

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: puntos para discusión

Renato Dagnino¹

Palavras-chave: integração latino-americana, obstáculos econômicos e militares, desenvolvimento científico e tecnológico

RESUMO

O artigo aborda alguns dos obstáculos econômicos e políticos que tendem a dificultar o processo de integração na América Latina. A industrialização por substituição de importações, que guiou o desenvolvimento dos países da região, foi responsável pelo estabelecimento de estruturas produtivas muito semelhantes. A ausência de complementariedade econômica entre os países é o principal obstáculo a ser enfrentado. Preconceitos e rivalidade entre os militares dos distintos países são também dificuldades que devem ser manipuladas através de uma precisa definição de seu papel no processo de integração que se deseja. A presente situação internacional, entretanto, crescentemente demanda a integração da região. O impacto da nova divisão internacional do trabalho, o estabelecimento de poderosos blocos econômicos e os recentes eventos no Leste Europeu e no Oriente Médio, entre outros elementos, determinam uma severa diminuição da importância política e econômica da região no contexto internacional. Um esforço no sentido de melhor identificar os obstáculos e os riscos e benefícios potenciais da integração é mais do que nunca necessário.

ABSTRACT

The article approaches some of the economic and political obstacles that tend to hamper the process of integration in Latin America. The import substitution process that guided Latin American countries development was responsible for the establishment of very similar productive structures. The absence of economic complementarity among countries is the main obstacle to be faced. Military rivalries and prejudices are also obstacles that have to be handled through an explicit definition of the role of the Armed Forces in the integration process. The present international situation, however, increasingly demands the integration of the region. The impacts of a new international division of labor, the establishment of strong economic blocks, and the recent events in the East Europe and in the Middle East, among other elements, induce a decreasing economic and political importance of the region in the international context. A correct perception of obstacles and potential benefits and risks of integration is more than ever needed.

¹ Professor do Depto. de Política Científica e Tecnológica IG/UNICAMP.

INTRODUCCIÓN

La tendencia a la formación de bloques de países es una de las características centrales del escenario internacional en la actualidad. Como otras tendencias, es al mismo tiempo consecuencia (en el sentido de adaptación) y causa de los profundos cambios técnico-económicos que se están implementando en el nivel mundial, dado que los impulsa todavía más. Su carácter simultáneo de respuesta y de coadyuvante a un movimiento más fuerte y determinante, que se verifica en la base material-productiva misma, hace que la formación de bloques sea creciente y correctamente vista como una condición a ser satisfecha y concientemente impulsada por países que buscan desarrollarse.

Anticipando el final de la bipolaridad y de la guerra fría, la formación de bloques de países tiene, en épocas recientes, un gran impulso. Al contrario de lo que ocurría en la postguerra, este movimiento es determinado por razones fundamentalmente económico-comerciales y no ideológico-geopolíticas. Los últimos sucesos, que se materializaron en la unificación de las dos Alemanias, se dan incluso, a pesar (y haciendo tabla rasa) de diferencias políticas que se han convertido en símbolo de la cultura contemporánea. El pragmatismo económico que parece ser la marca registrada de este movimiento, nos hace pensar que su condición de existencia o de emulación es la constatación de ventajas económicas por parte de los países candidatos a formar un bloque. Son factores determinantes los grandes mercados a explorar o una existente o potencial complementariedad productiva derivada de las características de la mano de obra o de la base de recursos, tal que permita economías de escala o "escopo".

Al convertirse en una tendencia mundial, deliberadamente buscada y concertada, la formación de bloques se retroalimenta, o aun más que eso, se transforma en una condición de supervivencia para países que todavía no participan de ella, en particular para países menos poderosos los cuales no pueden pretender una inserción global en el mercado mundial sino en algunos de sus segmentos. Para tales países parece ser una buena estrategia alinearse junto a un bloque en formación, aunque su factibilidad no es muy alta.

Este texto pretende enfocar las particularidades que presenta América Latina

frente a la situación brevemente caracterizada arriba. Como veremos a los serios obstáculos económicos a la integración se suman otros de tipo político que la hacen aun más difícil. Ellos no son todavía suficientemente grandes como para hacer que se vuelva atractiva la alternativa de un alineamiento individual de la gran mayoría de los países de la región con algún bloque externo a ella. Eso ocurre porque aunque es atractiva, esa estrategia es altamente improbable. La ilusión que tenían los países de América Latina con respecto a la posibilidad de un status privilegiado en las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo acabó de ser sepultado en función de los mismos sucesos antes comentados. Y si esto no es posible con Estados Unidos, que se han presentado como los grandes benefactores de la región, no parece ser tampoco factible con otros países o bloques. En la medida en que México se acerca cada vez más a Estados Unidos, formando con este país y con Canadá un bloque económico, disminuyen todavía más las posibilidades de los otros países latinoamericanos.

Si bien es cierto que la pérdida de importancia de la región en el escenario geopolítico y económico mundial parece tener reflejos negativos sobre sus oportunidades inmediatas de desarrollo, quizás pueda presentar aspectos positivos. Tal vez el aislamiento forzado por esa situación catalize el proceso de acercamiento político necesario para el inicio de una efectiva colaboración. Tal vez por haber sido olvidados por el "hermano del norte", los países del sur puedan escoger más libremente su propio camino de desarrollo...

Los países de la región han vivido "de espaldas" unos a los otros, vueltos hacia Europa, primero, y a Estados Unidos después. Las características del proceso de desarrollo latinoamericano, el tipo de arreglo económico establecido con la "metrópolis" (y el término es utilizado simplemente por comodidad, no implica una filiación a ningún esquema o escuela de pensamiento) es lo que ha determinado una situación de escasa colaboración en la región e, incluso, una buena parte de las rivalidades existentes. Para abordar de forma realista y productiva el reto de la integración latinoamericana es necesario analizar los niveles y campos en que ella puede comenzar y desarrollarse así como los obstáculos que se interponen, hasta llegar a una agenda/cronograma de acciones a impulsar. Claro que no es ése el objetivo de este texto. No obstante, se hace algunas consideraciones preliminares con respecto a los aspectos económicos, tecnológicos, científicos y político-militares que parecen esenciales para el análisis indicado.

Los obstáculos económicos

Los obstáculos económicos para la integración latinoamericana son, en nuestra opinión, los más importantes, dada su característica estructural y el plazo necesario para su debilitamiento. A ellos dedicaremos la parte que sigue, buscando contextualizar nuestras observaciones - que se refieren al momento actual - con un análisis de sus causas pasadas.

Al contrario de lo que ocurrió en otras partes del mundo, no se generó en América Latina, una especialización productiva que propiciara una complementariedad entre los países, o que permitiera, en la actualidad, su implementación de manera más o menos igualitaria. Nuestro caso no es el de países que producen con ventajas comparativas - unos en relación a los otros y con respecto al resto del mundo - productos "ganadores" con precio relativo ascendente y utilizando tecnologías cada vez más eficientes. Esa ausencia de complementariedad y la dificultad de generarla, que está en la raíz de los obstáculos a la integración - siempre entendida como integración económica - debe ser correctamente evaluada. Es a partir de esa evaluación que se podrá percibir el rol diferenciado y mucho más importante, que juegan las rivalidades o diferencias políticas entre países latinoamericanos. La presencia de obstáculos económicos poderosos provoca que esos factores no-materiales ganen en importancia, contrariamente a la tendencia mundial.

El proceso de desarrollo de los países de la región siguió un patrón común, cuyo elemento determinante fue la división internacional del trabajo en que se insertaban. En el transcurso de este proceso se fueron generando estructuras económicas muy semejantes en los diferentes países. En función de su distinta dotación de recursos naturales, se dio una distinta inserción de los mismos en el nivel internacional. La consecuente especialización productiva para atender el imperativo de exportación a la metrópolis, aunque específica en términos del tipo de bien producido, era semejante en relación al débil estímulo al desarrollo de la infraestructura industrial que generaba. De una manera general, dada la propia relación de intercambio comercial metrópolis-colonia vigente, los bienes producidos en la región no demandaban una estructura industrial significativa. Aún menor era la estructura tecnológica o científica requerida. Aún en las situaciones en que era importante la demanda tecnológica necesaria para la producción de aquellos bienes, ésta era atendida preferentemente a través

de la importación. Aún en los casos en que esos bienes estaban destinados a un posterior procesamiento industrial - y por esto exigían especificaciones tecnológicamente más sofisticadas - había una sobredeterminación de los procesos productivos que inhibía el desarrollo local de tecnología.

La actividad exportadora no generó en sí misma, una infraestructura que permitiera algún intercambio significativo en el nivel intrarregional. Los bienes producidos por un país no eran necesariamente demandados por sus vecinos. En particular aquellos que implicaban una incorporación significativa de valor proveniente de actividades industriales o con algún significado tecnológico. La complementariedad se estableció, por lo tanto, no en el nivel intrarregional sino en la relación de cada país latinoamericano con la metrópolis. El intercambio comercial se verificaba en aquel pequeño conjunto de bienes que presentaban una clara ventaja comparativa, y no difería, en su aspecto y resultado, del que ocurría en relación con la metrópolis.

En la medida en que los estratos de la población con algún poder de compra, constituidos por los colonizadores y después por los inmigrantes, fueron alcanzando un tamaño que justificaba la producción interna de ciertos bienes industriales de bajo contenido tecnológico, se generó un proceso de sustitución de importaciones. Por su intermedio se fue sofisticando y diversificando la estructura productiva en el interior de cada país, sujeto a diferencias de tamaño de la población, PIB, ingreso per cápita, perfil de distribución del ingreso, composición de la población, flujos migratorios, etc.

De las características de ese proceso nos interesa destacar el hecho de que no condujo a una diversificación productiva intrarregional. Su dinámica estaba determinada por la demanda ejercida por los estratos de más altos ingresos, que desde siempre se han propuesto reproducir en el ámbito interno, el patrón de consumo de la metrópolis (que por lo demás era el que ambicionaban). No hubo siquiera la influencia, que era posible esperar, de diferencias culturales en la conformación de las estructuras productivas de los países de la región. En lo que atañe a la cuestión tecnológica no hubo ningún estímulo significativo a la generación endógena de tecnología, por causa de la previa determinación de las características de los bienes a producir, según el patrón de la metrópolis.

En lo que sí se diferenciaron las trayectorias seguidas por cada país, en función de las determinaciones arriba apuntadas, fue en la velocidad y profundidad con que se verificaron. Los llamados países grandes de la región, han llegado hasta un punto mucho más avanzado en ese proceso. Y no por casualidad. Solamente sus grandes mercados tenían un tamaño compatible con la tecnología que era diseñada en el centro, aún cuando estaban restringidos por una concentración del ingreso congénitamente perversa o segmentados gracias a la acción del capital internacional.

La inexistencia de una diferenciación productiva cualitativa hace que los países menores lleven una gran desventaja en cualquier esquema realista de cooperación intra-regional. Ellos parecen irremediabilmente condenados a ser explotados. Un esquema de "cooperación" que comenzara en el área comercial, apenas significaría un "cambio de patrón". Su inserción continuaría siendo desfavorable ante pares comerciales con una capacitación productiva y tecnológica mucho mayor. Cualquier expectativa de que, en el corto y mediano plazo, pudiera darse un tratamiento significativamente diferenciado a esos países pequeños, productores de bienes de bajo valor y en disminución, en pro de un "ideal bolivariano" - por lo demás, pasado de moda - no parece realista. Los dos países más grandes de la región, que junto con la Argentina presentan las mayores ventajas industriales y tecnológicas relativas, ya tienen problemas de miseria crónica a los cuales dedicar eventuales "sobreganancias" resultantes de su intercambio comercial. De cualquier forma, aunque la situación de las capas marginadas de estos países no fuera tan desesperante como las de los demás, podrían ser legítimamente apuntados condicionantes tales como el peso de la deuda externa para no intentar un arreglo de ese tipo, que dicho sea de paso, está muy lejos del nivel de entendimiento razonable.

Entre los países grandes, las posibilidades de cooperación tampoco son muy favorables. El país que más ha avanzado en el proceso de sustitución de importaciones fue Brasil, lo que justifica los comentarios que siguen. Las altas tasas de crecimiento económico logrado en las cuatro últimas décadas ha duplicado su participación en el producto total de la región (del 26 al 54%). En el curso de este proceso, que no necesariamente debiera resultar en el aumento de la miseria que se ha observado, el país logró un grado de verticalización e integración de su estructura productiva bastante más alto de lo previsible. La implantación de

los sectores básicos más importantes ocurrida en la década pasada, y la permanencia de la característica del modelo de industrialización latinoamericano, de internalizar "automáticamente" (a través de las empresas transnacionales) los sectores productores de bienes de consumo sofisticados hizo que el país presente actualmente una dependencia bastante baja en relación con el exterior. También el grado de diversificación de las exportaciones y el componente en ellas, de las de origen industrial, es el más elevado de la región.

Los logros en materia de integración y verticalización de la estructura productiva son tan impresionantes, para los niveles latinoamericanos, que algunos economistas sostienen - erradamente a nuestro entender - que el desarrollo futuro de Brasil ya no puede alcanzarse si se mantiene el patrón anterior de sustitución de importaciones. El desarrollo debería provenir necesariamente de la profundización y renovación de la base técnica de la economía brasileña. Este proceso, a semejanza de lo que ocurre en los países centrales, tendría un papel casi exclusivo en la ampliación de las fronteras de inversión. Se olvida, así, que la simple incorporación de la población marginada del mercado demandaría la construcción de una nueva infraestructura material de magnitud semejante a la actual, con los efectos dinamizadores sobre la economía correspondientes. Como se ve, el "espacio" económico para un proceso semejante al de sustitución de importaciones es todavía substancial. La diferencia en relación al tradicional es que, dada la rigidez mucho menor del perfil de demanda que supone, permite un espectro de soluciones productivas y, consecuentemente, tecnológicas mucho más amplio. De hecho, un proceso de desarrollo económico con ese carácter ejercería por la primera vez en la región una efectiva demanda sobre su estructura científica y tecnológica, planteando problemas particulares y consecuentemente novedosos en términos del conocimiento necesario para su resolución.

La aceptación del diagnóstico del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, o la falta de voluntad política para impulsar cambios sociales necesariamente profundos lleva al gobierno hacia una estrategia de estímulo a la exportación buscando mercados que sustituyan el interno, deliberadamente penalizado por impuestos. De cualquier forma, y es esto lo que nos interesa destacar, el énfasis puesto en la exportación es algo que en alguna medida explica la importancia que en los últimos tiempos ha dado el gobierno

brasileño a la cooperación regional.

Consideraciones sobre el desarrollo tecnológico y científico

En relación con la cuestión tecnológica, se ha avanzado mucho menos. Eso era de esperarse en función de las mencionadas características del proceso de desarrollo latinoamericano, agravadas por la apertura al capital extranjero ocurrida en el país, que han determinado un fuerte estímulo a la importación de tecnología. Como se sabe, uno de los puntos débiles del modelo desarrollista basado en la industrialización fue la poca atención dada a la tecnología. Lo importante era sustituir los bienes materiales importados y no los insumos necesarios para su producción, mucho menos el conocimiento en ella involucrado. Se suponía que la tecnología requerida venía incorporada a los medios de producción, sin que fuera necesario preocuparse por promover su aprehensión por parte de los técnicos nacionales.

Sin embargo, si se considera nacional a la capacitación tecnológica existente en las empresas transnacionales, y si se incluye el avance reciente catalizado por la misma crisis y logrado a través del "aprendizaje" por las empresas privadas nacionales - y de formas más ortodoxas por las estatales -, el nivel existente es bastante superior al de los otros países de la región.

En el área de la ciencia, aunque la política de fortalecimiento de la estructura científica impulsada por el gobierno militar (coherente con su concepción estratégica de largo plazo, de "Brasil-gran-potencia") haya dado buen resultado, el país parece no haber logrado sobrepasar a la Argentina en algunos campos importantes. Sin embargo, teniendo en cuenta la inercia intrínseca a la tendencia de evolución de las dos últimas décadas, durante las cuales la Argentina se vio sumergida en un fatal oscurantismo, es posible que esto pronto llegue a ocurrir.

De cualquier forma, y esto es justamente lo que creemos necesaria destacar, los estadios industrial y tecnológico de Brasil y la Argentina son diferentes fundamentalmente en su aspecto cuantitativo y no desde un punto de vista cualitativo. Por lo tanto, aún en esta comparación límite, que parece valer como "prueba" para el resto de la región, las condiciones

de un esquema de cooperación realista en donde las dos partes salgan ganando, son muy precarias. Esto, desde luego, suponiendo que la tendencia al deterioro de los precios de los productos menos intensivos en tecnología se mantenga; y aún más si se agrava, como parece indicar la nueva división internacional del trabajo en implementación.

El carácter de caso límite que presenta la relación Brasil/Argentina no debe haber pasado desapercibido a la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, que dicho sea de paso, es seguramente la más competente que hay en el país. Fue justamente desde allí que empezaron las iniciativas hacia la integración latinoamericana, en la cual, comprensiblemente, Brasil pretende asumir un papel de liderazgo. Sólo en la medida en que el "gigante del cono sur" establezca inequívocamente su buena voluntad hacia la cooperación será posible iniciar acciones válidas en ese campo. Los países menores necesitan, por lo demás, de la garantía que puede prestar un "hermano mayor" en el ámbito de un esquema de integración.

La cooperación - pieza fundamental de la integración -, solamente puede empezar en áreas que, en conjunto, presenten un nítido atractivo para las partes. Es así que los puntos conflictivos deberán ser evitados o incluidos cuidadosamente para no afectar el balance positivo de las iniciativas.

La burocracia brasileña parece haber entendido muy bien esta cuestión. Las iniciativas de cooperación se están dando en el terreno científico, tecnológico y en menor medida industrial, desde enero de 1985. Sólo a mediados de 1987 empezó una tímida cooperación en el campo comercial. Y no es casual que las iniciativas comprendan áreas de marcada intensidad tecnológica y de conocimiento científico: en primer lugar, el desafío que la presente ola de innovación representa, tanto en el plano externo - debido a la pérdida de ventajas comparativas de comercio - como en el interno - con el incremento de la dependencia tecnológica que tiende a establecer - es extremadamente preocupante para países de mediano desarrollo que aspiran, por lo menos, a mantener su posición en relación con el primer mundo.

En segundo lugar, la tendencia mundial de escalamiento de los costos de la I&D, sobre todo en las áreas de "frontera", exige crecientemente esquemas cooperativos

internacionales, como se puede notar por la existencia de programas como el Eureka, de la CEE. Por la misma razón, es cada vez más necesario para "dilución" de las inversiones en I&D, contar con mercados regionales de tamaño mayor que los mercados nacionales, hasta ahora restringidos y no aprovechados.

En tercer lugar, en las áreas de "frontera" el conocimiento tecnológico no está disponible para la venta por parte de las empresas transnacionales; por lo tanto un esfuerzo propio es más necesario, tal vez, ineludible. Está por verse si el resultado de este esfuerzo va a orientarse hacia áreas de aplicación realmente importantes para las poblaciones latinoamericanas o si va simplemente a reproducir en la región las áreas incorporadas en los países centrales. A juzgar por la experiencia brasileña, lo más probable es que se vuelva a impulsar la receta mimética y elitista del pasado.

En cuarto lugar y ligado a lo anterior, está el hecho de que en estas áreas todavía existe la posibilidad de evitar el predominio y control de las empresas transnacionales. La experiencia muestra que es en las áreas todavía no implantadas en el país en las que se puede lograr algún éxito en este sentido. Una vez que esas áreas se implantan con su "colaboración" es mucho más difícil desplazarlas y es necesario un consenso muy superior al que se requiere para que no se establezcan. Cabe señalar que las empresas transnacionales ya han entendido hace mucho las ventajas de establecer en su ámbito, una especie de "integración latinoamericana" que les permita explotar mejor los mercados regionales, agrupándolos cuando lo consideren necesario, para evitar deseconomías de escala o competencias predatorias.

El quinto punto toca una limitación fundamental: es una condición imprescindible para alcanzar el grado de autonomía tecnológica que haga viables las acciones relacionadas con los puntos anteriores contar con una capacitación en C&T que ni Brasil ni la Argentina ni tampoco México poseen. El hecho de que Brasil haya progresado mucho en este campo, primero a través del impulso a la investigación universitaria y después al desarrollo tecnológico, hace que la cooperación con Argentina pueda darse en un nivel promisorio. La mayor capacidad brasileña en el campo industrial no llega a ser, en esta área de cooperación, un obstáculo capaz de desestimular a las autoridades argentinas. Podría serlo en otras áreas de menor intensidad tecnológica, en las cuales y probablemente por esa razón,

no hay logros significativos.

Se desprende de lo anterior la necesidad de un grado mínimo de complementariedad, tanto económica cuanto científico-tecnológica, para que sea posible impulsar la cooperación. Además, si bien es cierto que parece no existir en el ámbito económico genérico, sí existe en un área fundamental: las "nuevas tecnologías". Por otro lado, y no hay que subestimar la evidencia histórica internacional, la cooperación científica siempre ha sido regida por las normas de la cooperación cultural, hasta el punto de no ser interrumpida ni siquiera en coyunturas de guerra, lo cual seguramente refuerza la decisión de comenzar por allí una estrategia de acercamiento.

Los obstáculos político-militares

Como resaltamos anteriormente, la región latinoamericana presenta características específicas en relación con la actual tendencia observada en el nivel mundial de formación de bloques económicos. Conforme indicamos, la presencia de obstáculos económicos poderosos provoca que, contrariamente a la tendencia mundial, los factores no-materiales ganen en importancia.

La rivalidad entre países latinoamericanos posee en algunos casos raíces históricas legítimas, basadas en disputas fronterizas pasadas o incluso latentes. En otros, que constituyen la mayoría, fue fomentada por los militares, cuyo poder se acentuó desde algunas décadas atrás, hasta recientemente, cuando comenzó a disminuir. Las rivalidades son originadas mucho más en la concepción geopolítica-estratégica de los militares - que a veces llega al borde de la "paranoia" - que en hechos concretos que permitan prever potenciales disputas. Su supresión pasa, en primer lugar, por el progresivo fortalecimiento de los procesos de democratización en curso en los países más importantes de la región y el consecuente debilitamiento del poder militar en tanto definidor de la política hacia el exterior. En segundo lugar, se impone una revisión de las hipótesis de conflicto en la región, (diseñadas por los poderes militares) que en vez de fomentar rivalidades contribuya para el acercamiento.

Ese punto nos conduce al último aspecto importante relacionado con la

integración latinoamericana: la cuestión militar. Tocamos el tema, en primer lugar, porque los militares, así como otros agentes sociales deben estar contemplados en cualquier proyecto de gran envergadura que atienda los intereses de los países. En otras y "crudas" palabras: es necesario atribuirles un papel muy claro en el proyecto. En segundo lugar, la influencia militar en las decisiones de política interna y externa en países como Brasil y Argentina (de los cuales depende en gran medida el éxito de una estrategia de integración regional), es todavía muy significativa. En otras "crudas" palabras, el papel que se le asigne, o en términos más realistas, el papel que se los invite a ocupar, debe estimularlos a impulsar el proceso de cambio hacia la democracia que se desea. Así, las reflexiones y proposiciones normativas que siguen no pretenden tener más que el carácter de un *wishfull thinking*, en el sentido de que pueden constituir una alternativa menos mala de que otras. Su tono tiene en realidad un poco de *naïf*...

En la base del razonamiento que hacemos están los hechos relacionados con el momento que vive el *establishment* militar en Brasil. Concentrar el enfoque en el caso brasileño parece nuevamente lícito, por las razones ya anteriormente citadas.

Un primer hecho es la presión de la sociedad civil para que los militares se retiren del espacio político que han ocupado en las últimas décadas. Nos guste o no, su condición de existencia ha sido, la propuesta, en general implícita, de ofrecerles una retirada honrosa mediante un proceso de "profesionalización". En este "juego" dos cartas parecen fundamentales, aunque aparentemente no permitan ni siquiera la formación de un mísero par. La primera, que es una condición para el debilitamiento de su función de "guardianes del orden interno", es otorgarles una mayor responsabilidad sobre la defensa externa. Actualmente, según lo que se conoce acerca de sus propios análisis de hipótesis de guerra y riesgos potenciales, las fronteras están peligrosamente desatendidas (al respecto cabe señalar, por ejemplo, que el potencial bélico de las Fuerzas Navales brasileñas es el quinto de la región). Su contrapartida sería un considerable aumento de la relación Gasto Militar/PIB, que es uno de los más bajos del mundo, para permitir la modernización de las Fuerzas Armadas. La segunda, que es causada, irónicamente, por la propia necesidad de impulsar la cooperación regional, sentida prácticamente por todas las elites dirigentes del país, derrumba un mito muy caro a los militares brasileños por el poder de legitimación que les confería frente a la sociedad. Se trata de la repentina transformación del histórico archi-enemigo de Brasil - la

Argentina - en su "socio" preferencial en la lucha contra los bloques económicos del norte. La "crisis de identidad" que ese cambio debiera haber determinado en las Fuerzas Armadas brasileñas, en particular en el Ejército, parecería suficiente para cuestionar la existencia misma de la corporación, si no estuviera claro para todos (aunque no explícito), que su función principal siempre ha sido el control de los movimientos contrarios al orden establecido.

Una idea de la magnitud y del anacronismo del clima de desconfianza existente entre los militares de la región puede evaluarse a través de la cita que sigue (DAGNINO, 1991):

O suprimento do mercado sul-americano de armamentos apresenta uma grande distorção em relação ao conjunto do Terceiro Mundo. A RFA, país responsável por 3,9% do mercado do Terceiro Mundo, é o principal exportador para a região, com 31% do mercado, seguida da França (que participa com 15%) e da Itália (13%). As duas grandes potências têm uma participação bastante inferior à vigente para o conjunto do Terceiro Mundo, 10,6 contra 24,8% para os EUA, e 6 contra 36% para a URSS. A participação dos armamentos brasileiros no total das compras militares realizadas pelos distintos países foi de cerca de 4%, durante o período 1981-85. Ela é muito menor do que a porcentagem de mercadorias brasileiras no total das importações realizadas por esses países em outros setores de intensidade tecnológica semelhante, como o automobilístico, ou o de bens de capital. Os três países que mais importam armamentos na região - Argentina, Venezuela e Peru - adquirem do Brasil respectivamente 1,4%, 1,1% e 0% de suas compras totais. Este fato deve-se, principalmente, à existência de uma certa "desconfiança" ou "rivalidade" entre os países da região em relação ao Brasil, que os levaria a preterir-lo como fornecedor de armamentos.

En síntesis, lo que nos parece necesario constatar es que la cooperación latinoamericana está congelada en buena medida por la dificultades intrínsecas a la falta de complementariedad económica ya señalada, pero también - y en un grado bastante mayor de lo que se ha evaluado - en función del clima de desconfianza que no podrá ser cambiado a menos que se redefina el papel de los militares en los nuevos cuadros políticos nacionales y

en el contexto intra y extrarregional.

El aspecto irónico del momento actual es que esa coyuntura que caracterizamos - que guardadas las diferencias conocidas se verifica en los dos países más importantes - no pueda ser aprovechada por la sociedad civil de forma que supere uno de los obstáculos más importantes al desarrollo económico y social de la región: el poder de veto de los militares. Sin ahondar en el análisis, lo que se puede constatar es que la incipiente organización de la sociedad civil no permite que se traten los problemas de fondo. Al contrario, lo que ocurre es la reiterada concesión a los militares brasileños, de importantes áreas de influencia y control como es el caso de los más costosos programas de I&D impulsados por el país.

Dada la imposibilidad de enfrentar el problema como sería necesario, cabe investigar las consecuencias de futuras situaciones hipotéticas (escenarios) que, aunque son poco probables, podrían representar algún cambio positivo frente a la situación actual. De nuevo citamos el trabajo mencionado en el pasaje en que caracteriza uno de los escenarios estratégico-militares posibles para la región:

Ele [el escenario] supõe que a reorientação das Forças Armadas brasileiras se pautar por um compromisso mais amplo de defesa, o qual, juntamente com as Forças Armadas de outros países sul-americanos, assumiria a responsabilidade por um esquema de defesa coletiva do Continente. Fica difícil avaliar a real viabilidade de um esquema como este. Mas a emergência de governos civis democráticos na região e o crescente nível de cooperação econômica e tecnológica sugeriria que um tal cenário deve menos à especulação do que poderia parecer à primeira vista. O retorno a uma situação semelhante ao período do pós-guerra, no qual os países latino-americanos alcançaram um nível de consenso suficiente para permitir o estabelecimento de tratados importantes no campo militar, teria que ser visualizado como, pelo menos, possível. Num arranjo deste tipo, o Brasil poderia desempenhar um papel semelhante àquele dos EUA, no início do pacto da OTAN, como um protagonista central na área de armamentos. Tirando partido de sua experiência e capacidade superiores, de

produção e de P&D militares, o Brasil poderia atuar como uma fonte de equipamentos e de tecnologia, diretamente ou por meio de joint ventures para outros países sul-americanos.

Este escenario, aunque política e ideológicamente espurio, o por lo menos heterodoxo, tiene ventajas incuestionables. La adopción de un esquema de seguridad común que al mismo tiempo alejara a los militares de su influencia en los asuntos de política interna de cada país sin aumentar la probabilidad de una carrera armamentista intrarregional, es algo no despreciable en términos de la problemática que estamos analizando. Tendría un atractivo adicional para los militares, en particular para los brasileños, en la medida en que tendería a contrarrestar la caída de las exportaciones de la industria de armamentos, responsable de cerca del 80% de la producción. La disminución observada en los últimos tres años en las compras de los países árabes - los principales clientes brasileños - es preocupante. Caso los actuales gobernantes mantengan la intención de atender los pedidos de protección de los militares y empresarios del sector y actúen incluso como propagandistas frente a otros países de los productos de la industria, no es improbable que surja un importante frente de presión hacia la cooperación regional.

En la medida en que el gobierno y el empresario brasileños continúen considerando a la "cooperación" tan sólo como una opción de crecimiento industrial basada en mercados externos de fácil penetración, y en tanto se posterguen las reformas económicas y sociales capaces de duplicar virtualmente el mercado interno, y en consecuencia la estructura productiva del país, la alternativa de exportación para América Latina se mantendrá especialmente atractiva. Caso esto ocurra, no hay por qué dudar de que la "cooperación" por parte de los actores recién nombrados no se dé también en el área del comercio y producción de armamentos, tal como ocurre hace mucho en el ámbito de otras alianzas mundiales.

Consideraciones finales

Al inicio de este trabajo destacábamos el hecho de que la región latinoamericana presenta características distintivas en lo que respecta a la actual tendencia mundial de formación de bloques económicos. La presencia de obstáculos económicos a la

integración, de difícil superación en el corto o mediano plazo, exige un consenso acerca de aspectos de naturaleza política mucho mayor que el demandado en otras regiones. En el punto anterior hemos identificado los obstáculos estratégico-militares, y por lo tanto políticos que parecen más importantes. Esos obstáculos paradójicamente no presentan grandes dificultades materiales para su eliminación, aunque demanden un cambio de actitud y de conciencia considerable, sobre todo si se considera lo que representan para el actor directamente involucrado.

La situación presente exige, por lo tanto, la actuación en varios frentes distintos del frente económico, dado que es el más importante y el que da sentido al término integración. Las actividades en el campo de la cooperación científica y tecnológica tienen un papel significativo para quebrar el hielo. Sin embargo el campo estratégico-militar se presenta como especialmente importante, dada la urgente necesidad de disipar las rivalidades y desconfianzas que permitan el acercamiento de actores que todavía detentan un desmedido poder en el escenario político latinoamericano.

Agradecimientos

Agradezco, sin incriminar, a Hebe Vessuri y Amílcar Herrera por los comentarios a una versión anterior de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAGNINO, R. A indústria de armamentos brasileira e a segurança comum na América do Sul. In: **Opciones para el logro de una seguridad Común en Sudamérica**. La Paz, Centro de Las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, p.219-252, 1991.