

# América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad

HELIO JAGUARIBE

## EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA ACTUALIDAD

### *Dos enfoques*

Raymond Aron, con su característica lucidez de espíritu, distingue, en el escenario internacional, dos dimensiones principales: la de un mercado mundial unificado y la de un sistema inter-estatal no unificado. A pesar de las limitaciones que derivan de no contar con una moneda internacional adecuada —papel que el dólar no está cumpliendo bien, pero que ni el *écu* ni los derechos especiales de giro (DEG) sustituyen satisfactoriamente— el intercambio de bienes y servicios entre los países del mundo se procesa con fluidez y confiabilidad razonables, sin importar su régimen o línea política. Contrariamente, en el plano político el mundo continúa dividido en 128 Estados soberanos (según la clasificación del Banco Mundial), con muy diferentes niveles de capacidad, y cuya distribución se ha dispuesto en tres bloques —pro-estadunidenses, pro-soviéticos y no alineados— cuya coordinación y disposición internacionales desde las Naciones Unidas se nos revela extremadamente deficiente.

Como tuve oportunidad de exponer en escritos anteriores (*cf.*, p.e., “O Novo Cenário Internacional”, Río de Janeiro, Edit. Guanabara, 1986), existe otra aproximación más o menos apropiada para comprender el sistema internacional actual, que es la de entenderlo como un sistema inter-imperial. Dos sistemas imperiales, el de los Estados Unidos y el de la Unión Soviética, se reparten la hegemonía del mundo, pero no logran una cobertura total porque subsisten países que conservan márgenes importantes de autonomía en relación con ambas superpotencias, como China en la escala internacional, la India en Asia y Brasil en América del Sur.

Los dos sistemas imperiales de nuestro tiempo se distinguen marcadamente de los imperios anteriores. Sin entrar en detalles, cabe diferenciar en la experiencia histórica cuatro tipos de imperios: 1) los imperios étnicos de la antigüedad oriental, 2) los imperios culturales, como el de Alejandro y el Imperio Romano, 3) los imperios económicos, como el británico y el francés, hasta la reciente descolonización, y 4) los imperios estratégi-

cos como, de forma incipiente, ocurrió con la Liga de Delos, y como sucede en la actualidad con los imperios de Estados Unidos y la Unión Soviética.

Los imperios estratégicos no están orientados a la ocupación territorial de otros países, aun cuando su situación hegemónica tenga una demarcación geográfica bastante clara y un interés particularmente intenso en determinadas áreas, como la América Central para los Estados Unidos y la Europa Oriental para la Unión Soviética. Los imperios estratégicos son sistemas mundiales de poder que se originaron por las preocupaciones defensivas de una superpotencia ante las amenazas que pudiera representar otro sistema de poder. El poder de movilización del comunismo internacional después de la segunda guerra mundial, apoyado por el poder nacional de la URSS, hicieron aparecer en EEUU la convicción de la necesidad de formar un sistema defensivo y preventivo; ello condujo a que este país echara de nuevo mano del armamento y a que se constituyera la OTAN. Sucede lo mismo del otro lado, ante lo que las potencias capitalistas, bajo el dominio de EEUU, vislumbraban como el cerco soviético, y que condujo al armamentismo de la URSS y a que se formara un sistema de protección de Estados satélites en Europa Oriental, integrados en el Pacto de Varsovia.

### *El sistema inter-imperial*

El sistema inter-imperial de la actualidad se caracteriza por el hecho de que ambos imperios están de acuerdo en que exista una articulación entre un centro y una periferia. Este sistema intra-imperial es común a ambos, independientemente de sus diferencias específicas. No existe duda de que éstas son importantes y se manifiestan en dos aspectos principales. El primero se refiere a la naturaleza de los vínculos entre centro y periferia, en cada uno de los sistemas. El segundo, en buena parte derivado del primero, se refiere a la diferencia entre el monocentrismo soviético y el policentrismo estadounidense.

El efecto de acumulación de una comunidad de intereses con una comunidad de valores y de estilos de vida, dentro de un ámbito de participación común en la cultura occidental, es lo que vincula básicamente a la periferia con el centro del sistema imperial estadounidense. En Europa Occidental, Japón y los países desarrollados del *Commonwealth* británico (que forman el primer círculo de la periferia del sistema), así como con las élites dirigentes de América Latina y uno que otro país subdesarrollado de la órbita estadounidense (que forman el segundo círculo de esa periferia), tienen intereses económicos comunes que configuran el mercado mundial a que se refiere Raymond Aron. En la COED y en América Latina existen igualmente valores y estilos de vida comunes, propios de la cultura occidental, y de la que históricamente son representantes en la actualidad. En Japón, la persistencia de su fondo cultural propio fue compatible ope-

racionalmente con la deliberada occidentalización del país, que ha alcanzado crecientes espacios en la vida japonesa.

Por el contrario, el sistema soviético que vincula la periferia con el centro es una relación de causalidad circular entre la ideología legitimadora del poder y un sistema de poder que preserva el predominio de tal ideología. Se trata de algo cuyo entendimiento requiere del empleo de categorías extraídas de la sociología de la religión. El dogma religioso asegura la legitimidad del poder (del papa, del emperador o del rey) y ese poder; a su vez, asegura la prevalencia del dogma y la culpabilidad de las herejías.

El segundo aspecto que diferencia los dos sistemas imperiales, conectado con el anterior, es el amplio policentrismo estadounidense frente al monocentrismo soviético. El sistema de EEUU es estratégicamente monocéntrico. Solamente Washington tiene el dominio del poder nuclear. Sin embargo, es policéntrico en términos económicos y culturales, de modo que la influencia se distribuye entre los países europeos y Japón, a pesar de que se parta del predominio, *de facto*, de los Estados Unidos. Por el contrario, el sistema soviético es formalmente monocéntrico en todos los aspectos importantes de la vida colectiva. Esto puede apreciarse en el espacio de la autonomía cultural y económica que *de facto* disfrutaban los países de la órbita soviética, siempre y cuando esté asegurada su compatibilidad con el monolitismo básico del sistema.

Ambos sistemas han experimentado dos tipos de desgaste, en contraste con su continuo fortalecimiento técnico-militar. Uno de esos desgastes es común a ambos y se refiere a la pérdida de validez de su fatuo propósito de salvar al mundo. Ya no tiene credibilidad el mensaje estadounidense de defender al mundo libre, ni el mensaje soviético de promover un mundo sin marginaciones sociales. Cuando se agotó el tema de la guerra fría y, sin perjuicio de las características propias de cada uno de los dos regímenes, a partir de los años 60 se hizo evidente que ambas superpotencias eran imperios estratégicos cuya actuación en el mundo estaba regida por la necesidad de incrementar al máximo el poder propio y de minimizar el poder de la potencia contraria, independientemente de toda consideración normativa.

Este aspecto del desgaste experimentado por ambas superpotencias tiene, como consecuencia principal, que las demandas de formas desinteresadas de cooperación, dirigidas a sus respectivas periferias, carecen de una legitimidad basada en la defensa de altos propósitos internacionales.

En términos operacionales, es más importante el segundo tipo de desgaste, experimentado por ambos centros imperiales, pero de diferente naturaleza para cada una de las superpotencias.

En los Estados Unidos, el país se enfrenta al problema de preservar su centralidad económico-tecnológica en el ámbito de la libre competencia internacional postulada por su propio régimen, frente a los crecientes indicios de superioridad de Japón y los desafíos que se originarán en la unificación total de la Comunidad Europea a partir de 1992. En el caso de

la Unión Soviética, el problema a que se enfrenta se deriva del potencial de contradicciones contenido en el proceso de las reformas liberacionistas introducidas por Gorbachov, en relación con el régimen de convalidación circular que existe entre la ideología y el poder. Como han observado los estudiosos de la materia, la URSS experimenta, desde Jruschov, por motivos de eficiencia y otros, una creciente necesidad de descentralizar las decisiones y los mecanismos de operación, de contar con una mayor libertad de opinión y de expresión, y de un mejor uso de los mecanismos del mercado. Sin embargo, en la medida en que se expanda el espacio de la pragmatidad del régimen soviético, igualmente se contraerá el de la dogmaticidad. ¿Cómo puede evitarse el cuestionamiento de un poder fundado en la ideología, dentro de la misma URSS, y, más sutilmente, en los países satélites, en la medida en que tal ideología va perdiendo validez y vigencia?

### *Los tres mundos*

Frente a los dos centros imperiales y su periferia más inmediata, que constituye lo que ha dado en llamarse el Primero y el Segundo Mundos, se configura un Tercer Mundo, que comprende a los países situados principalmente en el Hemisferio Sur, marcados por varias formas de subdesarrollo.

La existencia de un Tercer Mundo, dentro de un escenario internacional caracterizado por el sistema inter-imperial mencionado con anterioridad, se explica por dos razones. Por un lado, como ya se observó, porque los sistemas imperiales, aunque hegemónicos en sus respectivas áreas, no abarcan todas las esferas como un todo. Un país como China, cuyo desarrollo post-revolucionario se procesa inicialmente bajo el amparo soviético, a partir de la década de los sesenta desarrolla condiciones para convertirse en una potencia autónoma. Dentro de un margen más restringido, países como la India y Brasil obtienen significativos espacios de autonomía a partir del segundo tercio de este siglo.

El segundo orden de razones se refiere a la ya mencionada condición policéntrica del sistema imperial estadounidense. El Tercer Mundo, con excepción de algunos países de economías centralizadas —como Cuba— comprende a países subdesarrollados de economías de mercado, que se sitúan en el segundo y tercer círculos de la periferia del sistema norteamericano. Mantienen con el centro imperial grados diversificados de dependencia, que van de la relativa autonomía de Brasil a la estricta dependencia de Honduras, pero conservan la condición de un Tercer Mundo, dada la circunstancia de que su falta de incorporación al área central reduce de manera decisiva los costos de administración relacionados con esos países. La experiencia colonialista más reciente demostró que si se formalizan los lazos de dependencia aparece un saldo negativo en términos de la relación costo-beneficio, porque los costos directos e indirectos del colonia-

lismo formal son muy superiores a los beneficios que pudieran obtenerse. El colonialismo informal, o neo-colonialismo, proporciona los principales beneficios a los países centrales del colonialismo formal y casi ninguno de sus inconvenientes.

El Tercer Mundo tiene en lo histórico orígenes relativamente recientes. Hasta el Renacimiento, el mundo consistía de un conjunto de sistemas de civilización conectados de manera deficiente entre sí, o bien completamente separados. Estos sistemas de civilización, con la excepción relativa de los precolombinos de América (que utilizaban escasamente los metales) tenían básicamente el mismo nivel tecnológico y económico.

Del siglo xvi al xix, los descubrimientos y la expansión colonial unifican el mundo, a partir de una Europa que avanza aceleradamente con las revoluciones mercantil e industrial, pero que introduce la segmentación básica entre el centro europeo —en donde se incorpora Estados Unidos— y el resto del mundo, y que irá a constituir una periferia subdesarrollada.

La restauración Meiji condujo al Japón a la modernización hasta el final del siglo xix. La revolución rusa generó un sistema desarrollado autónomo que se expandió después de la segunda guerra mundial. Después de la segunda guerra, se consolida la segmentación en tres áreas del mundo. El Primer Mundo, que comprende a los países desarrollados de economía de mercado de la Europa Occidental, a los Estados Unidos y a Japón. El Segundo Mundo, que comprende a la Unión Soviética y a la Europa Oriental, con economías centralizadas y un grado apreciable de desarrollo. El Tercer Mundo, que comprende a los países subdesarrollados de África, Asia y la América Latina, en donde predominan las economías de mercado.

El Tercer Mundo comprende un grupo muy heterogéneo de países cuyo común denominador es el de las varias modalidades del subdesarrollo. La esencia de este grupo consiste en el empleo deficiente de los factores de producción y una organización insatisfactoria de la sociedad, dadas las condiciones disponibles en la actualidad.

Haciendo a un lado los casos extremos de deficiencias ambientales, la utilización de factores deficientes, característica del Tercer Mundo, está ligada a una falta de funcionalidad continuada en las relaciones élite-masa, que conducen a un régimen económico y social de suma cero. En tal régimen, en economías que se basan en actividades primarias, la apropiación del excedente por parte de la élite se orienta, casi exclusivamente, a asegurar niveles de consumo elevados y formas ostentosas de poder para mantener a las masas en la ignorancia y en la miseria.

A ello debe añadirse que, a partir de la colonización europea del mundo y de la formación de la segmentación centro-periférica, las diferencias en la productividad entre el centro y la periferia generan condiciones de intercambio que en su estructura no favorecen a la segunda, condiciones que persisten y se agravan en la medida en que persiste y aumenta la diferencia en la productividad. En la actualidad, un trabajador no calificado del Tercer Mundo, en comparación con un trabajador con la misma califica-

ción del Primer Mundo, necesita trabajar 12 veces más para obtener el mismo rendimiento. Se calcula que para el final del siglo esa proporción será de 20 a uno.

### *Dos ejes del conflicto*

Las relaciones internacionales, en un mundo que vive con las características señaladas, tienden a polarizarse a lo largo de los ejes de conflicto Este-Oeste y Norte-Sur. El primero contiene las tensiones inter-imperiales. El sistema interimperial se componía de dos centros que buscaban incrementar al máximo el propio poder y reducir al mínimo el poder del adversario, de ahí que la relación del conflicto sea inherente al sistema. El conflicto Norte-Sur tiene también un carácter estructural y en la medida en que, por razones históricas, se continúe favoreciendo las condiciones con las que operan los países del Primer Mundo en su relación con los países del Tercer Mundo, se irá agravando este conflicto. En los países del Tercer Mundo surgirán esfuerzos por modificar ese régimen, con lo que se generarán confrontaciones con sus beneficiarios.

El conflicto Este-Oeste, que ha venido desarrollándose desde el final de la segunda guerra mundial, pasó por varias etapas: de la guerra fría a *détente*, de éste a un nuevo período de confrontación, para así volver, con el ascenso de Gorbachov en 1985, a formas cooperativas de convivencia, sin perjuicio del antagonismo sistemático entre los dos centros imperiales.

El conflicto Norte-Sur, por el contrario, está agravándose después de varias y reiteradas expectativas de un plano ambicioso de ayuda para los países del Tercer Mundo —en condiciones que cada día están deteriorándose más y más por los efectos de la deuda externa. Los países del Tercer Mundo, por su propia iniciativa, observan cada día con mayor claridad, en lo relacionado con la deuda, que únicamente con una actuación unilateral eficaz podrán reducir el desequilibrio estructural que existe entre los dos mundos.

### *Tendencias de la evolución en el Norte*

Como ya se mencionó, la relación entre Estados Unidos y la URSS se encamina en la actualidad a una nueva etapa que tiende a reducir las tensiones. Gorbachov, retomando algunas de las posiciones de Jruschov a principios de los años sesenta, pero en condiciones más favorables, busca reducir de manera decisiva los riesgos de una guerra, así como los niveles de armamentismo. La política internacional de Gorbachov está claramente condicionada por sus propósitos reformistas y liberalizantes dentro del ámbito interno del sistema soviético. Después de que casi se llegó a alcanzar un importante acuerdo en Reykjavik en 1986, el secretario general llega en

noviembre de 1987 con la cúpula de Washington a un importante ajuste para eliminar los misiles de alcance intermedio. Estos misiles, que alcanzan su objetivo en menos de cinco minutos, constituían un factor que hacia casi inevitable que tarde o temprano ocurriera un accidente que desencadenara la guerra. Los acuerdos Gorbachov-Reagan abrieron el camino para lograr una reducción significativa del arsenal nuclear de ambas potencias, además de eliminar esos peligrosos instrumentos. Todo indica que con el gobierno de Bush existe una mejoría en las relaciones soviético-estadunidenses y que continuará el buen entendimiento para consolidar la paz y el régimen de cooperación entre los dos países de manera más acentuada.

Tal tendencia conduce a la perspectiva de una transformación importante en el escenario internacional que induce a la formación de un régimen de co-propiedad mundial entre las dos superpotencias. A pesar de las dudas que aún prevalecen en relación con el posible desequilibrio estratégico que acarrearía el éxito del proyecto de la SDR del ex-presidente Reagan, las relaciones entre los EEUU y la URSS estarán en camino real y verdadero de reducir las tensiones y con una atmósfera de coexistencia pacífica, la que está dictada por la posible capacidad de mutuo aniquilamiento (MAD). En tales condiciones, los intereses de ambas superpotencias convergen para lograr una administración del mundo en co-propiedad.

Son innumerables las consecuencias que pueden derivarse de un régimen mundial estadounidense-soviético de este tipo. Por razones de reciprocidad, desde luego que para cada una de las superpotencias las actividades que se dirigen a mantener los focos de desestabilización en las áreas de influencia de la otra no son nada interesantes. De esta forma, la Unión Soviética se prepara para interrumpir su apoyo a la guerrilla centroamericana y retira, de motu proprio, sus tropas de Afganistán. De igual forma, Estados Unidos se prepara para retirar su apoyo a la guerrilla de Angola y a los mujadines de Afganistán. La no injerencia por parte de cada centro imperial en el área de predominio del otro consolida la hegemonía de las superpotencias en sus áreas respectivas.

Pero tal consolidación tiende a reducir, sustancialmente, el margen de autonomía de los países periféricos. Tal efecto es especialmente nocivo para países como Brasil, que se encuentran en vías de superar el subdesarrollo remanente con la modificación que se deriva de su estatus internacional, pues tienden a ser conducidos mediante el nuevo régimen de co-propiedad a un congelamiento en su *statu quo* actual. De igual forma, países como México, que buscan compensar su amplísima inserción geoeconómica y geo-política en el sistema estadounidense mediante una relación autónoma con América del Sur, ya no podrán disponer de condiciones para llevar a cabo esa política de compensación, bajo un régimen de co-propiedad.

La circunstancia, sin embargo, de que los centros imperiales sufran los desgastes mencionados con anterioridad reduce de manera significativa las

condiciones del ejercicio de su hegemonía, a pesar de las tendencias a la co-propiedad a que se hizo referencia. No se trata, por tanto, del hecho de que los propósitos de ambas superpotencias por salvar el mundo perdieran credibilidad. Se trata, además, del hecho de que la crisis económica experimentada por Estados Unidos, además de la crisis ideológica que está padeciendo, afectan de manera sustancial su consistencia interna y su capacidad de acción externa. ¿Cómo podrán los Estados Unidos administrar el mercado mundial y mantener su libre inserción en el mismo, si se convierten en un país con estructura deficitaria? ¿Cómo podrá la Unión Soviética mantener el monopolio político de los partidos comunistas, dentro del mismo país y en Europa oriental, si las exigencias de eficacia erosionan la legitimidad de la ideología que fundamentan ese monopolio político?

### *Tendencias de la evolución en el sur*

El Primero y Segundo Mundos caminan hacia una cierta unificación del sistema inter-imperial a través de la co-propiedad mundial entre los EEUU y la URSS, aun cuando los efectos de ésta sean minimizados por las deficiencias internas mencionadas con anterioridad. Por el contrario, el Tercer Mundo camina hacia la diferenciación y la desunificación, que van cada día en aumento.

La unidad del Tercer Mundo no logró, en sus momentos más favorables, sobrepasar el nivel del discurso. El Grupo de los 77 se reveló completamente incapaz, hablando en términos operacionales. Los países árabes, en la etapa más propicia de los petrodólares —de 1973 a 1980— tampoco tuvieron la capacidad de encontrar un camino para formular un proyecto viable y válido para el Tercer Mundo, o por lo menos, imprimir un proyecto que fuera consistente para cualquier país árabe, como el que se llevó a cabo en el Estado de Israel y para la cuestión palestina.

No vamos a hacer aquí un análisis de las causas que impidieron que el Tercer Mundo lograra un mínimo de concertación internacional; solamente puede observarse que las tendencias en curso son de una diversificación creciente. El Tercer Mundo está diferenciándose en cinco grandes grupos de países: 1) los países asiáticos de grandes mercados internos, en un proceso activo de desarrollo, como China y, en menor grado, la India y Paquistán y, probablemente Irán en el futuro inmediato a Jomeini; 2) los países asiáticos, pequeños y medianos, exportadores de manufacturas como Corea, Formosa y otros; 3) los países latinoamericanos en estado avanzado de industrialización, como Brasil, México y Argentina; 4) los países petroleros, como Arabia Saudita y Kuwait; y, 5) los países con baja capacidad productiva y de gran pobreza, que son la mayoría de los países del Tercer Mundo.

Estos cinco grupos de países, aun cuando todos se ven afectados por los efectos de la asimetría estructural de las relaciones Norte-Sur, reaccio-

nan de diversas formas a tal asimetría y, de modo general, a las condiciones de su subdesarrollo. El proceso de subdesarrollo y de modernización de China es extremadamente promisorio, como lo es también el de la India, aun cuando en un grado más moderado y menos calificado. Igualmente promisorio es el caso del desarrollo de los NIC asiáticos, con base en las exportaciones. La situación de los países relativamente industrializados de la América Latina es más problemática, en virtud del agotamiento manifiesto del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones a que continúan vinculados. Es también problemática la condición de los países petroleros, porque se trata de una riqueza que habrá de agotarse y que no ha sido utilizada adecuadamente para modernizar tales países y formar bases económicas alternativas. Para finalizar, el caso de los países menos desarrollados del Tercer Mundo no es nada prometedor y parece que no existe solución para ellos en tanto no se conforme un contexto internacional mucho más favorable, lo que parece que no sucederá en los próximos años.

Todo indica, por tanto, que el Tercer Mundo no se convertirá en un actor histórico colectivo y continuará figurando como un conglomerado aislado de países, cuyo único rasgo común es el subdesarrollo. No obstante, todo parece indicar que están configurándose importantes acontecimientos relacionados con un número limitado de países del área, que hasta el final de este siglo o principio del próximo, tenderán a ejercer un margen importante de autonomía y un papel importante en el escenario internacional. China es el país más prometedor. En América Latina existen las condiciones para que los países de mayor desarrollo de la región recuperen, con rapidez, su antiguo ritmo de crecimiento y de modernización, en caso de que logren modernizar su política económica, así como sus sistemas social y político.

## LA AMÉRICA LATINA

### *Características de la actualidad*

Como puede observarse en la actualidad, el Tercer Mundo, y específicamente la América Latina, se caracterizan por una creciente diferenciación de los países que los integran. En los años cincuenta, la región presentaba importantes características comunes, tanto en el plano cultural y en una condición neo-ibérica común, como en el plano económico, pero en los períodos subsecuentes, las diferencias se han ido acentuando cada vez más.

En la actualidad, en América Latina puede distinguirse, al igual que en el Tercer Mundo, cinco grupos de países: 1) los países de la América Central y el Caribe, 2) el caso particular de México, 3) los países de América del Sur de industrialización avanzada (Brasil y Argentina), 4) los

países de América del Sur de desarrollo intermedio (Venezuela, Colombia, Chile y Uruguay), y 5) los países sudamericanos de menor desarrollo, que comprenden a los restantes.

En este esquema tipológico puede observarse la importancia que adquirió la diferenciación entre los países al norte y al sur del mar de las Antillas, motivado por el extraordinario peso de los Estados Unidos. México, con estructuras sociales semejantes a las de Brasil, constituye un caso particular en virtud de su vinculación geoeconómica y geopolítica con los Estados Unidos. A su vez, los países centroamericanos y caribeños, aun cuando cada uno sustenta una estructura social propia que tendería a hacer de ellos un subgrupo específico, encuentran en su relación con los Estados Unidos, el condicionamiento decisivo de su realidad nacional.

Los países de la América Central y el Caribe trajeron, por su pasado, una problemática doble: la de superar las cuestiones de viabilidad nacional derivadas de sus dimensiones restringidas y, con la notoria excepción de Costa Rica, la de superar la dominación de oligarquías obsoletas, cada vez más vinculadas con dirigentes militares de características nefastas. El primer problema se calculó adecuadamente —aunque no se resolvió del todo bien— a través de los intentos de integración regional, como el Mercado Común Centroamericano. El segundo problema no obtuvo un buen tratamiento por causa de la alianza entre las oligarquías locales y los sectores económicos poderosos de los Estados Unidos. Se impidió persistentemente, con la excepción mencionada de Costa Rica, la formación de un espacio político para la clase media centroamericana, lo que forzó a las nuevas generaciones a optar entre una convivencia cínica con el *statu quo* y la guerrilla revolucionaria.

Su situación geoeconómica ha ejercido, y ejerce cada vez más, una influencia decisiva sobre México, sin dejar de lado condiciones propias en función de su extensa población, de estructuras económicas y sociales complejas y del tratamiento político tan particular que se derivó de la revolución de 1910. La necesidad de preservar el control nacional sobre la economía condujo a montar una gigantesca burocracia estatal para responder a las poderosísimas presiones de la economía estadounidense, además de las condiciones derivadas de la Revolución mexicana. La contrapartida de tal sistema, junto con el estímulo a la corrupción, ha originado tasas elevadas de ineficiencia y un retraso en la modernización del país.

En el cuadro sudamericano, que no está expuesto al inmenso peso gravitacional de los Estados Unidos, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones que fue seguido por los países del área en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial generó efectos muy diferenciados. Países como Brasil y, en menor grado, Argentina, lograron un nivel avanzado de industrialización. Los países de dimensiones medias obtuvieron resultados menos importantes. Debe añadirse que, aun en relación con los países de grandes dimensiones, el modelo de sustitución de im-

portaciones agotó sus potencialidades a partir del momento en que éstas llegaron a un nivel prácticamente intolerable.

Los dos golpes del petróleo, en 1973 y 1979, y en relación con ellos, la acumulación de una pesada deuda externa, deterioraron profundamente la economía de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, lo que terminó por afectar a los demás países. Complicados problemas políticos en Argentina, vinculados con las vicisitudes históricas del peronismo y del antiperonismo, y la dualidad estructural de la sociedad en Brasil, sirvieron para entrelazar las dificultades económicas que generaron en el curso de la década de los años ochenta un prolongado proceso de inflación y estancamiento.

El cuadro latinoamericano, en el curso de la década actual, es de crisis generalizada y de estancamiento. Aun los países de dimensiones de características casi continentales y un nivel relativamente importante de desarrollo, como Brasil, se enfrentan a gravísimos *impasses* económicos, dentro de condiciones sociales de enorme tensión y, consecuentemente, con serias dificultades políticas. Por otro lado, la evidente necesidad de la expansión de mercados no puede ser ya atendido mediante la aspiración de la integración económica de la América Latina. En la actualidad no es posible pensar en formas de integración más castigadas de las que ya están enfrentando, aun cuando exista un ámbito más restringido y menos heterogéneo que es el de la ALADI.

### *El desafío internacional*

Los países latinoamericanos, dentro de las condiciones que hemos presentado, se encaminan en el sentido de un franco deterioro en sus posiciones relativas —si no es que de posición absoluta en algunos casos— en el escenario internacional. Este deterioro los afecta a todos, en el plano externo, en su capacidad de negociación; y en lo interno, en su capacidad de modernización y de desarrollo.

La gravedad particular de la crisis actual en los países latinoamericanos tiene que ver con el hecho de que esta crisis los inmoviliza tanto en lo nacional como en lo internacional, en un momento en que están produciéndose, de manera acelerada, cambios de gran importancia en el escenario internacional. Tales cambios presentan cuatro aspectos principales:

1. la formación de un régimen de co-propiedad entre los Estados Unidos y la URSS de la hegemonía mundial que, a pesar de las limitaciones que lo afectan, reducirá significativamente el margen de autonomía de los países periféricos;
2. cambios de importancia en relación con los factores de predominio mundial, con lo que se transfiere la tónica de influencia de un plano político-militar a un plano económico-tecnológico;

3. una modificación importante de los factores de la producción, con la desvalorización de la importancia de las materias primas y de la mano de obra barata y una importancia creciente de los factores tecnológicos y gerenciales;

4. la formación de grandes sistemas productivos que comprenden a los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea, con una apreciable participación de los NIC asiáticos y la marginación económica de los restantes países en el mundo.

Los países latinoamericanos, frente a tales desafíos y con la mira en evitar que se consolide su marginalidad, tienen un plazo muy corto para superar sus crisis internas, reorientar sus estrategias de crecimiento y adoptar medidas que puedan superar su aislamiento de la comunidad internacional. Dada la extrema diversidad de los países de la región, es evidente que los objetivos específicos de cada uno también serán diferentes. Sin embargo, puede identificarse ciertos requisitos básicos a los cuales deberá prestarse atención dentro de las modalidades que marcan las diferencias entre estos países.

Tales requisitos son, en lo fundamental, los siguientes cuatro:

1. requisitos de integración nacional que conduzcan a la formación, social y territorial, de una población mayoritaria que se comprometa con los intereses generales del país;

2. requisitos de buena operación de los organismos públicos que conduzcan, de manera institucional y funcional, a lograr un buen manejo del Estado, mismo que ha sido afectado, en casi todos los países, por déficit presupuestales que son fuertemente inflacionarios y por una terrible ineficiencia burocrática;

3. requisitos para agilizar el crecimiento económico, que se ha estancado por la combinación de las deficiencias del sector público con el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones;

4. requisitos de apoyo internacional que rompa el aislamiento de los países de la región mediante concertaciones intra-latinoamericanas, además de otras articulaciones internacionales.

Estos requisitos —cuya atención desde luego no es nada fácil y puede ocurrir que la gran mayoría de los países no logre alcanzarlos— presentan modalidades muy diversas, como ya se dijo, según las condiciones de cada país. La integración nacional consiste fundamentalmente en un acuerdo viable entre lo establecido y la guerrilla, con el fin de formar una mayoría estable que permita asegurar su gobernabilidad. En países como Brasil o México, la integración nacional consiste en la ejecución rápida de un programa amplio de desarrollo social, que incorpore rápidamente a las grandes masas a niveles más elevados de vida, de capacitación y de participación.

De la misma forma, la posibilidad de operación del Estado representa para algunos países un esfuerzo considerable por reducir el sector público. Los países más desarrollados de la región ponen en juego, de manera en

extremo urgente, una doble reforma: fiscal y administrativa. Reformas que eleven, de manera razonable pero significativa, las contribuciones bruta y líquida para así hacer más expedito el gasto público, en especial en lo que se refiere a su operación.

Con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo se ampliará aún más el abanico de modalidades apropiadas a cada país en lo referente al repunte del crecimiento económico. De modo general, el proteccionismo económico latinoamericano produjo en muchos casos excelentes resultados —como sucedió, en especial, con Brasil—, pero entró en un régimen de rendimiento decreciente, y hasta negativo. Ello se debió a que, de una u otra forma, los sistemas productivos de la región quedaron, con pocas excepciones, fuertemente castigados, lo que en consecuencia generó un poderoso corporativismo en el ámbito interno de las grandes empresas públicas. Este mismo proteccionismo, por otro lado, ha suscitado la obsolescencia tecnológica de la industria latinoamericana, la que dificulta su futura competitividad en el plano internacional.

Agilizar el crecimiento económico es una tarea imperiosa, además de urgente, pero desde luego que su ejecución es muy delicada. Dentro del vaivén de la opinión pública, la crítica al proteccionismo lleva con frecuencia a exageraciones insensatas en la apertura internacional que pueden conducir a la inutilización de amplios sectores productivos. En realidad, se trata de establecer una inversión de expectativas que esclarezcan al sector productivo que las exigencias de competitividad irán, de manera general, en aumento. Pero si en el camino de estructurar una política tal se adopta una graduación prudente y se complementa con la aplicación de medidas que aseguren la modernización del sector productivo, entonces este sector podrá avanzar en vez de retroceder.

En este sentido, importa señalar, en particular en el caso de los países de mayor desarrollo relativo, la profunda diferencia que presenta la defensa de los intereses nacionales, si se compara con las condiciones de los años cincuenta y sesenta. La nacionalización de ciertos sectores estratégicos hasta hace varias décadas constituía, con frecuencia mediante la creación de monopolios estatales, una práctica que, de hecho, era la única forma viable de ajustar la orientación empresarial de esos sectores a los intereses nacionales. En las actuales condiciones, los países más desarrollados de la región disponen de instrumentos públicos suficientes para lograr un control y una supervisión de su economía adecuados. La atribución restringida a monopolios públicos, e inclusive a empresas estrictamente nacionales, del ejercicio de ciertas actividades, se convirtió con frecuencia en un factor contraproducente porque reducía, en contra del interés nacional, la capacidad de crecimiento y de modernización de tales sectores. El perfeccionamiento de la capacidad y disposición de los instrumentos de supervisión pública aumentó de manera decisiva, inclusive en lo que se refiere a sus alcances, a nivel de laboratorio, de su área de competencia científica y tecnológica.

Para finalizar, en lo referente a los requisitos del apoyo internacional, la América Latina no puede continuar perdiéndose en la utopía y en la retórica. La utopía debe proceder, en un futuro previsible, hacia una integración global, regional y hasta subregional. La retórica de las declaraciones de principio y de enunciados carece en la actualidad de cualquier credibilidad en relación con las medidas operativas. La integración, sobre todo en términos subregionales, continúa siendo una aspiración válida en el largo plazo. Urge sin embargo, y de inmediato, alcanzar formas para operar en concertación entre los países dotados de condiciones para tales ajustes.

### *Concertación en la América Latina*

El ámbito de posibilidades para hacer ajustes en las negociaciones dentro de la América Latina, en especial las de carácter económico, es extremadamente amplio. Sin hacer de lado otras modalidades, el régimen de concertaciones operacionales proporciona a los países pequeños, como los de la América Central y el Caribe, la posibilidad de constituir, de forma eficiente y rentable, empresas multinacionales que, por sus características, pueden superar las limitaciones de sus mercados internos respectivos. Una empresa formada por tres naciones, Latinequip, con el fin de comercializar bienes de capital de la América Latina, es un ejemplo sumamente exitoso de tales posibilidades. Esta empresa se estableció en 1986 con la actuación conjunta de Nacional Financiera de México, el Banco del Estado de São Paulo de Brasil, y el Banco de Provincia de Buenos Aires, Argentina. A finales de 1987, Latinequip contaba en su cartera con operaciones que ascendían a 655 millones de dólares, de las cuales el 68% tenía buenas posibilidades de ejecución.

Las negociaciones y concertaciones de carácter más global, además de los ajustes específicamente operacionales, son de la mayor importancia para la América Latina. Así podrán establecerse mecanismos de mercado comunes entre los países que puedan tener características complementarias, dentro de un régimen que mantenga entre los mismos relaciones razonablemente equilibradas. En este sentido, Brasil y Argentina dieron un paso decisivo en 1986, cuando firmaron en Buenos Aires el acuerdo de integración económica entre los dos países, al que con posterioridad se incorporó Uruguay.

El acuerdo de Buenos Aires, complementado con posterioridad, tiene el mérito de ser muy completo, operacional, apegado a la realidad y equilibrado en su dinamismo. Los doce protocolos del documento original ya cubren una amplia gama de sectores, desde el comercio en general y los ajustes financieros correspondientes, hasta diversos sectores de elevada tecnología, incluido el conjunto de bienes de capital y actividades de punta, como son la energía nuclear, la industria aeronáutica y la biotecnología,

entre otras. Por otro lado, se trata de un buen acuerdo de administración y se apega muy bien a la realidad. No se trata de definir principios, sino de encontrar metas claramente determinadas, en términos de intercambio o de "joint ventures". Metas concebidas dentro de la realidad, cuyo alcance pueda corresponder a las posibilidades y a los intereses de los firmantes. Para finalizar, debe añadirse que el acuerdo se concibió para mantener un equilibrio dinámico en las acciones entre los países y que estaba destinado a estimular su desarrollo tecnológico y asegurarles, en consecuencia, medidas correctivas a fin de evitar que los beneficios obtenidos no fueran repartidos equitativamente.

El mecanismo de las concertaciones ofrece posibilidades inmediatas y vastas para que los países latinoamericanos superen su aislamiento internacional y las limitaciones que los están ahogando por causa de la restricción en sus mercados internos y en sus recursos económicos y humanos. Las concertaciones proporcionan instrumentos que pueden utilizarse de inmediato y son aptos para producir, en el corto y el mediano plazos, resultados extremadamente importantes, siempre y cuando la integración regional y sobre todo subregional mantenga su validez como objetivo a largo plazo.

#### *Sistema de cooperación y asistencia recíproca*

Entre las posibilidades de concertación sobresale en la América Latina, y en especial dentro del ámbito de la ALADI, la de constituir un sistema de cooperación y asistencia recíproca. El sistema de cooperación entre Argentina y Brasil, que ya incorpora a Uruguay, constituye una excelente base para iniciar la construcción de un sistema más amplio de cooperación y asistencia recíproca.

Es cierto que el régimen de integración argentino-brasileño precisa de tiempo suficiente para que se consolide y las relaciones de intercambio sean fluidas, no sólo entre los Estados, sino también entre los agentes de sus respectivas sociedades civiles —empresas, científicos, consumidores. Esto lo han destacado los representantes de ambos países. No obstante, también es cierto que existe una gran urgencia y la más alta prioridad ante la necesidad de reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región y elevar, en consecuencia, su capacidad externa de negociación. Además de la evidente necesidad de una revisión a fondo del régimen de la deuda —inalcanzable para cualquier país latinoamericano que quiera negociarla aisladamente— existen otras cuestiones de la agenda internacional que requieren un mecanismo de concertación regional, a fin de defender satisfactoriamente los legítimos intereses de los países miembros.

El mecanismo que se tiene a la vista para tales efectos es un sistema que debe complementarse y ampliarse con los beneficios de la organización económica de Brasil con Argentina al introducir además del Uruguay, a países productores de petróleo: Venezuela y México. Estudios preliminares

efectuados por iniciativa del Instituto de Estudios Políticos y Sociales en el inicio de 1985, revelaron que introducir a un país como México en un sistema de cooperación argentino-brasileña produciría efectos muy benéficos en el sistema. Incluir a un país como Venezuela en tal sistema, aumentaría aún más su ámbito de relevancia.

Lo que sucede básicamente cuando se pasa de un sistema bilateral a un sistema multilateral, aunque éste sea selectivo, es que se compensan, en un plano mucho más elevado de beneficios recíprocos, desequilibrios que podrían darse en un intercambio meramente bilateral. Incluir a estos cinco países de referencia en un sistema multilateral generará un intercambio extremadamente significativo y dinámicamente equilibrado.

Las importaciones de esos países durante el período 1984-1986 alcanzaron una media anual del orden de 3 mil 500 billones de dólares. Un régimen de intercambio entre esos cinco países, regulado por una moneda convenida, con saldo por liquidarse en monedas nacionales de los acreedores en plazos de uno o dos años permitiría, con bastante rapidez, que la cifra mencionada aumentara a una suma del orden de 8 a 10 billones de dólares. Esa cifra sería resultado de la sustitución de importaciones efectuadas por lo regular en dólares, por importaciones del sistema, en una moneda convenida, y constituiría un ahorro decisivo de divisas. Por otro lado, como las exportaciones de los países de referencia para el área del dólar no estarían limitadas por restricciones de oferta pero sí de demanda, la operación del sistema no reduciría el monto de las exportaciones en dólares.

La eficiencia del sistema de referencia aumentaría todavía más si, además de un régimen especial de intercambio, "joint ventures" y otros proyectos comunes, se incluyera un mecanismo de asistencia recíproca en situaciones de crisis, apegado a la realidad. En el caso de que existiera una combinación malévola internacional que intentara privar a alguno de los países miembros del sistema de insumos que son esenciales en su economía (como el petróleo para Brasil y alimentos para Venezuela y México), el sistema estaría habilitado, en plazos favorables, para efectuar un suministro mínimo del artículo faltante, pero suficiente para evitar el colapso económico del país afectado.

Sin embargo, es indispensable que para que funcione tal sistema de manera estable se apegue totalmente a la realidad, a fin de determinar las prestaciones y contraprestaciones que enfrentarían los países miembros. Es muy necesario que se tome en cuenta con toda objetividad, a fin de que México participe en este acuerdo, los contratiempos del orden geoeconómico y geopolítico que puedan derivarse de su inserción en el área territorial de América del Norte. Es únicamente mediante tal sistema que México podrá asegurarse un espacio más amplio de autonomía internacional. Pero ello únicamente podrá alcanzarse si se toman en cuenta las condiciones de posibilidad de su ejercicio, tanto por México como por sus contrapartes de América del Sur.

## CONCLUSIONES

Factores internos y externos han venido ejerciendo, en el transcurso del presente decenio, resultados que han afectado mucho a los países latinoamericanos. Estos países, inmovilizados en lo interno y en lo internacional a causa de la crisis, se enfrentan a un horizonte internacional que está en proceso de cambios acelerados. Como señalamos con anterioridad, merecen mencionarse cuatro aspectos principales de tales cambios:

1. la formación de un régimen de co-propiedad de la hegemonía mundial entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que, a pesar de las limitaciones que lo afectan, reduce significativamente el margen de autonomía de los países periféricos;
2. cambios en la importancia relativa de los factores de predominio mundial, transfiriéndose la tónica de influencia del plano político y militar al plano económico y tecnológico;
3. modificación de la relevancia de los factores de producción, con la consecuente disminución de la importancia de las materias primas y de la mano de obra barata y el énfasis creciente en los factores tecnológicos y de administración;
4. la formación de grandes sistemas productivos, que comprenden a los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea, con una participación importante de los NIC asiáticos y la marginación económica de los demás países del mundo.

A fin de enfrentar esta crisis es importante, como ya se mencionó, dar atención a cuatro órdenes de requisitos:

1. requisitos de integración nacional que conduzcan a formar, en lo social y en lo territorial, una población mayoritaria que se comprometa con los intereses generales del país;
2. requisitos para que operen las empresas públicas, que conduzcan tanto en lo institucional como en lo operacional, a un buen manejo del Estado, que ha sido afectado en casi todos estos países por los déficit en sus presupuestos, fuertemente inflacionarios, y por la terrible ineficiencia burocrática;
3. requisitos para agilizar el crecimiento económico, estancado por la combinación de las deficiencias del sector público con el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones;
4. requisitos de apoyo internacional para romper con el aislamiento de los países de la región, mediante concertaciones intra-latinoamericanas y otras articulaciones internacionales.

En la base de todo esto se encuentra la necesidad de un amplio consenso en torno de tales objetivos fundamentales, que movilice, por lo menos en los países más aptos, el inicio de un sistema de cooperación y asistencia recíproca con la voluntad política necesaria para lograr este objetivo. Si

no se manifiesta esa voluntad política antes del final de la presente década, las perspectivas para América Latina muy probablemente serán, para fin de siglo, de una región que puede convertirse en una de las grandes áreas marginadas del mundo.

*Traducción de Graciela Salazar J.*

CUADRO 1

COMERCIO EXTERIOR DE ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO,  
URUGUAY Y VENEZUELA

1985  
*Millones de dólares*

<i>País</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
Argentina	8.396	3.814
Brasil	25.637	14.346
México	21.866	13.459
Uruguay	853	666
Venezuela	12.272	8.178
Total	69.024	40.463
Importaciones totales de ese grupo de países dentro del propio grupo —promedio anual por los años 1984-1985		3.491
Porcentaje de esas importaciones sobre las importaciones totales:		9.7%

FUENTE: Relatoria del Banco Mundial de 1987.

CUADRO 2

IMPORTACIONES EN MILLONES DE DÓLARES

Países importadores	Año	Países exportadores					Total
		Argentina	Brasil	México	Uruguay	Venezuela	
Argentina	84	—	529	171	87	126	
	85	—	488	268	86	84	
	86	—	737	156	118	42	964
Media anual			585	198	97	84	
Brasil	84	831	—	208	127	366	
	85	611	—	160	125	309	
	86	690	—	145	205	344	1.374
Media anual		711	—	171	152	340	
México	84	78	631	—	47	58	
	85	60	385	—	16	55	
	86	100	151	—	63	60	547
Media anual		56	391	—	42	58	
Uruguay	84	98	128	10	—	8	
	85	64	147	7	—	4	
	86	93	301	8	—	3	290
Media anual		85	192	8	—	5	
Venezuela	84	5	544	3	2	—	
	85	1	544	13	2	—	
	86	6	95	9	5	—	
Media anual		4	301	8	3	—	316
Total (media anual)		856	1.469	385	294	487	3.491

FUENTE: BID-INTAL, *El comercio intra-latinoamericano en los años 80*, noviembre de 1987.