

AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS. AUTONOMIA Y HEGEMONIA

*Salvador García Basté
Capitán de Navío*

INTRODUCCION

*E*l tema planteado en el presente trabajo se refiere a la importancia de la relación con Estados Unidos en la política exterior de los países de América Latina y a la importancia que tiene la autonomía nacional de esos países respecto de la potencia hegemónica.

En primer lugar, para analizar estas dos cuestiones que en la práctica están estrechamente relacionadas entre sí, dadas las limitaciones tácitas del trabajo se impone considerar una serie de supuestos de orden histórico, geográfico y otros que establecen las asimetrías en las capacidades nacionales de ambos tipos de actores, los cuales dan origen a los aspectos particulares de la relación hegemónica.

En segundo lugar, se considera necesaria una definición teórica de la naturaleza y rol de los conceptos considerados en dicha relación. Respecto a la importancia que esta relación tiene para las políticas exteriores de América Latina, la pregunta no puede eludir el interés de buscar o considerar "el espacio de maniobra que un Estado latinoamericano puede disponer para llevar a cabo sus objetivos nacionales en el campo exterior y el tipo de relaciones —de conflicto, de cooperación o de negociación— que dentro de sus capacidades ha de sostener con la potencia hegemónica". Como lo anterior señala limitaciones a la independencia y soberanía de los países de América Latina podría parecer obvio que la "autonomía" es el procedimiento necesario para contrarrestar esas limitaciones, pero esta aseveración también estaría indicando la existencia de "una subordina-

ción o condicionamiento estructural de las decisiones que libremente pueden tomar los países latinoamericanos en materia de política exterior, y aun de política interna, que merezcan objeciones a la potencia del norte, por una parte, y de si ello plantea una situación de conflicto cuando dicha relación no se identifica con el interés nacional de cada uno de los Estados de América Latina y sus objetivos políticos o, por otra, no se ubica dentro del orden natural de las cosas".

HEGEMONIA Y AUTONOMIA

Ambos conceptos no están correlacionados directamente por cuanto actúan en unidades de análisis diferentes.

La hegemonía se manifiesta, por lo general, en las relaciones de poder entre un Estado determinado y otro más débil y parcial o totalmente subordinado o sometido a los intereses del primero y que afecta básicamente a la política exterior de dicho Estado. La contraparte para la acción hegemónica podría encontrarse dentro de los diferentes organismos del sistema político internacional mediante la acción multilateral o por la asociación con otra potencia mayor.

La autonomía tiene más bien una connotación de orden económico y constituiría la solución para contrarrestar la dependencia. Sin embargo, es apreciable que situaciones de dependencia de magnitud o de carácter crítico podrían concurrir con otros factores o aun por sí solas sobre efectos manifiestos en la política de un Estado, lo cual explicaría la aparente confusión de que la autonomía conduce

necesariamente a la declinación hegemónica. Por otra parte, cuando se hace referencia a cierta declinación de la hegemonía de Estados Unidos y una mayor "autonomía" de la región en sus vínculos con el sistema internacional, se estima de mayor claridad que debería ser empleado el término "libertad de acción" para establecer la diferente connotación de ambos conceptos.

Hegemonía e influencia

El término hegemonía suele ser usado en el sentido de "influencia dominante, generalizada, más o menos permanente y excluyente de otras influencias", entendiéndose ésta como "el efecto de la presencia o utilización del poder que un actor tiene para modificar el comportamiento de otro actor". A lo anterior se agrega una implícita relación de conflicto¹. En consecuencia, la acción hegemónica es una suerte de amenaza latente de dañar a un actor más débil si no se somete a la voluntad del actor dominante; es una limitación a su libertad de tomar decisiones y de actuar de acuerdo a ellas. Pero a esto cabría agregar la posibilidad de un consenso entre ambos actores para actuar bajo el imperio de ciertos valores morales, políticos, económicos y culturales que dentro de una normativa estructural permitan establecer cierto equilibrio de compromisos, en una especie de reglas del juego para que la acción hegemónica se produzca y bajo las alternativas impuestas por la potencia dominante. Esto llamaría a caracterizar la hegemonía como una combinación de fuerza (o poder) y consenso². De acuerdo con ello, la hegemonía podría adquirir grados variables de dominio según se llegue a algún nivel de identificación de intereses o principios básicos. El problema adquiere cierto protagonismo cuando la política exterior actúa o reacciona frente a estímulos o amenazas; en tal caso la potencia hegemónica podría presionar o a su vez el Estado subordinado reaccionar de acuerdo a aspectos más bien contingentes, que no son funcionales a las normas estructurales. En suma, en la estructura hegemónica existe o se busca un consenso sobre principios básicos

y una acción de poder para que esos principios sean reforzados o reestablecidos.

Autonomía y dependencia

El análisis de las relaciones exteriores de América Latina indica que su objetivo respecto a la autonomía establece una situación limitada de ésta, como consecuencia de cierta dependencia de la economía política mundial³ y que debido al condicionamiento que plantea la relación que existe entre dependencia y desarrollo, la autonomía necesita adquirir un espacio de maniobra mayor para actuar de acuerdo a sus intereses y mayor conveniencia. En este contexto, la dependencia también plantearía una limitante al desarrollo. El concepto de hegemonía no excluye el predominio económico, aunque no se identifica con éste por cuanto es comprensivo a todos los factores que intervienen en la política del Estado y especialmente en la política exterior. En el problema de la dependencia se manifiesta también "la creciente importancia de las transnacionales... una dimensión adicional de la hegemonía de los centros capitalistas sobre la periferia latinoamericana subdesarrollada, suscitándose así una aguda desigualdad de capacidad y una situación de persistente marginalidad de América Latina"⁴. Según este concepto los Estados de la periferia podrían no ser más que un objeto o instrumento carente de dinamismo frente a la acción, en este caso negativa, al desarrollo del capitalismo.

Evaluación de la dependencia y exigencias para la autonomía⁵

La "teoría de la dependencia" relaciona la falta de desarrollo en América Latina con su inserción en el sistema capitalista, la cual se produce por la "penetración" externa en las naciones dependientes a través de vínculos directos de elites nacionales e internacionalizadas, con el sistema económico mundial. Estos vínculos se ubican en las clases sociales dominantes que enfrentan el desafío del esquema social interno. Esto significaría:

¹ **Van Klaveren, Alberto:** *La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en Latinoamérica: Antecedentes y proyecciones futuras.*

² *Ibidem*, Gramsci.

³ **Muñoz, Heraldo:** *El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: Temas y enfoques dominantes, "Los temas fundamentales en las políticas exteriores latinoamericanas".*

⁴ *Ibidem*.

⁵ **Van Klaveren, Alberto:** *El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. "Perspectivas de la dependencia" y "Perspectivas cuantitativas sobre dependencia y política exterior".*

a. Que el problema del subdesarrollo está localizado no tan sólo en factores externos de los países dependientes sino también con los quizá más determinantes, en este aspecto, factores sociales internos⁶.

b. Que la separación relativa del Estado y su burocracia frente a los grupos o clases dominantes no relaciona directamente la acción hegemónica con la dependencia.

Considerando que el tema es por lo usual enfocado comprensivamente, ¿en qué forma están entonces vinculadas la hegemonía con la dependencia? y ¿cómo la primera tiene efectos que la benefician económicamente y cómo la subordinación de un Estado en términos de su política exterior favorecería dicha dependencia? Aproximando una respuesta basada en aspectos históricos y considerando que el imperialismo sí trajo como consecuencia directa una dependencia económica, tendríamos que deducir que la hegemonía, tal como la vemos aquí, es el proceso evolutivo intermedio, aunque separado ya, de la relación económica directa que habría tenido el imperialismo, entre éste y la autonomía. Luego, la acción hegemónica puede de esta forma contribuir a crear condiciones favorables para que la situación de dependencia se realice. Un análisis somero de lo que Van Klaveren indica en la "crisis"⁷ como posibles ejemplos de tendencias en la disminución de la hegemonía, sería entonces:

a. En algunos casos, los procesos señalados no son ejemplos de tendencias en términos de relación de poder, sino de autonomía.

b. En otros, indicarían un comportamiento de la potencia hegemónica, desajustado de la propia estructura hegemónica impuesta por ella y que por consiguiente actuaría en contra de sus propios intereses.

c. En tercer término, la independencia con que la política exterior de algunos países latinoamericanos actúan frente a la potencia hegemónica constituye la "libertad de acción" que la estructura hegemónica acepta dentro de los términos de sus principios básicos. La experiencia en los casos señalados indica que los Estados latinoamericanos que han tomado iniciativas novedosas han actuado sin violar específicamente la estructura hegemónica y que sólo las apariencias indican aproximaciones a márgenes peligrosos, como podría calificarse el caso de Brasil con respecto de Angola y Cuba.

OBJETIVOS DE LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON AMERICA LATINA

Se ha podido establecer con cierta claridad que Estados Unidos como potencia mundial y en razón de su poderío militar y económico, tanto como de la manifiesta controversia que sostuvo con la ex Unión Soviética, ha estructurado tres objetivos básicos hacia América Latina⁸:

1. Prevenir o eliminar cualquier alineamiento con potencias rivales u hostiles a la presencia estadounidense en la región y a la seguridad nacional de Estados Unidos.

2. Asegurar la presencia económica de Estados Unidos en Latinoamérica para satisfacer las variables de esa potencia.

3. Establecimiento de regímenes estables en Latinoamérica, para asegurar lo anterior.

Sobre estos objetivos y basado en la evolución de las relaciones de Estados Unidos con América Latina se han aproximado conclusiones sobre la declinación de la hegemonía estadounidense y de la creciente autonomía de los países de la región, que confirmarían lo anterior. Además, como consecuencia del análisis de los procesos políticos existiría la convicción de que tales objetivos no coinciden con la situación actual de las relaciones hemisféricas, teniendo más bien un carácter paradójico. No obstante, los mismos análisis han determinado una dependencia estructural o "condicionamiento sistémico-estructural", a pesar de la diversificación de las relaciones de América Latina con otros ámbitos del Globo. Esta dependencia podría estar conceptualmente vinculada a la coincidencia, como ya se ha explicado, de un conjunto de valores y creencias esenciales y constantes de aceptación general o que progresivamente se han ido generalizando y que estarían gobernando la estructuración de las relaciones hemisféricas sin renunciar al interés nacional de los países de la región dentro de un orden natural de las cosas, todo basado en una relación que compromete tanto a la potencia hegemónica como al resto del hemisferio. Es un problema de ajuste y de consenso. La diferencia estriba en la obligatoriedad impuesta por Estados Unidos como potencia dominante, como consecuencia de una decisión unilateral. Mirado desde este contexto y con un criterio realista, los tres objetivos básicos de la

⁶ Puig, Juan Carlos: *La política exterior argentina: Incongruencia epidérmica y coherencia estructural*.

⁷ Van Klaveren, Alberto: Op. cit. en nota 1.

⁸ *Ibidem*.

potencia del norte tendrían una validez permanente proyectada conceptualmente hacia ciertos valores que conforman un orden político hemisférico que obliga a ambas partes y que incluso eventualmente ha colocado al propio Estados Unidos en una situación de derrota política cuando la contingencia no ha considerado como telón de fondo la "legitimidad" y presencia real de estos principios. A este orden podríamos llamarlo "alineamiento", pero con la salvedad de que ello no se produce en términos ideológicos sino en términos de carácter social, económico y cultural, en gran medida.

OPCIONES QUE EMERGEN DE LA ESTRUCTURA HEGEMONICA Y DE LA AUTONOMIA

Consenso y libertad de acción

El consenso viene a constituir el marco de compromisos mutuos dentro del cual se asocian las políticas exteriores para actuar coordinadamente dentro del sistema y la libertad de acción, el campo dentro del cual es "legítimo" tomar decisiones con absoluta independencia, con la sola condición de que ellas no vulneren la normativa del orden político hemisférico, al que hemos llamado "estructura hegemónica", de modo que a medida que se produzca una identificación, la posibilidad de la acción de poder hegemónico teóricamente tiende a desaparecer. En tal caso, una medida de fuerza o presión manifiesta para condicionar la conducta de un Estado que no esté ajustado a la normativa coloca a la potencia hegemónica en situación de debilidad o de abierta contradicción a sus propias reglas, las que en definitiva actúan en perjuicio de sí misma. La pretendida crisis de la hegemonía estadounidense no sería en cada caso más que un desajuste producido por Estados Unidos, lo que ocasionalmente conduce a situaciones que son calificadas como debilidad o decadencia⁹. En las violaciones a la norma o al orden político, tanto por el Estado hegemónico como por el Estado dependiente, se marca la diferencia del concepto; este último recibe una sanción, el Estado hegemónico no, porque es el detentor de la fuerza. Finalmente, el desarrollo de un consenso, proceso no desprovisto de cierto nivel de controversias, plantea inevitablemente una tendencia a reducir el papel hegemónico de Estados Unidos, como ha ocurrido en algunas políticas nuclea-

res, abastecimientos militares y revisionismos del actual sistema económico internacional, entre otras.

La diversificación y la autonomía

El fenómeno de la desconcentración de las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica implica una diversificación de las vinculaciones externas de la región hacia otros dominios, lo que puede significar a su vez una reducción de las asimetrías que caracterizan dicha relación¹⁰. Con ello se busca favorecer directa o indirectamente las tendencias a desvincular los términos de la dependencia y adoptar alternativas que reditúen mayores ventajas económicas, de competitividad mercantil, tecnológicas o culturales para los Estados de la región.

En consecuencia, la diversificación tiene por objeto eliminar el contenido o remanente imperialista del sistema capitalista global, amparado por la potencia hegemónica, y de esa manera alcanzar formas autónomas de vinculación económica y generación de capacidades propias en beneficio directo del interés particular de cada Estado.

El hecho de que los países de la región diversifiquen sus vínculos con las potencias capitalistas no implica que se esté reduciendo la dependencia estructural. Hay gradaciones que están determinadas por la forma en que los países están incorporados al sistema capitalista global en términos de estructura productiva y no por la mayor o menor concentración o intensidad de sus relaciones con algún país dominante específico.

LA POLITICA EXTERIOR Y LA DEPENDENCIA EN AMERICA LATINA: DOS CASOS SIGNIFICATIVOS

Brasil y Argentina.

Objetivos comunes y políticas diferentes

Ambos países buscan crecer y consolidar el objetivo nacional con la potencialidad y peso específico que les ofrece la geografía y sus recursos naturales. Brasil, apremiado e incentivado, a la vez, por una alta marginalidad poblacional y por el más grande desafío a su desarrollo económico, tecnológico, científico y cultural. Argentina, frente al incentivo histórico de una política de poder.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

Hacia fines de la década de los años 60 y comienzos de los 70, Brasil empieza a recibir los frutos de un programa de industrialización acelerada para elevar substancialmente el nivel de producción con el propósito de pagar la deuda externa y satisfacer los problemas de distribución del ingreso.

Lo anterior trae consigo el imperativo de generar una fuerte expansión de las exportaciones ya que, en gran medida, el aumento de la producción industrial no podía ser absorbido por el mercado interno debido a la tremenda marginalidad socioeconómica de la época¹¹. Para ello necesitó abrir los mercados de los países menos desarrollados del Tercer Mundo.

Alternativamente, con los cambios de gobierno la política exterior de Brasil se había pronunciado por un alineamiento diplomático con Estados Unidos y eventuales "desalineamientos" que la implementación de los nuevos programas empezó a producir durante los Gobiernos de Quadros y Goulard.

Considerando que Brasil no está interesado en competir por situaciones hegemónicas con nadie, ha adoptado con cierta comodidad una política exterior sin prejuicios políticos, que persigue únicamente el interés propio, no atado a posiciones ideológicas o intereses de Estados Unidos. Para su política exterior, los vínculos con el Primer Mundo continúan siendo esenciales en lo que se refiere al intercambio de tecnologías, financiamiento e inversiones.

En suma, Brasil ha enfrentado la necesidad de desarrollar una política exterior basado en la más amplia diversificación de relaciones con América Latina, el Tercer Mundo en general e incluso, en décadas pasadas, con países del área socialista, haciendo uso de la mayor "libertad de acción" frente a la potencia hegemónica, política que se caracteriza más por las limitaciones que se derivan de su falta de desarrollo que por las asimetrías del poder político con Estados Unidos. Su enorme potencialidad geográfica ha facilitado en gran medida su crecimiento acelerado, pero también ha debido y tiene aún que sobrellevar el tremendo lastre del subdesarrollo y marginalidad de gran parte de su población.

Hasta la década de los años 40 la gran dependencia de Argentina fue respecto de Gran Bretaña, la que a partir de la Primera Guerra Mundial empieza a decaer como potencia mundial.

Hasta entonces las relaciones con Estados

Unidos fueron de indiferencia, aislamiento y oposición. La aceptación de la influencia europea significaba como alternativa inevitable la desconexión con Estados Unidos. El intercambio con este país era de poca monta en comparación con el europeo.

Por otra parte, la ubicación estratégica y geopolítica de Argentina explica, secundariamente, la inserción periférica y la oposición a Estados Unidos, alejada de éste y excluida de un rol protagónico.

Esta situación dificultó la inserción de Argentina en la realidad política internacional al producirse la Segunda Guerra Mundial.

De la Tercera Posición de la época peronista pasó, a la caída de ese Gobierno, a una alineación incondicional con el bloque occidental y especialmente con Estados Unidos. Adhirió a los Convenios de Bretton Woods, ingresó al FMI y al BID y suplantó el comercio bilateral por el régimen multilateral.

Durante la alternancia que se produce en Argentina entre Gobiernos militares y civiles persiste la alternativa entre la "dependencia y la autonomía heterodoxa"¹², con lo que, por consiguiente, no llegó a resolver en forma coherente su conexión con los demás escenarios mundiales.

Hay una tendencia que se manifiesta sintomáticamente en la política exterior argentina dentro de las oscilaciones independentistas de sus relaciones con Estados Unidos:

a. Su clara adhesión al mundo "occidental y cristiano" y tácito reconocimiento de la posición hegemónica de Estados Unidos.

b. Su no disimulado apoyo a cualquier normativa dentro del sistema regional que facilite posiciones de liderazgo político de Estados Unidos.

c. Su aislamiento político de los Estados menores de la región y su oposición histórica a la integración de éstos. El único interés integracionista que ha favorecido entre los países latinoamericanos ha sido su aproximación a Brasil.

La "autonomía heterodoxa" que reiteradamente y en medida variable ha intentado anteponer en sus relaciones con Estados Unidos, pero que de ninguna manera constituye un caso de alejamiento de las normas de la estructura hegemónica, tanto en los regímenes militares como civiles y aparte de otras causales, denotan que las bases políticas de las Fuerzas Armadas para la reorganización nacional de

¹¹ **Jaguaribe, Helio:** *Sociedad y política en la actualidad brasileña*, GEL, 1985.

¹² **Puig:** Op. cit.

1979 son una manifestación bastante aproximada del interés argentino por imponer un régimen hegemónico en el Cono Sur de América, con la tácita aceptación de Estados Unidos, como un "trato especial", dada la posición geográfica alejada de las áreas de mayor protagonismo mundial, con plena y aun específica libertad de acción.

La búsqueda de una integración

La integración económica constituye una de las formas más obsesivamente buscada para traspasar los límites de la dependencia. Su objetivo inmediato es la autonomía e intenta reunir, aglutinar, coordinar y complementar capacidades que actores individuales no poseen o poseen sólo parcialmente y ordenarlas en un esquema eficiente para competir dentro del orden económico mundial, en términos de igualdad.

Su objetivo final sería contrarrestar el predominio económico de la potencia hegemónica y adecuar el sistema transnacional en beneficio directo del interés de cada actor, generando capacidades propias de producción, financiamiento, inversiones, desarrollo científico y tecnológico entre un grupo de entidades o actores cuyas características esenciales serían una simetría relativa o compensada y la confiabilidad en sus compromisos.

De esta manera, las políticas externas de los países latinoamericanos tienen el rol fundamental de extremar sus capacidades en la búsqueda de nuevas fórmulas de consenso y libertad de acción de la estructura económica que plantee la contingencia para alcanzar la utilidad esperada.

Las experiencias integracionistas en Latinoamérica (Grupo Andino, ALALC, ALADI) no han logrado desarrollar fórmulas eficientes en tal sentido. Los nuevos Acuerdos de Integración Económica entre Brasil y Argentina constituyen un nuevo intento sobre bases más experimentadas y programáticas para llevar a término la capacitación adecuada a la empresa de la autonomía.

SIGNIFICADO DE LA HEGEMONIA Y LA NECESIDAD DE LA AUTONOMIA

Una política exterior de relaciones con Estados Unidos

Frente a una potencia hegemónica con

grandes asimetrías como las que enfrenta América Latina con Estados Unidos no puede existir, en definitiva, una situación de conflicto real. América Latina conforma una realidad de la política internacional con características estructurales singulares.

Dentro del significado que tiene la estructura hegemónica, las relaciones con Estados Unidos tienen importancia para establecer la norma del consenso, incluidos los límites de la libertad de acción o del compromiso de la potencia hegemónica en beneficio del interés común de la estabilidad regional o la seguridad.

A su vez, los límites de ese hegemonismo se manifiestan fundamentalmente en el hecho de que Estados Unidos es un Estado liberal, el que por tal circunstancia carece de una voluntad rígida de poder y en gran medida dependiente de consideraciones éticas y tradicionales.

La relación hegemónica implica también un estilo negociador frente a los requerimientos de desarrollo y políticas de cooperación, que por el hecho de ser la potencia de mayor avance científico y tecnológico del mundo y la base de la estructura económica global, tiende a favorecer al sistema dependiente, dentro de las reglas del juego impuestas.

La autonomía como factor de progreso

La importancia fundamental que tiene la autonomía para los países de América Latina es la necesidad de disfrutar localmente de las utilidades que reporta la explotación de las grandes reservas de recursos naturales y económicos, disminuyendo al máximo los costos de transformación. Esto implica a su vez requerimientos técnicos y tecnológicos que deben ser producidos autónomamente para que ellos produzcan la rentabilidad deseada y posible. Además, lleva involucrada la formación profesional, especialización, investigación y desarrollo industrial, tanto como el acceso libre a todos los mercados del mundo factibles de producir intercambio mercantil y tecnológico.

Esta multiplicidad de factores significa el desarrollo de políticas exteriores de gran actividad e iniciativa, que eventualmente pueden perjudicar los intereses de la potencia hegemónica en términos de competitividad o utilidades. La relación internacional tiene, ante esta situación, el rol más importante frente a la potencia hegemónica.

* * *