ambiguas promesas de Geisel sobre elecciones municipales, éstas se celebraron en noviembre de 1976. Los resultados no fueron claros ni definitivos: ARENA venció por el 53,8% de los votos, lo que no debería interpretarse como un repudio a Geisel y a su política, pero hay que aclarar que esta mayoría fue posible mediante una presión gubernamental sobre el partido de la oposición, que le hizo prácticamente imposible competir en un tercio de los municipios.

Para el resto del período presidencial de Geisel (hasta marzo de 1980), los de la línea dura parece que continuarán constituyendo una fuerza con la que habrá que contar. Cabe contemplar el problema ante un abanico de posibilidades: suspensión del Congreso (como en 1968); la oposición puede ser purgada mediante la regulación de derechos ciudadanos a parte de sus miembros (lo que, a su vez podría provocar un boicot al Congreso por parte del MDB); y cualquier manipulación de tipo electoral (por ejemplo, limitar las campañas preelectorales de la oposición). Si se incapacitase el Presidente Geisel antes del término de su mandato, y los militares tuviesen que elegir sucesor con apresuramiento, podría producirse tensiones en el propio seno de las fuerzas armadas (como ocurrió en 1969 cuando se produjo otra sucesión presidencial).

No obstante, e incluso a más largo plazo, existen pocas probabilidades de un cambio drástico en el sistema político. Desde un punto de vista militar no parece verosímil una cesión de poderes a una coalición civil ya que la desconfianza del elemento castrense hacia los políticos profesionales, es muy profunda. Si

parece poco probable que los militares se decidan a dejar el poder, parece aún menos probable que se vean forzados a cederlo. El gobierno ha conseguido un éxito razonable en captarse a los jóvenes cultos de la clase media, que en los primeros años del régimen constituían el coro más estridente de la oposición, y aún ha obtenido mayor éxito en la erradicación de los grupos armados de oposición. Un factor menos preciso es la naturaleza patrimonial de la sociedad brasileña, que juega una parte en el conflicto social entre ricos y pobres para disminuir la conciencia de clases. Y existen unas divisiones raciales, lingüísticas o regionales, poco acusada, que pudieran ser aprovechadas como pretexto o aglutinante de una oposición organizada contra el actual gobierno.

Permanencia en la orientación de la política exterior

Si, como parece probable, continúa el régimen militar, ¿podría producirse un cambio en el equilibrio de fuerzas dentro del estamento castrense que hiciese cambiar la orientación brasileña en lo que respecta a los asuntos del hemisferio y aún mundiales, según podría deducirse por los acontecimientos de los últimos años?. Pueden ocurrir pequeñas alteraciones, pero no parece probable que vayan a tener lugar cambios fundamentales. Si bien los militares "moderados" han sido incapaces de imponerse a los "duros" en cuestiones de política interior, estos últimos, que tienden a mostrarse más "nacionalistas" en asuntos internacionales, tuvieron menos éxito que aquellos en los asuntos relacionados con la política exterior. Su más notorio revés lo constituyó la dimisión en 1970 del general "nacionalista", Albuquerque Lima, después de su "campana" en el seno de las fuerzas armadas para ser promovido a la Presidencia en 1969. El curso del debate en el bienio 1974-75 sobre el acceso de firmas extranjeras a la industria del petróleo, con unas bases de contrato a todo riesgo, indica que el mando militar continúa siendo capaz de acallar a los disidentes de los sectores más "nacionalistas".

La institución militar brasileña está profundamente conectada con, y predispuesta hacia, las fuerzas armadas estadounidenses; esta inclinación quedó particularmente clara en los primeros años después de la intervención militar de 1964. El Ejército brasileño fue el único de AMERICA LATINA que participó en la Segunda Guerra Mundial, luchando en ITALIA al lado de los americanos, y la experiencia dejó una profunda impresión entre los participantes y el país. El Presidente Geisel es el último de sus camaradas para quien tal experiencia fué personal, pero las raíces quedan y calaron hondo en la institución. Entre 1952 y 1969 más de cinco mil oficiales brasileños recibieron instrucción y

adiestramiento en los ESTADOS UNIDOS. Es difícil predecir el efecto de esta presencia militar brasileña en los centros docentes castrenses americanos (32), pero los indicios son de una permanente percepción de un interés común entre el personal de las fuerzas armadas de ambos países.

En los primeros años después de 1964 el gobierno brasileño aceptó la concepción americana de un mundo dominado por el conflicto Este-Oeste, en la cual la seguridad constituía el elemento prioritario, afirmó su posición anti-comunista y se identificó plenamente con Occidente. Esto ha cambiado y las discrepancias económicas Norte-Sur se muestran ahora claramente entre los dirigentes de BRASIL. Pero el sentido de un común interés con los EUA es todavía fuerte y parece que permanecerá así, apoyando una política regional de seguridad basada en las siguientes premisas: estabilidad en los Estados "tapón", oposición a los regímenes izquierdistas y, quizá, intentos de neutralizar la creciente influencia soviética en el ATLANTICO SUR. Las políticas brasileña y americana con respecto a CHILE de Allende fueron coincidentes, aunque tales políticas no fuesen explícitamente coordinadas, y BRASIL intervino, probablemente, con más eficacia e intensidad que los EUA en la preparación de las fuerzas de seguridad uruguayas en las técnicas de lucha contra la subversión.

Por otra parte, los problemas económicos tratan de aumentar la separación entre los Gobiernos de BRASILIA y WASHINGTON, pudiendo entrar en colisión en determinadas zonas como pueden ser el AFRICA negra y el Oriente Medio, donde los brasileños parecen estar interesados. Mientras que BRASIL continúa limitado en sus acciones por las necesidades de capital extranjero, tal limitación es menos efectiva en las relaciones directas entre ambos Gobiernos; la ayuda bilateral americana al BRASIL, que fué importante durante el desarrollo de la Alianza para el Progreso, constituye ahora una suma trivial en comparación con los empréstitos comerciales y multilaterales sobre los que el Gobierno de los EUA ejerce mucho menor control.

Los conflictos económicos americano-brasileños pueden ponerse de manifiesto en varios campos. Los dos países compiten en los mercados internacionales por algunos productos agrícolas, siendo el más destacado las semillas de soja. (Y BRASIL puede oponerse a los esfuerzos estadounidenses de extracción de nódulos de mineral en aguas profundas, nódulos ricos en magnesio del que los

[32] Por ejemplo, cifras parecidas podrían citarse para los militares peruanos antes de 1968, sin embargo el gobierno castrense de LIMA mostró poco "americanismo" después de 1969.

EUA carecen, mientras que BRASIL los exporta en gran cantidad). Existen las conocidas disputas sobre las exportaciones brasileñas de café soluble y sus esfuerzos para establecer unos precios básicos de las cosechas de café, y mucho más importantes los conflictos sobre el acceso a los mercados norteamericanos de los productos manufacturados brasileños. Muchos aspectos de las inversiones extranjeras -envíos de beneficios, políticas de precios y formas de propiedad- pueden generar conflictos y estos conflictos pueden repercutir sobre las relaciones entre ambos Gobiernos. BRASIL no ha estado en primera fila de las organizaciones del Tercer Mundo, pero no ha dejado de tomar participación activa cuando, como En PARIS en 1975-76, tenía algo que ganar. El efecto a largo plazo del papel brasileño en el Tercer Mundo, con respecto a sus relaciones con los ESTADOS UNIDOS, es particularmente difícil de valorar: puede ser una fuente de tensiones o puede resultar grato a WASHINGTON por su influencia moderada y pragmática, o ser una cosa u otra, dependiendo de como se resuelvan los conflictos entre los Estados del Tercer Mundo en cada caso particular.

Si los militares "nacionalistas" llegan a ganar influencia dentro del Gobierno, o si los fallos económicos obligan al régimen a reorientar la producción hacia el consumo interior, se agudizarán los conflictos económicos, particularmente en todo lo que se refiera a inversiones extranjeras. Naturalmente todo es cuestión de grados, dado que las diferencias entre los miembros del estamento militar, probablemente nunca se resolverán del todo. Los "nacionalistas" o aquellos que preconizan el final del "modelo de exportación" pueden ganar influencia en determinados momentos o en problemas específicos, pero en un contexto general de política exterior parece que permanecerá la orientación del Gobierno actual.

Las implicaciones de la hegemonía

"Hegemonía" es un término impreciso y emotivo. Puede referirse, tanto a un estado objetivo de negocios como a una ambición nacional, a un hecho pasivo como a un ejercicio activo de influencia fuera de las fronteras de un país. A BRASIL se le califica como un "hegemón" regional por sus circunstancias de tamaño relativo, estabilidad, riqueza y potencia militar. Sin embargo, mucho más interesante para BRASIL que el rótulo que puede ponerse, son las cuestiones concernientes a las posibilidades de que esa pretendida situación de privilegio le sea disputada, como podrán hacerlo, en que circunstancias debería actuar BRASIL para proteger su posición y que acciones tendría que desempeñar para llevar a cabo tal protección. Las respuestas pueden encontrarse en los acontecimientos de los Estados "tapón" vecinos y, en particular, en las reacciones de ARGENTINA.

La importancia de los Estados "tapón"

Los Estados "tapón" son los más próximos al centro de los círculos concéntricos de la influencia brasileña. Su inclinación hacia BRASIL no implica necesariamente una pérdida de soberanía; ni tampoco supone un presagio de anexión, ya que BRASIL tiene su suficiente territorio dentro de sus propias fronteras y suficientes problemas sin atraerse otros nuevos. Si BRASIL es capaz de recuperar su tasa de crecimiento económico en torno al 5% anual, sus inversiones en los Estados "tapón" continuarán aumentando. Para BRASIL estos Estados constituyen una zona natural de intereses a causa de sus recursos (potencia hidroeléctrica, gas, etc.) y su proximidad a la región brasileña más importante, la Centro-Sur. Otros vecinos de BRASIL (que incluyen todos los otros Estados Sudamericanos, excepto CHILE y ECUADOR) están separados de sus populosas regiones por varios miles de millas. En un futuro más lejano estas selvas del norte y el oeste llegarán a ser zonas de disputa, pero no parece probable que esto ocurra en el próximo decenio. La expansión brasileña hacia los bosques vírgenes, simbolizada por la autopista Transamazónica que tanto preocupó al Gobierno peruano hace unos cuantos años, ha disminuido su ritmo. La vía Transamazónica ha resultado muy costosa de construcción y mantenimiento y todavía más costoso el poblar las regiones selváticas penetradas por la carretera.

El entorno político que acompaña a toda penetración económica puede adoptar muy variadas formas. Sin duda alguna continuará existiendo una estrecha cooperación entre las fuerzas de seguridad de BRASIL y URUGUAY. Así mismo se prevé una continuada asistencia militar brasileña a PARAGUAY y BOLIVIA; dentro de unos años BRASIL puede llegar a ser el más importante suministrador de armas de la región. En 1975 el Gobierno de BRASILIA anunció un plan de desarrollo de industrias de armamento, y ya el país produce varios tipos de aviones ligeros, vehículos motorizados y armas de pequeño calibre, y existen planes más ambiciosos para la propia producción de misiles y la cooperación o licencia de fabricación de unidades navales menores y de aviones más pesados y refinados. Varios países sudamericanos ya le han comprado armas a BRASIL, incluyendo CHILE, como puede verse en el cuadro que figura en el Capítulo I del presente trabajo.

Cierto que los lazos económicos entre BRASIL y sus Estados vecinos pueden tener consecuencias políticas. ITAIPU, por ejemplo, es un motivo de discordia entre brasileños y argentinos, en parte debido a que BRASIL se decidió al aprovechamiento de su potencia hidroeléctrica sin consultar previamente a los otros usuarios del RIO PARANA. Las decisiones en torno a como relacionar las "zonas del cruceiro" en los Estados "tapón" con las eco-

mías vecinas, o acerca del futuro de las colonias brasileñas en BOLIVIA y PARAGUAY (o incluso en ARGENTINA), pueden desembocar también en problemas políticos.

No debe descartarse totalmente la posibilidad de que BRASIL pueda intervenir directamente en uno de los Estados "tapón" si los acontecimientos en uno de estos países supusiesen una amenaza para los intereses brasileños. La intervención podría producirse en uno de estos casos: 1) si la guerrilla interna de una de las naciones vecinas no pudiese ser dominada por su propio gobierno y presentase carácter amenazador en las fronteras con BRASIL, o amenazase con llevar al poder un régimen hostil al sistema brasileño; y 2) si existiese un claro peligro de acceso al gobierno, en un Estado fronterizo, de un partido político cuyo programa económico atentase a los intereses brasileños, por ejemplo el corte de suministros de gas y electricidad. BRASILIA se mostrará cautelosa y precavida de verse envuelta en un problema con algún Estado fronterizo, solo por cuestiones de un mayor o menor desplazamiento hacia la izquierda de sus gobiernos, si con ello no se atenta clara y directamente a sus intereses económicos; los desacuerdos ideológicos no creemos sean causa suficiente para que BRASIL se decida a intervenir en forma significativa en ningún país sudamericano, y así lo vimos en el caso de CHILE con quien mantuvo relaciones amistosas, pese a lo que significaba el Gobierno Allende.

En un futuro próximo, el Estado "tapón" crítico será PARAGUAY. ITAIPU le puede dar a BRASIL muchas razones para intervenir en los acontecimientos internos paraguayos, si a la muerte de Stroessner, probable dentro del próximo quinquenio, entra el país en un período de desórdenes que le diesen a ARGENTINA la oportunidad de recobrar su influencia sobre ASUNCION.

La intervención podría tomar muchas formas; ayudar a las fuerzas de seguridad del Estado fronterizo en la localización y erradicación de la oposición subversiva, o financiando una conspiración antigubernamental como la que, según sus acusadores, llevó a cabo BRASIL en BOLIVIA en 1971. Una intervención militar no cabe desecharla totalmente, pero la probabilidad de una guerra regular en las fronteras brasileñas es pequeña por razones logísticas, de doctrina militar y de política interna. Sin embargo, BRASIL podría, en caso extremo, realizar un rápido ataque sobre uno de los Estados fronterizos con el pretexto de proteger sus instalaciones económicas o a ciudadanos brasileños, y esta eventualidad es más probable que se produzca en PARAGUAY, país más próximo a la máxima concentración de tropas de BRASIL y de más fácil penetración por buenas carreteras.

El montar una operación militar sería mucho más arduo en BOLIVIA y prácticamente imposible en PERU o GUAYANA. El Ejército brasileño está falto de transporte aéreo y de los helicópteros necesarios para tal clase de operaciones, y por su doctrina y despliegue no constituye una fuerza nacional móvil (33). Las disponibilidades de munición de origen extranjero constituyen una limitación para emprender operaciones de gran envergadura, aunque tal limitación se vá reduciendo a medida que se desarrolla la industria nacional de armamento. Finalmente, el envío de fuerzas importantes fuera de las grandes ciudades brasileñas podría constituir un riesgo político para el Gobierno, dado el apoyo que suponen las fuerzas militares para el sistema en el poder.

Respuestas argentinas

Existe en BRASIL un claro sentimiento de que la histórica rivalidad entre brasileños y argentinos es cosa del pasado. En cierto sentido, así es, porque ARGENTINA nunca podrá volver a aproximarse a BRASIL en potencia económica e industrial, en su conjunto. No obstante, muchas de las posibilidades de que se produzca un conflicto en la región del RIO DE LA PLATA radican en lo que ocurra en ARGENTINA y en como los gobiernos argentinos respondan a BRASIL.

Con la intervención de los militares en marzo de 1.976, ARGENTINA completaba el número de países del cono de AMERICA DEL SUR que adoptaban regímenes dominados por el elemento castrense. A diferencia del caso brasileño, ni la orientación ni la forma del Gobierno argentino permiten predecir con cierto grado de seguridad su futuro inmediato. La política y la economía de ARGENTINA presentan una gran incertidumbre que no permite prever lo que ocurrirá dentro de la próxima década en el cono sur. ARGENTINA ha tenido 6 tipos de gobierno desde la revolución brasileña de 1964, tres civiles y tres dominados por los militares. Sin embargo sería un error descontar la capacidad de los argentinos para una recuperación económica o una acción política en la región. Pese a todo, el reciente caos, ARGENTINA continúa siendo un país relativamente rico mientras que BRASIL, a pesar de su reciente "bum", es todavía una nación de relativa pobreza.

En los próximos años las relaciones brasileño-argentinas deberán aumentar como resultado de consultas recíprocas. Del gran número de problemas específicos que presentan las relaciones entre ambas naciones, la mayoría aparecen como negociables, pero ninguno puede ser negociado fácilmente, dados los continuos dis

(33) Existe el proyecto de formación de una brigada de paracaidistas de unos 7.000 hombres transportados por varios escuadrones de aviones C-130.

turbios en BUENOS AIRES y las mutuas sospechas de los países del cono sur. Uno de estos problemas lo constituye la utilización del RIO PARANA, y el fallo del BRASIL al no consultar previamente a los países afectados respecto al complejo energético de ITAIPU. El Gobierno brasileño debe mostrarse en el futuro más propicio a la consulta con sus colegas militares de BUENOS AIRES, aunque poco se podrá hacer ya en la cuestión del aprovechamiento hidroeléctrico del PARANA, que surge con gran ansiedad argentina acerca de las posibles actividades brasileñas en los Estados "tapón". En años recientes, colonos brasileños han penetrado en territorio argentino, especialmente en la región de MISIONES. Si este problema no se negocia y llega a un acuerdo, esto puede dar origen a una tensión creciente entre ambas naciones en la próxima década. Otro problema específico, trivial en apariencia pero simbólicamente importante, las reclamaciones brasileñas sobre la parte de la ANTARTIDA que se atribuye ARGENTINA.

A corto plazo hay una serie de acciones que cualquier tipo de gobierno que exista en ARGENTINA debe estar preparado para emprenderlas, si está dispuesto a llevar a cabo una política exterior activa. En los últimos años del Gobierno de Perón, ARGENTINA no tuvo virtualmente política exterior, consumiendo casi exclusivamente toda su actividad en hacer frente a las dificultades internas (BOLIVIA ni siquiera cubrió el puesto de Embajador en BUENOS AIRES durante los últimos dieciocho meses). ARGENTINA se ha demorado en dar comienzo a unos proyectos económicos conjuntos con los gobiernos de los Estados "tapón", mientras que BRASIL los ha iniciado, impulsado y desarrollado, en aquellos países en los que se considera involucrado. Sin embargo, BUENOS AIRES tiene aún bazas que jugar en cualquier competición por la influencia en estos Estados, por ejemplo, resulta muy significativo que los oficiales militares de PARAGUAY, URUGUAY y BOLIVIA reciban parte de su formación profesional en ARGENTINA.

El problema del ATLANTICO SUR ilustra las convergencias y divergencias de los intereses entre ARGENTINA y BRASIL y determina los límites de sus capacidades para convertir los intereses comunes en un concreto esfuerzo de cooperación. Ambos Gobiernos parecen compartir, con WASHINGTON, la preocupación de una posible creciente influencia soviética en el ATLANTICO SUR cuyo primer acto puede ser la entrada de ANGOLA en la esfera de influencia de la URSS. Almirantes americanos y brasileños visitaron ARGENTINA inmediatamente después del cambio de Gobierno, y la Armada del país del PLATA parece pretender alguna forma de cooperación con las otras marinas, con independencia del Gobierno militar de BUENOS AIRES. Existen también algunas informaciones de que los militares americanos buscan una estación de suministros de combustible en URUGUAY.

Pese a la lógica militar de cualquier tipo de colaboración, surgen -cuando se trata el tema- numerosos obstáculos, incluso cuando los tácticos navales de ambas partes están de acuerdo en alcanzar esa cooperación y en la manera de realizarla. Para ARGENTINA, la participación del BRASIL resultaría dudosa debido a lo apresurado del reconocimiento brasileño del MPLA, y existiría la sugerencia brasileña de un deseo de excluir a ARGENTINA del Comando para el Area Marítima del ATLANTICO SUR (CAMAS), compuesto por las dos naciones y por PARAGUAY y URUGUAY, y mandada la organización por brasileños y argentinos, por riguroso turno. Para BRASIL la elección de AFRICA DEL SUR -militarmente la más lógica- anularía cualquier intento brasileño de cultivar su amistad con los países del AFRICA negra, particularmente con las antiguas colonias portuguesas.

En ARGENTINA se teme a una aspiración brasileña de alcanzar una capacidad naval suficiente para actuar con independencia en el ATLANTICO SUR, o por lo menos de una capacidad que le libere de cualquier incertidumbre futura en el país argentino. En un terreno más particular, BRASIL espera obtener una sustancial participación en la reciente producción petrolífera de CABINDA (ANGOLA) (34) y asegurarse la protección del tráfico marítimo entre el enclave congoleño y el territorio metropolitano. Evidencia estos deseos o proyectos el programa naval que BRASIL está desarrollando actualmente. Se adquirieron de GRAN BRETAÑA varios helicópteros antisubmarinos (ver cuadro I) y se concluyó un acuerdo con el mismo país para la obtención de seis fragatas (dos a construir en BRASIL), cuatro de las cuales estarán equipadas para la lucha a/s; la primera de ellas ha sido botada en 1974.

Sin embargo, a plazo medio, los Estados "tapón" continuarán siendo el foco de rivalidad argentino-brasileña. Lo que ARGENTINA puede hacer en este terreno dependerá, en gran parte, del estado de su economía y de su estabilidad política interior. Un renovado interés argentino en los Estados "tapón", produciría probablemente una competencia económica con BRASIL, quizás útil para los Estados citados, que podrían obtener beneficios de sus vecinos más poderosos. Sin embargo, esta misma competencia podría derivar en un conflicto, incluso en un conflicto armado, si en alguno de los Estados "tapón" se producen graves incidentes internos (digamos, por ejemplo, el caso de PARAGUAY a la muerte de Stroessner) o si un cambio de gobierno amenaza con invertir el equilibrio existente entre BRASIL y ARGENTINA. Sin embargo una

(34) La producción petrolífera de CABINDA era de 170.000 barriles diarios en 1974 y bajó durante la guerra civil hasta 20.000; a principios de 1976, pero puede volver a sus antiguos niveles, e incluso superarlos si la estabilidad política permite nuevas prospecciones.

confrontación militar importante entre los dos países, es muy im probable. Mientras que cuantitativamente BRASIL es superior, ARGENTINA sigue conservando una ventaja cualitativa, entre otras cosas porque su Ejército, en el último decenio, ha estado mucho menos ocupado con la acción cívica y dedicado a otras tareas "casi militares". En cualquier caso, una guerra entre las dos naciones resultaría desastrosa para ambas.

El pasado dá perspectivas de pesimismo acerca de la marcha a largo plazo, de los acontecimientos en ARGENTINA, con peli grosas e inciertas implicaciones de las relaciones inter-estados en el cono sur. El conocido ciclo económico argentino podría repetirse una vez más: una devaluación monetaria lleva a un alivio de la situación de los exportadores tradicionales, conduciendo a una mejora a corto plazo de la posición de los intercambios argentinos con el exterior, pero alimentando una nueva fuente de inflación que produce otro nuevo periodo de desasosiego entre los ciudadanos y obreros industriales, eliminando eventualmente los efectos beneficiosos de la devaluación, y comenzando de nuevo el ciclo. Una repetición de estos hechos podría conducir a otros periodos en los que ARGENTINA vería con desesperación el progreso de la influencia brasileña, pudiendo hacer muy poco para evitarlo. Sin embargo, un gobierno militar decadente en el poder podría conjurar los demonios externos y verse obligado a hacer algo con respecto a ellos.

Incluso unas predicciones contingentes son difíciles de formular ya que se sabe poco del balance de fuerzas políticas dentro de la institución militar argentina. La más clara división del personal castrense es entre "liberales" (a falta de un término mejor) y "corporativistas". Los "liberales" son los más propicios a un gobierno civil y más propicios a tratar con las fuerzas políticas civiles, incluyendo los peronistas, mientras que los "corporativistas" se muestran favorables a un gobierno militar a largo plazo y una reestructuración de las fuerzas políticas bajo una tutela castrense (35). Pero aún pueden considerarse otros

(35) La estructura política dentro de las fuerzas armadas argentinas ha sido, sorprendentemente muy poco estudiada. En situación normal, la detección de tendencias dentro de la institución militar de ARGENTINA resulta muy difícil debido a que durante el Gobierno Peronista, frecuentemente los Oficiales Generales fueron postergados en favor de otros oficiales de menor grado, pero más aceptables políticamente. De aquí que un hombre como el Presidente Videla fuese prácticamente desconocido fuera del ámbito militar un año antes de llegar a la Presidencia. La separación entre "corporativistas" y "liberales" antes de la intervención militar de 1966 recibió otras calificaciones tales como "gorilas" y "legalistas", respectivamente. En 1966 predominaban los "legalistas" pero, bajo presión,

tipos de escisiones o fisuras en distintos aspectos, así, referida a la estrategia para luchar contra la subversión existente los "duros" contra los "blandos"; para la política económica están los "nacionalistas" contra los "internacionalistas"; o entre las ramas militares, aparece el Ejército contra la Armada. El Gobierno actual (1976) representa un difícil compromiso entre las facciones en competencia: los "liberales" con la incrustación de ciertos elementos "corporativistas" que, aunque no inclinados hacia los de la "línea dura" pero que se ven presionados por ellos y por los "internacionalistas"; mientras que los "nacionalistas" están a la espera de ver los resultados de la política desarrollada en la actualidad. El éxito de este Gobierno sería el de dar paso al poder civil dentro de algunos años. Si falla en la revitalización de la economía y en la derrota de los insurgentes anti-gubernamentales, los "duros" y "nacionalistas" pueden ganar puntos dentro del Gobierno militar; dado que muchos de los "nacionalistas" son los que están más preocupados por la preponderancia de BRASIL, esto podría ser causa y origen de una creciente tensión y riesgo de confrontación entre ambas naciones.

V. PROLIFERACION NUCLEAR

En el mundo industrial la cuestión de la proliferación nuclear constituye un tema crítico de las relaciones internacionales. Los problemas económicos Norte-Sur discutidos al comienzo del presente estudio son, sin embargo, mucho más importantes para los dirigentes del Sur y, en general, los asuntos nucleares no interesan demasiado en AMERICA LATINA, excepción hecha de BRASIL y ARGENTINA. Sin embargo el tema merece una atención especial en este trabajo de Latinoamérica, ya que su resolución puede trascender fuera de la región. El problema debe ser contemplado en el contexto de la rivalidad argentino-brasileña y en el de las aspiraciones de BRASIL a jugar un papel político a escala global. No debe ser visto como una simple dicotomía de cual de las dos naciones conseguirá ser la primera en construir una bomba. El ejemplo de AMERICA LATINA sugiere preguntas acerca del significado de "hacerse nuclear" y de como las interacciones nucleares, aparte ya de conseguir artefactos explosivos, pueden agravar las tensiones regionales, poniendo quizás en riesgo la estabilidad más allá de la región.

(35) ... terminaron con una lógica intervención. Muchas veces las facciones militares se identifican con antiguos presidentes que fueron generales: Lanusse (liberal), Onganía (corporativista) o Frondizi (nacionalista conservador).

El desarrollo nuclear en AMERICA LATICA

En la próxima década la cuestión de la proliferación nuclear quedará reducida a los casos argentino y brasileño; ambas naciones están desarrollando importantes programas nucleares, y ninguna de las dos aceptó plenamente el Tratado de No Proliferación (TNP) o tratado nuclear regional, el Tratado de TLATELOLCO. MEJICO tiene también un programa de energía nuclear de cierta entidad y CHILE está relativamente avanzado tecnológicamente y tiene unos planes modestos para el aprovechamiento energético del átomo. Sin embargo, las ambiciones chilenas en este campo son muy inferiores a las de los otros tres países, tanto en el plano interior como en el de proyección internacional. Por su parte, MEJICO forma parte del TNP y tomó la dirección en la negociación del Tratado de TLATELOLCO (1967). Mientras que Brasil y Argentina han renunciado al empleo militar de la energía nuclear, ambas naciones se han reservado el derecho de realizar las llamadas "explosiones nucleares pacíficas".

El Tratado de TLATELOLCO requiere de las partes abstenerse del desarrollo o adquisición de armas nucleares; así mismo proporciona un sistema de control permanente -La Agencia para la Prohibición de Armas Nucleares en AMERICA LATINA (OPANAL), ubicada en la Ciudad de MEJICO- incluyendo el nuevo principio de "verificación por requerimiento", por el cual la OPANAL puede exigir de las partes la explicación de desarrollos o ensayos sospechosos. Dos protocolos separados exigen poderes fuera de la región para el cumplimiento de lo pactado (Protocolo I) y para impedir el empleo de armas nucleares contra cualquiera de los firmantes del Tratado (Protocolo II). Sin embargo la URSS no ha firmado el Protocolo II y tanto los EUA como FRANCIA han expresado ciertas reservas con respecto al Protocolo I. Dentro del hemisferio, ARGENTINA ni ha firmado ni ratificado el tratado, CHILE no ha permitido que el tratado se haga efectivo con respecto a su propio país y BRASIL ha coartado la ratificación con reservas que le dan oportunidad de desarrollar armas nucleares. Tanto BRASIL como ARGENTINA interpretan el Tratado como permisivo para la realización de explosiones nucleares pacíficas.

Para el próximo quinquenio o decenio, sólo ARGENTINA y BRASIL pueden aspirar a una posesión independiente de artefactos nucleares. A más largo plazo, naturalmente, otros países podrán alcanzar las mismas posibilidades. CHILE podría responder a los progresos argentinos y brasileños acelerando su propio programa. VENEZUELA, rica en dinero pero pobre en tecnología, podría hacer inversiones en armamento nuclear durante varias décadas. Por la misma razón, otras naciones con perspectivas de riqueza mediante el petróleo (ECUADOR y quizás PERU) podrían acceder, a largo plazo, al armamento nuclear, bien por un consorcio o por una alianza con una potencia mayor.

Programas nucleares argentinos y brasileños.

ARGENTINA marcha por delante de BRASIL en tecnología nuclear y ambos países tienen una clara percepción del hecho, pero si el proyectado tratado nuclear que firmaron los brasileños en 1975 con la REPUBLICA FEDERAL ALEMANA se lleva a efecto, las cosas podrían cambiar en un futuro próximo. (En el cuadro 2 se presenta una comparación elemental de ambos programas). ARGENTINA ha sido durante mucho tiempo el país latinoamericano más avanzado en tecnología nuclear. Los tres primeros reactores experimentales del país fueron construidos sin asistencia extranjera, y ahora tienen cinco reactores en funcionamiento. Uno de ellos - construido con asistencia técnica de ALEMANIA OCCIDENTAL da una potencia de 320 MW. Está en construcción un segundo reactor de potencia y en negociaciones para adquirir un tercero, estos dos últimos son reactores canadienses de agua pesada (CANDU). Los planes argentinos para alcanzar en 1980 una potencia nuclear de 920 MW van por buen camino y su producción de plutonio para el bienio 1976-77 se estima en 400 Kgrs., comparados con los 190 atribuidos al BRASIL.

La Comisión Nacional Argentina de Energía Atómica ha estado, en un grado considerable, aislada de todos los disturbios políticos de la nación por su patronazgo militar. El desarrollo nuclear en ARGENTINA ha estado virtualmente bajo control militar desde sus comienzos; mientras que los gobiernos civiles brasileños, antes de 1964, se vieron a menudo tentados a sumarse a la desnuclearización latinoamericana, los gobiernos de ARGENTINA jamás sintieron tal tentación. En 1968, el Consejo Nacional de Seguridad Argentino, con predominio militar, presionó con éxito sobre el Gobierno para que el programa nuclear no se basase en el uranio enriquecido -aumentando así su dependencia de los EUA- sino en el uranio natural.

El programa nuclear brasileño ha ido siempre por detrás del de ARGENTINA y ha dependido en mucho mayor grado de los EUA, pero el acuerdo con la REPUBLICA FEDERAL puede poner punto final a ambas desventajas, retraso y dependencia. BONN accede a proporcionar a BRASIL ocho reactores nucleares, además de una planta piloto de reproceso de combustible y la correspondiente tecnología de enriquecimiento del uranio. El precio total le va a suponer a BRASIL un desembolso de 4 mil millones de dólares, parte del cual se pagará en uranio (BRASIL es probablemente más rico que ARGENTINA en mineral de uranio e instaló en 1974 la primera planta procesadora de Latinoamérica). En 1974 funcionaban en BRASIL tres reactores experimentales; su primer reactor de potencia de 650 MW, construido por Westinghouse, debe entrar en funcionamiento en 1980. Los ambiciosos planes de la Autoridad de Energía Atómica Brasileña pretende tener instalados 10.000 MW para 1990 y 70.000 al final del siglo, con 63 reactores.

CUADRO 2: COMPARACION ELEMENTAL DE LOS PROGRAMAS NUCLEARES DE DE ARGENTINA Y BRASIL

	ARGENTINA	BRASIL
Número de reactores de investigación en funcionamiento 1974	5	1
Capacidad total de generación de energía nuclear 1974 (MW)	320	---
Capacidad total de generación prevista para 1980 (MW)	920	650
Número de reactores de potencia en funcionamiento de más de 20 MW (1974)	1	---
Número de reactores de potencia en funcionamiento de más de 20 MW (1980)	2	1
Posesión de mineral de uranio, 1975	SI	SI
Capacidad de enriquecimiento, 1975	No disponible	En construcción
Capacidad de separación, 1975	SI	En construcción
Parte de TNP	NO	NO
Parte del Tratado de TLATELOLCO	NO	SI, pero reservándose el derecho de explosiones nucleares pacíficas.
Tiempo estimado para realizar explosiones nucleares, años	10	8

Existen muchas confusiones y malentendidos en torno a las garantías anexas al acuerdo con ALEMANIA OCCIDENTAL. El contenido internacional que se originó por la venta de reactores a BRASIL; el aumento del precio del petróleo ha herido seriamente la economía brasileña y la energía nuclear es un medio, sino el más barato, el único que le puede permitir a BRASIL reducir su dependencia de las importaciones de hidrocarburos. Lo que produjo ansiedad y polémica fueron la tecnología de enriquecimiento del uranio y la planta de reprocesamiento del combustible que debían acompañar a los reactores, dado que ambos elementos pueden producir el material necesario para la obtención de bombas. El Gobierno de los EUA había prohibido previamente a la General Electric la firma de un acuerdo con BRASIL en términos similares, e intentando persuadir a BONN para que no lo llevase a efecto y, finalmente, presionó tanto sobre BONN como sobre BRASILIA para que los citados elementos no formasen parte del contrato de entrega de los reactores.

El alboroto público originado en torno a este asunto ocultó el hecho de que las garantías del acuerdo son realmente muy estrictos, en comparación con las costumbres establecidas y las normas internacionales existentes (36). Las garantías, aplicadas por la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), se refieren tanto a los reactores como a la planta de reproceso y a la tecnología de enriquecimiento. Y deben continuar su vigencia con posterioridad a los quince años de duración del acuerdo; durante un período de veinte años, cualquier instalación nuclear construida en BRASIL, basada esencialmente en el mismo proceso físico o químico que el del acuerdo, se supone que debe quedar sujeta a las mismas garantías y salvaguardas. Dado que las tecnologías de regeneración son similares, cualquier planta regeneradora debe responder a , y estar cubierta por, las citadas garantías. Existe, evidentemente, un motivo de ansiedad sobre los procedimientos de garantía y salvaguarda de la AIEA, que puede no ser más que una mera explicación, pero, en todo caso, este motivo es de carácter general y no una consecuencia de las deficiencias específicas del acuerdo germano-brasileño (a no ser que se adopte una postura, lejos todavía de haber sido aceptada internacionalmente, de que las instalaciones de regeneración y enriquecimiento no deben exportarse en ningún caso).

(36) Las garantías o salvaguardas se incorporaron, tanto al acuerdo bilateral original de 27 de junio de 1975 como al subsiguiente trilateral, llevado a cabo con la AIEA el 26 de febrero de 1976.

¿Significa entonces el acuerdo, que BRASIL pretende fabricar una bomba? Un comentarista argentino en temas estratégicos afirmó que sí. Su conclusión puede estar motivada por una preocupación general acerca del aumento de poder e influencia de BRASIL en la región, pero es evidente que la actitud brasileña hacia los ingenios nucleares ha experimentado un claro cambio. En 1968 el periódico de más tirada de BRASIL, el prestigioso "O Estado de Sao Paulo", criticaba el "autónomo desarrollo de la energía nuclear", pero siete años más tarde su punto de vista era totalmente distinto: "Si otras potencias en desarrollo tienen un instrumento de intimidación a su disposición, nosotros debemos tenerlo también. Si otros pueden tenerlo no es moralmente justo que nosotros no tengamos el nuestro".

Las implicaciones de la "Opción Nuclear"

El reducir las opciones nucleares a una simple elección entre dos posturas extremas, fabricar o no fabricar una bomba, es comprimir peligrosamente la concepción de lo que significa o entraña el "convertirse en potencia nuclear". Aun cuando es improbable que uno u otro país exploten un arma atómica dentro de una década, ambos detentarán unas opciones nucleares de las que procurarán sacar provecho de varias formas. La acción recíproca resultante de rencillas, desafíos y agravios, puede aumentar la tensión entre ambas naciones y hacer que una u otra, por cualquier circunstancia, exploten un ingenio nuclear.

Incluso si uno o el otro gobierno se comprometiera plenamente con la opción nuclear más extrema -la fabricación de una bomba de la clase que sea- para ninguno de los dos continuará siendo esta empresa un juego de niños. Es fácil analizar retrospectivamente el caso de la INDIA y valorar las dificultades que tuvo que vencer para convertirse en potencia nuclear y las ventajas obtenidas sobre los otros países del Sur, con un programa nuclear cuya competencia técnica fue reconocida internacionalmente en los años cincuenta.

Tanto para BRASIL como para ARGENTINA, el hacerse potencias nucleares constituye un deseo permanente y una serie de opciones y símbolos con distintas implicaciones recíprocas y con efectos sobre otros países, tanto dentro como fuera del área Latinoamericana. Este deseo y pretensión surgió a raíz de la explosión india, que resultó relativamente asequible, mediante el desarrollo de un amplio programa energético nuclear. Dada la situación regional de la INDIA y su imagen internacional, su gobierno estimó que con solo una explosión real podría cambiar esa imagen, tanto dentro como fuera del país. BRASIL, sin embargo, no necesita de una demostración tan clara para demostrar su peso específico en el mundo; un cumplido programa nuclear, junto con un cier-

to grado de ambigüedad acerca de sus verdaderas intenciones, sería más que suficiente. Esto, en cambio, no sería bastante para ARGENTINA, por razones que expondremos más adelante. (Por otro lado, los dirigentes militares argentinos que controlan el programa nuclear nacional podrían desear solo unas apariencias de potencial atómico, sin llegar a la posesión de armas nucleares, por miedo a poner estas armas en las manos de un gobierno de civiles de ideología imprevisible).

En este contexto, el hecho de una negociación como la de BRASIL con ALEMANIA OCCIDENTAL puede ser más importante que las propias cláusulas del acuerdo. Puede ser importante como un medio de demostrar que el programa nuclear brasileño es amplio y muy sofisticado y cabe, además, utilizarlo para enmascarar las intenciones nacionales, ya que pueden surgir las preguntas de ¿por qué el país desarrolló tal tipo de tecnología?. Las naciones pueden reforzar el impacto de sus programas nucleares y la ambigüedad de sus propósitos rodeando todo ello de otros indicios. Vagas manifestaciones acerca del armamento nuclear, dadas con las lógicas prevenciones del que habla de algo secreto, pueden crear un ambiente de que el país se está erigiendo en gran potencia y constituir uno de esos indicios. Otro indicio puede ser el reservarse un derecho nacional de realizar "explosiones nucleares pacíficas", dada la imposibilidad de distinguir entre explosiones pacíficas y bombas. (En el caso argentino, el impacto se acrecentó mediante conversaciones en círculos diplomáticos, después de la explosión india, en la que se comentaba una cooperación nuclear indo-argentina que podría incluir una o varias explosiones similares).

Resumiendo, podemos destacar tres puntos. Primero, ARGENTINA tiene obviamente, más motivaciones que BRASIL para "hacerse nuclear" y para exteriorizar las muestras de tal hecho. Estas motivaciones surgen de factores psicológicos, de valoraciones establecidas por los militares, de la situación económica de factores políticos internos. Para ARGENTINA, que ha visto deteriorarse su posición en AMERICA LATINA, especialmente con respecto a BRASIL, los ingenios nucleares pueden contemplarse como el mayor elemento nivelador reduciendo las ventajas brasileñas en población, efectivos en fuerzas convencionales, tasa de crecimiento económico y estabilidad política (37). Unas muestras o indicios externos de capacidad nuclear pueden ofrecer a ARGENTINA los medios para una rápida recuperación de su posición y prestigio entre los países de AMERICA LATINA, o por lo menos entre los de habla española.

(37) Esta línea de razonamiento ha sido seguida, virtualmente, por todos los comentaristas que trataron este tema.

Las razones estrictamente militares para la adquisición de armamento nuclear (o la apariencia de poseerlo) son menos rotundas en el caso argentino que en el caso de la INDIA, pero esto no quiere decir que no falten justificaciones también para ARGENTINA. Las fuerzas armadas de esta nación tienen actualmente la mitad de efectivos que las brasileñas y, dada la diferencia de población, los oficiales argentinos no ven la forma de restablecer el equilibrio. Las armas nucleares podrían constituir, tanto en el aspecto militar como en el político, el elemento nivelador. Esta concepción respondería además a la tradicional doctrina militar de ARGENTINA de "preferir la calidad a la cantidad". Debido a la inferioridad argentina en número de habitantes, sus fuerzas armadas confían la eficacia de sus efectivos en su armamento, adiestramiento y preparación profesional, superiores. Además, en una situación crítica, ARGENTINA ve claro que los riesgos que corre si BRASIL desarrolla un arsenal nuclear, son superiores a los que correría BRASIL si la que se adelantase en este desarrollo fuese ARGENTINA. Veamos este razonamiento: las más importantes ciudades del país del PLATA están más cerca del territorio brasileño que las grandes poblaciones de BRASIL lo están de ARGENTINA (BUENOS AIRES, está a 300 Kms. de las fronteras brasileñas, CORDOBA a 650 y ROSARIO a 425; mientras SAO PAULO está a 800 Kms. de territorio argentino, RIO DE JANEIRO a 1.200 y BRASILIA a 1.300).

Una competición en el terreno nuclear, en sus muestras externas, puede polarizar la atención interna hacia la situación internacional, olvidando un poco los problemas domésticos. Una vez que los gobiernos han dirigido las preocupaciones del interior hacia los enemigos extranjeros, quedan en disposición de tomar las medidas pertinentes contra la amenaza externa, cualquiera que sea la motivación inicial. El hablar de fabricar una bomba puede constituir una medida disuasiva más barata que, pongamos por caso, formar un gran ejército convencional. Y puede ser particularmente tentador para un régimen autoritario, dominado por los militares, que ve que le va faltando el apoyo popular.

El segundo punto importante a considerar es que, ARGENTINA puede tener mayor facilidad que BRASIL para mantener la credibilidad de su programa nuclear y, a la vez, mayores dificultades para la realización. La motivación argentina más clara surge de los factores expuestos con anterioridad, especialmente la aversión al riesgo de quedarse en un segundo puesto en la guerra nuclear. La mejor estrategia argentina es la de la disuasión, convenciendo a BRASILIA que la nación tiene, tendrá, o puede tener, armas nucleares. Esto explica la especial sensibilidad de ARGENTINA a las acciones brasileñas y particularmente a aquellas que responden con más verosimilitud a sus propios indicios y muestras de poder.

Para ARGENTINA puede resultar cada vez más difícil mantener la credibilidad de su programa nuclear y de sus opciones en este campo, a los ojos de los observadores extranjeros, a pesar de su reputación de pionero nuclear en AMERICA LATINA. De continuar la incertidumbre política y económica y la emigración de científicos e ingenieros, esto puede representar ante el mundo un claro debilitamiento del programa nacional nuclear. Todo esto puede inducir a suponer que ARGENTINA está creando unas muestras e indicios externos acerca de la eficacia de su programa nuclear (y quizás la ambigüedad de su propósito con el fin de mantener una credibilidad que le sirva de disuasión ante BRASIL y como factor de prestigio regional).

El tercer punto es la consideración de que BRASIL tiene menos razones claras para fabricar armas nucleares. Es un país estable, poderoso y al margen de cualquier amenaza militar convencional, incluso de una coalición de sus vecinos. Ni tampoco es fácil de entender como podría beneficiarse políticamente BRASIL mediante la fabricación de su propia bomba. Dentro de AMERICA LATINA, al poseer la nación brasileña un ingenio nuclear, probablemente sería más respetada y temida. Pero esto podría volverse contra el propio BRASIL al propiciar un mayor entendimiento y deseo de alianza entre los más pequeños Estados hispanoparlantes, haciendo causa común con el mayor de ellos. La polarización de la región podría verse exacerbada, especialmente si existe la conciencia de que BRASIL es potencia atómica y ARGENTINA no lo es.

No obstante, los más serios peligros pueden surgir de la interacción de brasileños y argentinos en el campo nuclear. La necesidad de ARGENTINA de contar con muestras e indicios convincentes de su progreso atómico puede aumentar la incertidumbre de BRASIL en relación con las verdaderas intenciones argentinas. Esto puede inducir a BRASIL a mantener abierta su opción de fabricación limitada, BRASIL y ARGENTINA pueden quedar aprisionados por el dilema tan familiar a los teorizantes de la carrera de armamentos: cada uno de los países puede preferir que ninguno de los dos llegue a la posesión de armas nucleares pero para ambos esa preferencia puede verse superada por el temor de que sólo el opo- nente alcance tal posesión.

Una segunda línea de razonamiento brasileño podría conducir a otro proceso, igualmente inoportuno. El programa nuclear de BRASIL puede estar más influenciado por consideraciones internacionales que regionales. Puede verse impulsado al desarrollo de ingenios nucleares, no por una razón específica sino más bien porque la posesión de estos ingenios daría a BRASIL una categoría mundial a la que el país se cree con todo derecho. Esto podría ser causa de otra perspectiva inquietante, un BRASIL en plan

de actuación internacional provocando los celos de una ARGENTINA que no quiere resignarse a perder su posición en la zona ni correr el riesgo de la potencialidad brasileña. Ambas naciones podrían verse así implicadas en una carrera de armamentos, aún siendo "opponentes" de distinta "carrera".

La "baza" nuclear entre ARGENTINA y BRASIL se jugará hasta el final en semisecreto, a base de insinuaciones, indirectas y rumores. Cualquiera de los países puede tratar de sacar partido a la incertidumbre que rodee a su "status" nuclear, como ocurre con ISRAEL y otros países aspirantes a nucleares. Uno u otro pueden hacer propaganda de su capacidad para explotar un ingenio atómico como táctica precedente a cualquier negociación internacional; o uno puede propagar rumores acerca de las intenciones del otro, o con objeto de ganar adeptos dentro del país, o con el fin de difamar al oponente ante la opinión internacional. El proceso constituirá una fuente de tensiones y de sospechas mutuas en AMERICA LATINA y quizás actúe como elemento desestabilizador fuera de ella, aunque -como es probable- ningún Estado de la zona explote realmente bomba alguna en la próxima década.

VI. CONCLUSION

Las tendencias básicas bosquejadas en este artículo presentan un cuadro ambiguo de las futuras relaciones entre los Estados latinoamericanos y los papeles que pueden desempeñar estas naciones en la escena mundial, durante la próxima década. La tensión creciente entre ARGENTINA y BRASIL es fácilmente predecible, pero también es predecible que la tensión cesará antes de llegar a la guerra convencional, o que uno u otro de los países implicados lleguen a explotar un ingenio nuclear. Similarmente habrá una violencia permanente dentro de los Estados de la región, pero es poco probable que de ello resulte algún colapso nacional que justifique la intervención de potencias ajenas a la zona para llenar cualquier tipo de vacío.

Existen factores que parecen predecir cambios drásticos, equilibrados, a su vez, por otros factores y condicionantes que aseguran continuidad y permanencia. Pongamos por caso el problema de las fricciones entre Estados. Muchas circunstancias sugieren el incremento de tensiones y antagonismos, en la próxima década, que podrían llegar incluso a confrontaciones militares: las rivalidades tradicionales podrían agudizarse por el aumento de la interacción económica entre los Estados de la región y quizás por diferencias ideológicas; las disputas históricas por límites fronterizos pueden verse agravadas por competencias de jurisdicción sobre los océanos y los posibles recursos minerales de sus fondos; los militares que gobiernan en la mayoría de los

países de AMERICA LATINA son, por su formación y doctrina, especialmente sensibles a las amenazas externas; los desórdenes internos pueden servir de motivo a los regímenes autoritarios para promover desafíos desde el exterior; y la fabricación en la región de cualquier tipo de armamento convencional sofisticado, por modesto que sea, origen en sí mismo de tensiones, puede dar a los Estados motivos de serios conflictos armados.

Sin embargo, todos estos factores mencionados pueden ser también utilizados como argumentos contrarios a la probabilidad de un enfrentamiento militar: el incremento de interacciones económicas dentro de la región más bien genera intereses comunes, que fomenta discrepancias; el hecho de que un gobierno esté casi exclusivamente en manos de militares puede más bien suavizar que agudizar las diferencias ideológicas; los gobiernos militares de la región pueden tener un sentido de comunidad profesional que facilite el entendimiento de ciertas situaciones, y no que lo complique; si las rivalidades tienen ya un carácter tradicional, pueden seguir subsistiendo sin necesidad de llegar al conflicto armado; y el contar con más medios de destrucción aumenta los peligros para todos los Estados de la región, los cuales se mostrarán, por tanto, más -y no menos- temerosos de embarcarse en una aventura bélica.

Una predicción parece cierta: Los Estados de AMERICA LATINA tendrán más protagonismo en los asuntos internacionales en los años venideros, particularmente en lo que se refiere a relaciones económicas. Pero la naturaleza y efecto de este protagonismo creciente es el que aún está por ver, por dos razones principales. Una por la posición intermedia de Latinoamerica, en índices socio-económicos, entre el Primer Mundo y la masa de los Estados más pobres de la tierra. La otra razón la constituye la evidente prominencia de BRASIL.

No existe contradicción entre la importancia de la aparición de muchos Estados de AMERICA LATINA como miembros activos del Tercer Mundo (a pesar de lo inapropiado del título) y los participantes activos en las discusiones económicas entre el Norte y el Sur. Los recientes papeles de VENEZUELA, MEJICO e incluso BRASIL, han sido importantes, tanto dentro de la región como fuera de ella. Pero ¿por cuánto tiempo se mantendrá esa percepción de un interés único para los latinoamericanos y cuánto durará el frente común de la región con los compatriotas del Tercer Mundo, fuera de la zona?. El Capítulo II nos presenta un futuro pesimista en ambos aspectos. Los Estados más importantes de AMERICA LATINA pueden irse desfasando cada vez más de los "radicales" del Tercer Mundo, los que tienen poco que ganar en las serias negociaciones y compromisos con el Norte. Por otra parte, los Esta -

dos latinoamericanos pueden ser más y más importantes como dirigentes de un grupo "moderado" de los Estados tercermundistas más dispuestos al compromiso. O quizás más probable, los papeles de AMERICA LATINA en las discusiones del Tercer Mundo y Norte-Sur pueden ser, a la vez, ambiguos y ambivalentes, cambiando según se trate de un país u otro y de una negociación a otra negociación. Se mostrará, probablemente, muy solidaria en el plano retórico, incluso tratándose de una retórica "radical", pero los Estados latinoamericanos pueden mostrarse más propicios que sus colegas radicales a los compromisos con el Norte, cuando esto con venga a sus propios intereses. Al mismo tiempo las mayores naciones de Latinoamerica se verán tentadas de hacer uso de los elementos del "viejo" sistema económico global (por ejemplo Eurodólares) y de llegar a un entendimiento bilateral con ciertos Estados del Norte.

Estas tentaciones serán particularmente fuertes para BRASIL, el país latinoamericano con mayor capacidad para influir en los acontecimientos fuera de sus fronteras. Las acciones brasileñas continuarán reflejando una complicada mezcla de intereses y lealtades -un dilema resuelto a medias de si buscar los atributos del "status" del Primer Mundo o decidirse por obtener los posibles beneficios de solidaridad con el Tercer Mundo, y una ambición de ensayar ambos. Por un lado BRASIL tiene todavía fuertes conexiones con los EUA y por otro, constata, en cada vez mayor número de casos, que sus intereses divergen de los intereses americanos, particularmente sobre cuestiones económicas o en problemas fuera del hemisferio. Probablemente continuará siendo un miembro activo del Tercer Mundo. en todo aquello que redunde en su interés y donde detecte una ganancia tangible; al mismo tiempo continuará constituyendo (aunque quizás con intensidad decreciente) un pilar del viejo orden y desarrollando una política de acuerdos bilaterales con los países del Norte, especialmente con los ESTADOS UNIDOS.

Para BRASIL el dilema Primer Mundo/Tercer Mundo incide también sobre su forma de gobernar. En lugar de (o además de) reforzar su convicción de un frente común del Tercer Mundo, las posibilidades brasileñas y su sentido del propio interés, probablemente le empujarán a actuar como la hacen las potencias tradicionales, buscando influencia en los capitales extranjeros a través de una combinación de compromisos económicos y acción política, con su potencial de fuerza militar como telón de fondo de todo ello.

Si el tema dominante de este trabajo es el "más sobre lo mismo" -aunque ambos términos de la expresión, el "más" y el "mismo" puedan ser ambiguos- la conclusión se obtiene, en parte, del enfoque del artículo. Se ha examinado en él a AMERICA LATINA co-

mo una región, aún consciente de lo inadecuado de tal enfoque. Así, por ejemplo, es imposible predecir los papeles que puede desempeñar Latinoamérica en las interacciones económicas Norte-Sur sin tener en cuenta las previsiones acerca del comportamiento de los otros actores, los del Norte y los del Sur. Las estrategias extremas de los del Norte o la drástica radicalización de los principales Estados del Tercer Mundo, pueden provocar unas acciones latinoamericanas más extremistas que las contempladas en el presente trabajo. O suponiendo que la Organización de Países Exportadores de Petróleo duplique o triplique el precio real del petróleo dentro de la década, las implicaciones de este hecho, apenas esbozadas en las líneas de este artículo, podrían llegar a ser dramáticas.

Lo que ocurriese fuera de la región podría tener también un hondo impacto sobre los más tradicionales acuerdos de seguridad entre los países de la región. Si, tomando un ejemplo muy claro, el enfrentamiento entre blancos y negros en AFRICA DEL SUR desembocase en una extensa confrontación armada, en la próxima década, con la consiguiente radicalización del conflicto en los Estados negros fronterizos y, digamos, un aumento decisivo de la presencia militar soviética en la región, los efectos sobre AMERICA LATINA serían importantes, suponiendo una ruptura en las tendencias de "más de lo mismo" que hemos venido analizando. La política africana de BRASIL se frustraría, el interés y la presencia de los EUA en el ATLANTICO SUR serían efímeros, y todas las consideraciones de seguridad y significado del ATLANTICO SUR vendrían a recaer directamente sobre las relaciones entre BRASIL y ARGENTINA. Disputas que en el momento presente parecen tener poca importancia, tal es el caso del contencioso argentino-británico sobre las MALVINAS, podrían adquirir mayor significación y el "recuento de islas" en el ATLANTICO SUR podría constituir una preocupación de los estrategas militares.

Además, la discusión por categorías contribuye a dar la impresión de que tales categorías están más definidas de lo que en la realidad lo están, y de que lo que ocurre en una pequeña parte de una afecta, o se ve ligeramente afectada, por la evolución de las otras. Esto restringe el ámbito de especulación acerca de los efectos "acumulativos" a través de varias categorías. Algunas de éstas podrían incluso romper dramáticamente con el "más sobre lo mismo". Es posible, por ejemplo, que una ruptura en las discusiones económicas Norte-Sur viniese acompañada de una radicalización del SELA (en cualquier forma) y un mayor atractivo del modelo cubano para los Estados del CARIBE. Es posible, también, que continúe la violencia interna en ARGENTINA, quizás con la evidencia de un progresivo apoyo externo, lo que podría tener su repercusión en BRASIL, con un aumento de la con

fusión dentro de su propio gobierno militar; o, en un plazo más hacia delante, que estos dos hechos pudiesen coincidir con una es calada en la "baza" nuclear que enfrenta a los dos países, con indicios o muestras de que una u otra nación estuviese capacitada para fabricar una bomba. En estos y otros supuestos, todos concebibles dentro de la década, aunque ninguno sea probable, las reacciones en AMERICA LATINA podrían tener repercusiones fuera de la zona en un grado que se sale de las normales predicciones del tema dominante de este trabajo, "más sobre lo mismo".

* * * * *

C E S E D E N

B R A S I L
(Síntesis geopolítica de un país)

- Por el CN FERNANDEZ BECEIRO del CESEDEN

"El optimista estudia el ruso. El pesimista el chino. Pero el hombre realmente bien informado está estudiando el portugués con acento brasileño".

(General del Ejército de los EUA, Vernon Walters)