

DE LA AUTONOMÍA ANTAGÓNICA A LA AUTONOMÍA RELACIONAL: UNA MIRADA TEÓRICA DESDE EL CONO SUR

por Roberto Russell* y Juan Gabriel Tokatlian**

I. Tres significados del concepto autonomía

El concepto autonomía, al igual que tantos otros empleados en las relaciones internacionales, tiene una pluralidad de significados. Se lo ha usado comúnmente al menos en tres formas diferentes:

1. Como uno de los dos principios (junto a la territorialidad) del modelo westfaliano. En este sentido, autonomía implica que “ningún actor externo goza de autoridad dentro de los límites del Estado”¹ y equivale a “soberanía westfaliana-vatteliana” tal como la define Stephen Krasner; esto es, el derecho de un gobierno a ser independiente de estructuras de autoridad externas². La regla de la no intervención en los asuntos internos de los estados deriva de este principio.

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Di Tella y de la Universidad de Buenos Aires.

** Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés. E-mail: jgtoka@hotmail.com

¹ Stephen Krasner, “Compromising Westphalia”, en *International Security*, Vol. 20, N° 3, invierno, 1995/6, pág. 116

² Stephen Krasner, “Globalization and Sovereignty”, en D. Smith, D. Salinger y S. Topik (eds.) *States and Sovereignty in International Global Economy*, New York, Routledge, 1999, pág. 35. Es muy común en la literatura de los estudios internacionales el empleo de estos dos conceptos en forma indistinta. Por ejemplo: “*The constant element of Chinese foreign policy during the Cold War was the desire to participate in the bipolar international system only to the extent necessary to preserve and enhance China’s autonomy. China would lean to one side and then to the other, and it would seek friends in the Third World, but its continual security imperative was the jealous preservation of its sovereignty*”. Ver John Faust y Judith Kornberg, *China in World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, pág. 17.

La autonomía como principio/derecho ha sido frecuentemente transgredido tanto por la acción de actores estatales y no estatales que se valieron de contextos o circunstancias caracterizadas por asimetrías de poder, como por la voluntad propia de los gobiernos que subordinaron la autonomía a otros principios considerados más valiosos (por ejemplo, la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia)³.

2. Como una condición del Estado-nación que le posibilita articular y alcanzar metas políticas en forma independiente. Conforme a este significado, autonomía es una propiedad que el Estado puede o no tener a lo largo de un continuo en cuyos extremos se dan dos situaciones ideales: total dependencia o completa autonomía.

Esta acepción del concepto se aplica a situaciones domésticas e internacionales. En términos generales, el Estado goza de autonomía interna cuando las metas que procura y formula no reflejan simplemente las demandas o intereses de grupos sociales particulares⁴. Del mismo modo, la noción de autonomía externa se emplea comúnmente para caracterizar la habilidad del Estado, entendida como capacidad y disposición, para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior y para controlar procesos o acontecimientos que se producen más allá de sus fronteras. En ambos casos, la autonomía es siempre una cuestión de grado que depende, principalmente, de las *capabilities*, duras y blandas, de los estados y de las condiciones externas que se les presentan.

3. Como uno de los intereses nacionales objetivos de los estados (los otros dos serían la supervivencia y el bienestar económico)⁵. Estos tres intere-

³ Stephen Krasner, "Compromising...", *op. cit.*

⁴ Vale señalar aquí que para la escuela realista el conflicto entre los estados en el sistema internacional es un elemento que contribuye de manera importante a reforzar la autonomía interna del Estado. Desde una perspectiva liberal, Ikenberry y Deudney opinan que las prácticas de seguridad co-vinculante exitosas que eliminan o atenúan las hipótesis de conflicto interestatales hacen innecesarios aparatos estatales fuertes y autónomos. Ver John G. Ikenberry y Daniel Deudney, "The Nature and Sources of Liberal International Order", en *Review of International Studies*, Vol. 25, N° 2, abril, 1999, págs. 4-6.

⁵ Alexander Wendt sostiene que la autoestima colectiva constituye otro interés nacional objetivo de los estados. Ella expresa las necesidades de un grupo de sentirse bien, por respeto o status. Ver Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pág. 138.

ses pueden describirse informalmente como “vida, propiedad y libertad”⁶. Según Alexander Wendt, estos intereses, que son comunes a todos los estados, no son meramente guías normativas para la acción; son además poderes causales que los predisponen a actuar de cierta manera⁷. Parafraseando a Hans Morgenthau, ellos son una “categoría objetiva de validez universal”, aunque no inmutables. Su relevancia y jerarquía depende del contexto político y cultural dentro del que se formula la política exterior⁸. Por cierto, las políticas dirigidas a promoverlos pueden definirse en términos de los intereses generales de la sociedad, de una clase social, de ciertas élites o del propio Estado⁹.

La defensa y ampliación de la autonomía se convierte así en un patrón de actividad que todos los estados seguirían en la medida en que todos quieren reproducirse. El carácter de este patrón depende sustancialmente de factores nacionales y de la “lógica” prevaleciente en la estructura anárquica del sistema internacional. Así, cambios en las estructuras internas pueden llevar a los estados a definir de manera diferente el objetivo autonomía aun ante las mismas presiones u oportunidades externas. Del mismo modo, el paso de una situación sistémica de alto nivel de anarquía –un sistema más cercano a la racionalidad hobbesiana– a otra con más elementos de sociedad internacional *à la Bull* debería tener igualmente consecuencias significativas sobre este patrón de actividad¹⁰.

Durante la larga vida del sistema westfaliano, los estados han adaptado numerosas veces sus formas para amparar o conseguir los tres intereses nacionales objetivos mencionados. El logro de estas metas, precisamente, dependió en buena medida de su capacidad de transformación frente a las nuevas circunstancias políticas y económicas, tanto internas como internacionales. Al mismo tiempo, estos intereses se han presentado con frecuencia como opuestos o, al menos, han colocado a los estados ante difíciles disyuntivas. Así, por ejemplo, han tenido que ceder muchas veces, al igual que los seres humanos, espacios de libertad en aras de

⁶ *Ibid.*, págs. 217-238.

⁷ *Ibid.*, pág. 234.

⁸ Ver Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

⁹ Ver Bruce G. Carruthers, “When is the State Autonomous? Culture, Organizational Theory, and the Political Sociology of the State”, en *Sociological Theory*, Vol. 12, N°1, marzo, 1994.

¹⁰ Ver Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

una mayor seguridad o mejores condiciones materiales. Como recuerda Mark Zacher “*while states seek autonomy, they are, in fact, willing to trade off autonomy against other goals such as the preservation of life, economic welfare, and even ethical values under certain circumstances. States ranking of preferences can change as international conditions evolve and hence general policy priorities must be seen as endogenous to any theory of international relations*”¹¹.

II. Autonomía, soberanía y relaciones internacionales

La polisemia del concepto emana de la diversidad de enfoques teóricos utilizados para caracterizar la autonomía como así también de las distintas circunstancias de tiempo y lugar en las que se ha reflexionado sobre su significado, alcance e importancia. No obstante ello, hay un aspecto que une a todos los autores: la autonomía se define como un concepto esencialmente político. Así fue concebida en sus orígenes en Grecia, primero por Sócrates y luego por Aristóteles. Ambos pensaron la autonomía en términos políticos; más específicamente como una propiedad de las ciudades-estados¹². Recién con la Ilustración, la noción de autonomía, entendida como “el estado en que alguien, sujeto singular o colectivo, es explícitamente autor de su propia ley”, se aplicaría a los individuos¹³; de allí que, como dice Joel Feinberg, la idea de autonomía personal “exprese una metáfora política”¹⁴.

En la visión de Kant (compartida por Mill y Locke), la autonomía es una propiedad de la voluntad y ésta es autónoma cuando no está motivada por los deseos, inclinaciones o las órdenes de otros¹⁵. Esta misma idea es la que subyace en esencia a toda consideración sobre la autonomía externa de

¹¹ Mark Zacher, “The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance”, en James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pág. 63.

¹² Ver M. Ostwald, *Autonomy: Its Genesis and Early History*, Chico, Scholars Press, 1982.

¹³ Ver John Macken, *The Autonomy Theme in the Church Dogmatics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹⁴ “It can refer either to the capacity to govern oneself which of course is a matter of degree; or the actual condition of self-government and its associated virtues”. Ver Joel Feinberg, *The Moral Limits of the Criminal Law: Harm to Self*, New York, Oxford University Press, 1986, Vol. III, pág. 28.

¹⁵ Juan Ramón de Párama Arguelles, “Tolerancia y liberalismo”, en *Cuadernos y Debates del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 45, 1993.

los estados. Es la que le otorga un definido carácter político y posibilita, a la vez, trazar una línea gruesa que separa a la autonomía de la soberanía. Esto último tiene una particular significación debido a que existe en la literatura una amplia zona gris entre ambos conceptos. Más aún, se los emplea con cierta frecuencia en forma intercambiable dando lugar a confusiones varias.

En su ya clásico texto *Theory of International Politics*, Kenneth Waltz, por ejemplo, propone una definición para el término soberanía que corresponde en realidad más propiamente a la noción de autonomía entendida como condición. Dice: "To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems including whether or not seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them"¹⁶. Su frase "To be sovereign and to be dependent are not contradictory conditions" se entendería mejor si hubiera dicho: "To be autonomus and to be dependent are not contradictory conditions", dado que la idea con la que trabaja es que los estados nunca están libres de la influencia de otros y no pueden invariablemente actuar como les gusta. En sus palabras: "States have seldom led free and easy life"¹⁷. Nuevamente, autonomía y dependencia son caras opuestas de una misma moneda y siempre una cuestión de grado.

Otra cosa es señalar, como lo hacen muchos analistas, que es posible que "un Estado soberano pierda su autonomía al tiempo que mantiene su soberanía"¹⁸. Aquí, autonomía se emplea en el sentido de una condición (que disminuye o se pierde) y soberanía en su acepción de derecho internacional (mutuo reconocimiento e igualdad jurídica de los estados). En un trabajo sobre relaciones internacionales y la política mundial de principios de los setenta, Robert Keohane y Joseph Nye concluyen: "The impact of transnational relations creates a control gap between the aspirations for control over an expanded range of matters and the capability to achieve it. The problem is not a loss of legal sovereignty but a loss of political and economic autonomy"¹⁹.

Puede incluso darse el caso de "estados fallidos" que conservan una soberanía nominal. Esta es la situación de muchos estados africanos, tales como Burundi, Congo-Zaire, Liberia, Mozambique, Sierra Leona y Sudán,

¹⁶ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979, pág. 96

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Grahame Thompson, "Economic Autonomy and the Advanced Industrial State", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pág. 197

¹⁹ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion", en Leland M. Goodrich y David A. Kay (eds.), *International Organizations: Politic and Process*, Wisconsin, Wisconsin University Press, 1973, pág. 393

para mencionar sólo algunos, que ni siquiera pueden controlar sus propios territorios y que, sin embargo, conservan “*the trappings of international sovereignty*”: son reconocidos por otros estados, pertenecen a organismos internacionales y cuentan con representaciones en el exterior²⁰.

También se presta a confusión el tratamiento que hace Robert Gilpin del vínculo entre “autonomía nacional y globalización” en su libro reciente *The Challenge of Global Capitalism*. Dice allí: “*Those who argue that globalization has severely limited economic sovereignty appear to believe that governments have previously possessed considerable autonomy*”²¹. Es bueno observar que en un mismo párrafo emplea los términos soberanía y autonomía asignándoles un mismo significado, esto es; capacidad de control por parte del Estado de sus economías nacionales. Hubiera sido más claro decir que la globalización, en la visión de algunos autores, “limita severamente la autonomía nacional en la definición de las políticas económicas”.

Para evitar este tipo de confusiones es conveniente reservar el concepto soberanía para el ámbito jurídico y el de autonomía para lo político. En consecuencia, nos parece a un tiempo más claro y útil aplicar el concepto autonomía sólo para sus significados como condición e interés nacional objetivo. El significado principio/derecho es menos comprensible que el de soberanía “westfaliana-vatteliana”; esta última nos trae inmediatamente a la mente una imagen jurídica, en particular la regla de no intervención en los asuntos internos de otros estados.

Cuando el canciller mexicano Genaro Estrada presentó en 1930 su doctrina proclamando que el reconocimiento de un gobierno debe ser automático sin hacer referencia a sus orígenes tenía en su cabeza más la soberanía de México que su autonomía. Su preocupación era evitar que Estados Unidos utilizara, tal como lo había hecho durante la revolución mexicana, el no reconocimiento para inmiscuirse en los asuntos internos del país²².

Una preocupación similar había llevado casi treinta años antes al canciller argentino, Luis María Drago, a buscar una fórmula para preservar la soberanía de los países latinoamericanos frente a la acción de las potencias europeas orientada a cobrar deudas públicas impagas. Su doctrina, conteni-

²⁰ Julius E. Nyang'oro, “Hemmed in? The State in Africa and Global Liberalization”, en I. William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, pág. 273.

²¹ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the XXI Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000, págs. 316-7.

²² Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1997, pág. 322.

da en una nota dirigida el 29 de diciembre de 1902 a su ministro en Washington para conocimiento del gobierno de los Estados Unidos, expresaba que “el principio que quisiéramos ver reconocido es el que la deuda pública no puede provocar jamás la intervención armada, y mucho menos la ocupación del suelo de una nación americana por una potencia europea”²³. Claramente, la primera parte de la doctrina apunta a defender la soberanía “westfaliana-vatteliana” de nuestros países. La segunda, sin embargo, ya entra en el terreno de la autonomía: la ocupación del suelo de una nación americana (léase latinoamericana o caribeña) implica una obvia disminución o pérdida de la habilidad del país ocupado para controlar la asignación de sus recursos. Más simplemente, importa una merma absoluta o parcial de su libertad. Así entonces, las sucesivas intervenciones de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe durante las dos primeras décadas del siglo XX bajo el paraguas del Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe no sólo violaron la soberanía “westfaliana-vatteliana” de esos países, sino también su autonomía, por ejemplo, a través del control de sus aduanas.

La reflexión acerca de la autonomía en la disciplina de las relaciones internacionales ha girado fundamentalmente en torno del Estado-nación. Para liberales, realistas, marxistas y constructivistas (entre otros), el sujeto de la autonomía ha sido el Estado, aunque las dos últimas escuelas trabajan con el complejo Estado-sociedad civil siguiendo la idea gramsciana del Estado extendido²⁴. En efecto, para Wendt la autonomía “*refers to the ability of the state-society complex to exercise control over its allocation of resources and choice of government*”²⁵.

²³ Es interesante comparar esta doctrina con el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe para apreciar la divergencia de intereses y de perspectivas entre Estados Unidos como gran potencia y los países latinoamericanos como potencias pequeñas. Como recuerda Connell-Smith el Corolario se pronunció igualmente contra la intervención europea en el Hemisferio Occidental pero no contra la intervención como tal. En realidad lo que hace es reclamar para los Estados Unidos el monopolio de ese derecho de intervención. Ver Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1971, pág. 72.

²⁴ Por cierto, los estudios sobre la autonomía no se agotan en el Estado. Existe una profusa literatura sobre la autonomía de otros actores sociales *vis à vis* el Estado-nación y sus implicancias para las relaciones internacionales. O, en otro sentido, sobre la relación entre autonomía y los intereses de una determinada clase o grupo social. En su tiempo, Rosa Luxemburgo concluyó: “La autonomía nacional moderna, en el sentido de un autogobierno en un determinado territorio, sólo es posible ahí donde la nacionalidad respectiva tiene un desarrollo burgués propio, una vida urbana, una *intelligentzia*, una vida literaria y científica propias”. Ver Rosa Luxemburgo, *La cuestión nacional y la autonomía*, México D.F., Ediciones Pasado y Presente, 1979, pág. 141.

²⁵ Alexander Wendt, *op. cit.*, pág. 235.

Nuestro trabajo –del cual este ensayo constituye una versión preliminar y resumida– sigue esta última línea de reflexión; esto es, nuestra principal unidad de análisis es el complejo Estado-sociedad civil. Más específicamente, nos ocupamos de la cuestión de la autonomía para los estados y sociedades latinoamericanas en un contexto caracterizado por cuatro variables principales: la globalización, la pos-Guerra Fría, la integración y la democratización.

III. América Latina y la autonomía

El alto interés académico que siempre despertó la cuestión de la autonomía en América Latina se explica en esencia por la posición de la región en el lado de los *have nots* del sistema internacional²⁶. La autonomía fue percibida a un tiempo como una condición que no era propia de los países latinoamericanos y, por consiguiente, como una meta a alcanzar.

A lo largo del siglo XX, el logro de la autonomía se convirtió en una poderosa idea-fuerza que unió a sectores ideológicamente diversos y, en muchos casos hasta opuestos, y que se expresó en eslóganes políticos movilizadores tales como “unidos o dominados” o “liberación o dependencia”. La autonomía política se concibió en un sentido tanto negativo (fortalecer la identidad de la región en términos de opuestos) como positivo (incentivar, aumentar, potenciar las posibilidades propias “para devenir y hacernos –como dice Esperanza Guisán– más nuestros, más nosotros mismos”)²⁷.

En la década del setenta, esta idea-fuerza llegó a su apogeo de la mano de un fuerte activismo en materia de política exterior y de los cambios producidos en el sistema internacional, una de cuyas tendencias básicas, se decía entonces, era la gradual (y casi inexorable) declinación hegemónica de los Estados Unidos²⁸. Así, no es para nada casual que los analistas latinoame-

²⁶ Corresponde recordar que en contextos distintos al latinoamericano, como el africano, el asiático y el europeo, la autonomía en política exterior fue también un tema de análisis. Ver, entre otros, B. C. Koh, “North Korea and its Quest for Autonomy”, en *Pacific Affairs*, Vol. 38, Nros. 3-4, invierno, 1965-1966; Richard E. Bisell, “Southern Africa in the World: Autonomy or Interdependence”, en *Foreign Policy Research Institute Monographs*, N° 22, 1978; y Aurel Braun, *Romanian Foreign Policy Since 1965: The Political and Military Limits of Autonomy*, New York, Praeger Publishers, 1978.

²⁷ Esperanza Guisán, *La ética mira a la izquierda*, Madrid, Editorial Tecnos, 1992, pág. 196

²⁸ Alberto Van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en *Estudios Internacionales*, abril-junio, 1992, pág. 172

ricanos de las relaciones internacionales dedicaran en esos años grandes esfuerzos a reflexionar sobre la cuestión de la autonomía, tomando como antecedentes algunos desarrollos teóricos interesantes producidos a partir de la década del cincuenta en la región. Estos trabajos al igual que los producidos en los ochenta y noventa, no construyen un pensamiento teórico original y unívoco sobre la autonomía²⁹. Sin embargo, tienen un alto interés dado que fueron, usando palabras de José Luis Romero, “conciencia de una situación

²⁹ Seguidamente, se citan los trabajos más importantes que analizan la cuestión de la autonomía externa de América Latina: Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973; Helio Jaguaribe, “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Varios Autores, *La dependencia político-económica de América Latina*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1970; Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, abril-junio, 1979; Gerson Moura, *Autonomia na Dependencia: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1980; Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980; Gerhard Drekonja, “Contenidos y metas de la nueva política exterior latinoamericana”, en Gerhard Drekonja y Juan Gabriel Tokatlian (eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá, CEREC/Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, 1983; Juan Carlos Puig, “Introducción”, en Juan Carlos Puig (ed.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984; Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984; Gerson Moura, Paulo Kramer y Paulo Wrobel, “Os Caminhos (Díficeis) da Autonomia: As Relacoes Brasil-Estados Unidos”, en *Contexto Internacional*, Vol. , N° 2, julio-diciembre, 1985; Guillermo Miguel Figari, “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”, en *Nuevo Mundo*, Nros. 29-30, julio-diciembre, 1985; Fernando Cepeda Ulloa, “La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política exterior de Betancur”, en Heraldo Muñoz (comp.), *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986; Gerhard Drekonja, “The Rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy”, en *Latin American Research Review*, Vol. XXI, N° 2, 1986; Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá, Tercer Mundo Editores/Ediciones Uninades, 1988; Carlos Escudé, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito” en *América Latina Internacional*, enero-marzo, 1991; Juan Gabriel Tokatlian, “Autonomía y política exterior colombiana: Entre la necesidad y la oportunidad”, en Juan Gabriel Tokatlian (ed.), “Integración, autonomía y negociación: ¿Opción o utopía?”, en *Documentos Ocasionales CEI*, N° 26, abril-junio, 1992; Varios Autores, “Redefiniendo la autonomía en política internacional”, en *Documentos Ocasionales CEI*, N° 31, julio-septiembre, 1993; Juan Gabriel Tokatlian, “¿Hacia una redefinición de la autonomía?

y motor de conductas”³⁰. Además, son una manifestación contundente de la preocupación que el tema de la autonomía política externa, al igual que el de las vías para alcanzarla, despertaron en la región. Nada comparable se dio, por razones obvias, en Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las obras citadas permiten apreciar que la cuestión de la autonomía fue un asunto más sudamericano que latinoamericano. En América del Norte (de la que hacen parte Estados Unidos y Canadá más México, Centroamérica y el Caribe), el acento estuvo puesto más en la cuestión de la soberanía, debido a que esta región fue históricamente objeto de diversas acciones de fuerza por parte de Washington —conquista y anexión de territorios, invasión e intervención militar, operaciones clandestinas, etc—. Por su parte, América del Sur, desde Colombia hasta Argentina, dispuso de un margen de maniobra diplomático, comercial y cultural relativamente mayor frente a Washington. No es sorprendente entonces que la literatura principal sobre el tema se haya producido en América del Sur y, más específicamente, en el Cono Sur.

Los autores que se han ocupado de la autonomía se dividen en dos corrientes principales que denominamos el “realismo de la periferia” y el “utilitarismo de la periferia”. Los primeros produjeron sus obras más destacadas en los años setenta, aunque no formaron una escuela realista al estilo estadounidense o británico. Sus figuras más notorias fueron Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil. Tuvieron un puente intelectual muy claro con Raúl Prebisch, particularmente en lo que se refiere al rechazo del *statu quo* mundial, el respaldo a deliberadas políticas públicas de industrialización y la promoción de propuestas de acción conjunta multilateral para revertir la condición periférica de los países latinoamericanos. Al enfatizar este punto produjeron al mismo tiempo

Postguerra fría, política exterior e inserción internacional”, en Carlo Nasi (comp.), *Posmodernismo y relaciones internacionales*, Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Universidad de los Andes/Universidad Nacional, 1998; Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, “Autonomía y política exterior en América Latina: Un debate abierto, un futuro incierto”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 28, 1995; Rodrigo Pardo, “Colombia y los No Alineados: Cooperación, autonomía y universalización”, en *Revista Javeriana*, N° 618, septiembre, 1995; Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles: La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995; y Heraldó Muñoz, “The Strategic Dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery”, en *Latin American Research Review*, Vol. XVI, N° 3, 1981.

³⁰ José Luis Romero, *Las ideas políticas en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1992, pág. 9

una ruptura teórica significativa respecto del determinismo de los enfoques de la dependencia, especialmente el de sus primeras versiones³¹.

Existe un conjunto de aspectos comunes a todos estos autores que constituyen el núcleo de la visión realista de la periferia sobre la cuestión de la autonomía:

- Percibieron que el sistema internacional tenía un efecto particularmente negativo en América Latina, tanto en el plano político como económico, aunque reconocieron que ofrecía márgenes de “permisibilidad” que podían ser aprovechados de modo creativo y propositivo por los estados de la región.
- Prestaron una especial atención, a diferencia de la escuela realista y neo-realista anglosajona, a la dimensión vertical del poder y, más particularmente, al fenómeno del imperialismo y a las asimetrías de poder existente entre Estados Unidos y América Latina.
- Caracterizaron la situación de dependencia de la región, al igual que las teorías de la escuela de la dependencia³², como un conjunto complejo de interrelaciones entre factores y fuerzas externas e internas. Esto llevó a construir esquemas menos deterministas de las relaciones centro-periferia que los propuestos por los modelos marxistas más ortodoxos y, sobre todo, a poner también el acento en las cuestiones y procesos internos en el contexto de la situación de dependencia³³.
- Tuvieron una ideología nacionalista, se definieron políticamente como reformistas, promovieron el desarrollo capitalista nacional y, por consiguiente, asignaron al Estado un rol clave en materia económica.
- Utilizaron al Estado-nación como principal unidad de análisis, a pesar de insistir en la importancia de los agentes internos no estatales en la configuración de las relaciones de dependencia y en la necesidad de construir alianzas sociales capaces de alterar esa situación.

³¹ Sin restar importancia a los aportes de la escuela de la dependencia, es preciso tener en cuenta que este enfoque nunca fue concebido como una teoría para explicar la política exterior. Tal como lo señalara hace varios años Van Klaveren, esta perspectiva “ha sido utilizada como un marco teórico general y muy amplio que intenta describir y explicar el subdesarrollo económico y sus múltiples repercusiones en el campo social y político”. Ver Alberto Van Klaveren, *op. cit.*

³² Ver Gabriel Palma, “Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?”, en *World Development*, Vol. VI, 1978.

³³ Ver María Regina Soares de Lima, “Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño”, en Roberto Russell (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

- Concibieron a la autonomía estatal como un interés nacional objetivo (sin subrayar suficientemente un vínculo indispensable o ineludible con un tipo de régimen democrático) que puede lograrse a través de la autodeterminación racional y no en virtud de simples deseos y pasiones.
- Propusieron distintas estrategias para aumentar el grado de autonomía nacional que debían articularse a partir de un uso inteligente de los recursos de poder tangibles e intangibles de América Latina.

Con más o con menos, todos juzgaron que la concertación y la integración regional o sub-regional eran el camino adecuado e inevitable hacia una mayor autonomía. Por cierto, la concertación política y la integración económica en sí mismas no fueron percibidas como necesariamente “autonomizantes”; fueron consideradas como instrumentales, y su sentido dependía del objeto fijado por las élites que podían ser o no “funcionales” – para utilizar una expresión conocida y compartida por Puig y Jaguaribe– al proceso de autonomización. Hacia fines de los años setenta, Puig concluía al respecto: “Tal vez porque los objetivos no fueron propiamente autonómicos es que no han avanzado decididamente los procesos de integración en América Latina”³⁴.

Frente a Estados Unidos, su principal foco de atención, los realistas de la periferia recomendaron estrategias de *balancing* e incluso, según las ocasiones, de *hiding* en el sentido de Paul Schroeder³⁵. Asimismo, abogaron por políticas exteriores de alto perfil y asertivas que se definieron en la práctica como “independientes” y se correspondieron con los propósitos de mayor autodeterminación política y económica propios de esos años y, en general, con las posiciones del nacionalismo desarrollista³⁶. Por último, y fuertemente influidos por los trabajos de la CEPAL iniciados en los años cincuenta, sostuvieron que la integración a la economía mundial no era “un camino hacia la prosperidad, sino más bien hacia la dependencia y el subdesarrollo”³⁷.

En suma, estos realistas de la periferia construyeron una teoría normativa orientada a la acción política. Con bastante optimismo, no despro-

³⁴ Juan Carlos Puig, *Doctrinas...*, *op. cit.*, pág. 155

³⁵ Sobre la estrategia de *hiding*, ver Paul Schroeder, “Historical Reality vs. Neo-realist Theory”, en *International Security*, Vol. 19, N°1, verano, 1994.

³⁶ Ver José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pág. 134.

³⁷ Geoffrey Garrett, “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?”, en *International Organization*, Vol. 52, N° 4, otoño, 1998, pág. 195

visto de cierta ingenuidad, creyeron con firmeza en la posibilidad de aumentar en forma significativa la autonomía de la región entendida como condición. Esta convicción, que fue igualmente un anhelo, se inspiró en la asimetría de la relación con Estados Unidos y ganó vuelo con cada ciclo de distensión Este-Oeste.

En los años ochenta, la teoría normativa del “realismo de la periferia”, de cuño “conosureño”, corrió dos destinos diferentes: por un lado, fue parcialmente retomada por autores que se ocupaban más, y producían mayormente, en el mundo andino y, por el otro, fue categóricamente rechazada por otra teoría también normativa –el “utilitarismo de la periferia”–. En esta última dirección, su representante más notorio en Argentina ha sido Carlos Escudé quien ha intitulado a su teoría “realismo periférico”³⁸. Aunque este autor se valió de contribuciones de la escuela realista a las relaciones internacionales, la filosofía utilitarista es la que predomina en sus escritos. La optimización de la felicidad entendida exclusivamente como el logro del bienestar material; el hincapié en la noción de utilidad como criterio de validación de lo que realmente genera dividendos; el énfasis notorio en el cálculo racional y estratégico costo-beneficio, sobre la base del interés personal, para comprender tanto la motivación como la acción humanas; la reivindicación de una ética de las consecuencias por sobre una ética de los principios; el rechazo al pensamiento especulativo e idealista; la comprensión de la política como instancia únicamente dirigida a la gratificación económica egoísta –todos ellos elementos sustantivos del utilitarismo– están presentes en sus trabajos³⁹.

Escudé propone un replanteamiento de la autonomía. Dice: “La autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo Estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por lo tanto como definición de la autonomía. [Ésta] se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción

³⁸ Ver Carlos Escudé, *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992.

³⁹ Sobre el utilitarismo ver, entre otros, Jeremy Bentham, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Londres, Methuen, 1970; J. J. C. Smart y Bernard Williams, *Utilitarianism For & Against*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973; D. M. Farrell, *Utilitarismo. Ética y política*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983; John Stuart Mill, *El utilitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1984; Josep M. Colomer, *El utilitarismo: Una teoría de la acción racional*, Barcelona, Montesinos Editor, 1987; R. M. Hare, *Essays on Political Morality*, Oxford, Clarendon Press, 1989; Alan O. Ebenstein, *The Greatest Happiness Principle: An Examination of Utilitarianism*, New York, Garland Publishing Co., 1991; y Geoffrey Scarre, *Utilitarianism*, London, Routledge, 1996.

[...] [Asimismo] es preciso saber distinguir entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le da. A su vez, ese uso puede conceptualizarse como inversión de autonomía cuando apunta [con o sin acierto] a alimentar la base de poder y/o bienestar del país, o como simple consumo de autonomía, cuando apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie⁴⁰. Desde esta lectura, Escudé recomienda a un país como Argentina, empobrecido, altamente vulnerable y de escaso valor estratégico para una superpotencia como Estados Unidos, poner en práctica una política exterior que elimine las confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de los enfrentamientos externos a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa al bienestar y base de poder del país⁴¹. Así, la política exterior debe desplegarse no sólo a partir de “un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales”⁴².

Varios elementos de interés se desprenden de este planteamiento⁴³. Todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor según el poder acumulado, que no debe derrocharse buscando gratificaciones elitistas ni malgastarse en gestos y actitudes simbólicas, contestatarias y desafiantes. En cambio, la autonomía debe mantenerse y acrecentarse a través de decisiones y acciones que contribuyan a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y mejorar el bienestar material de la población en su totalidad. Esto implica una postura prudente, una visión estratégica y un cálculo utilitarista para determinar tanto el alcance y el sentido como el contenido y la práctica de la autonomía.

El esquema propuesto por Escudé tiene puntos de contacto muy estrechos con las condiciones de “aliado dependiente” de Coral Bell⁴⁴, “dependencia nacional” de Puig⁴⁵ y “dependencia consentida” de Félix Peña y

⁴⁰ Carlos Escudé, *La política exterior...*, *op.cit.*, págs. 396-397

⁴¹ *Ibid.*, pág. 396

⁴² *Ibid.*, pág. 396

⁴³ La visión predominante de la autonomía en este caso se deriva implícitamente de un utilitarismo negativo debido a que un Estado sólo debería procurarla a partir del imperativo de minimización de sus eventuales costos más que a partir de la alternativa de maximización de sus potenciales beneficios. Conceptualmente, y en el plano personal, un utilitarismo positivo persigue la optimización del placer y un utilitarismo negativo busca la disminución del dolor.

⁴⁴ Ver Coral Bell, *Dependent Ally: A Study in Australian Foreign Policy*, Sydney, Allen and Unwin, 1988.

⁴⁵ Ver Juan Carlos Puig, *Doctrinas...*, *op.cit.*, págs. 150-2.

Carlos Juan Moneta⁴⁶, como así también con las estrategias de *reinforcement* de Dolan y Tolim⁴⁷, de “intercambio heterónomo” de Frank Klink⁴⁸, de “consenso dependiente” de Moon⁴⁹ y de “aquiescencia defensiva” de Hans Mouritzen⁵⁰.

Otro autor recientemente enrolado en las filas del “utilitarismo de la periferia”, el austríaco Gerhard Drekonja que estudió sistemáticamente la política exterior de Colombia, reformuló en los noventa, de modo sustancial, el enfoque sobre la autonomía externa latinoamericana que mantuvo entre finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. En su etapa optimista, y a partir de las contribuciones de Jaguaribe y Puig, Drekonja había definido la autonomía con relación a dos variables: el comportamiento de un país regional frente a Estados Unidos y la interpretación del alcance del mismo por parte de Estados Unidos⁵¹. Para el autor, la búsqueda de la autonomía por parte de las naciones latinoamericanas debía hacerse gradualmente, esperando la coyuntura más propicia para ampliar la capacidad de acción propia.

La finalización de la Guerra Fría alteró dramáticamente, en su concepto, la potencialidad autonómica del área⁵². La recuperación y profundización de la hegemonía estadounidense en el hemisferio, la desvalorización estratégica de América Latina por la escasez de recursos cruciales para los países más industrializados, las graves dificultades económicas y

⁴⁶ Ver Félix Peña, “Argentina en América Latina”, en *Criterio*, N° 10, 1970; y Carlos J. Moneta, “Un modelo de política exterior”, en *Análisis*, N° 532, 1971.

⁴⁷ Ver Michael B. Dolan y Brian W. Tomlin, “Foreign Policy in Asymmetrical Dyads: Theoretical Reformulation and Empirical Analysis, Canadá-United States Relations, 1963-1972”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 28, N° 3, septiembre, 1984.

⁴⁸ Ver Frank Klink, “Rationalizing Core-Periphery Relations: The Analytical Foundations of Structural Inequality in World Politics”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 2, junio, 1990.

⁴⁹ Ver Bruce E. Moon, “Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence”, *International Organization*, Vol. 39, N° 2, primavera, 1985.

⁵⁰ Ver Hans A. Mouritzen, “Defensive Acquiescence: Making the Best out of Dependence”, en Otmar Höll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Viena, Wilhelm Braumuller, 1983. En un libro posterior el propio Mouritzen desarrolla con más detalle esta estrategia a la que propone denominar “aquiescencia adaptativa”. Ver, Hans A. Mouritzen, *Finlandization Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Brookfield, Avebury, 1988.

⁵¹ Ver Gerhard Drekonja, “Contenidos...”, *op.cit.*

⁵² Ver Gerhard Drekonja, “Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa”, en Varios Autores, “Redefiniendo...”, *op. cit.*

políticas internas de la región, la evaporación de cartas alternativas de vinculación política (Unión Soviética) o económica (Europa occidental), han hecho de Latinoamérica un actor internacional con estrechas posibilidades de diversificación y menores espacios de proyección. Por todo lo anterior, según Drekonja, “el futuro de Latinoamérica [...] sólo puede imaginarse al lado de Estados Unidos”⁵³. Como Escudé, la estrategia que propone hacia Washington para el conjunto de la región es la del *bandwagoning*.

En suma, el “realismo de la periferia” fue desplazado –en especial, en el Cono Sur– desde fines de los ochenta por la corriente utilitarista que identificó al realismo político con la concordancia con lo “históricamente necesario”; esto es, con el cálculo correcto de medios y fines⁵⁴. En la actualidad, la cuestión de la autonomía ocupa un lugar de segundo orden en la literatura latinoamericana sobre relaciones internacionales y política exterior⁵⁵.

IV. Redefiniendo la autonomía

Las nuevas circunstancias mundiales (globalización contemporánea y fin de la Guerra Fría) y de Sudamérica (democratización e integración), requieren una resignificación profunda del concepto autonomía como condición; es decir, la habilidad de los estados para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. Estas mismas circunstancias problematizan el significado de autonomía como interés nacional objetivo, su lugar frente a otros intereses similares y el carácter de las políticas que se desarrollan para procurarlo.

La resignificación del concepto autonomía constituye el núcleo de un proyecto de investigación en curso a cargo de los autores que se ordena a partir de los siguientes presupuestos:

- que la globalización contemporánea ha ejercido un impacto desigual sobre la autonomía como condición de los estados.

⁵³ *Ibid.*, pág. 21

⁵⁴ Para un debate sobre el realismo como necesidad y como posibilidad, ver Norbert Lechner (et al.), *¿Qué es el realismo político?*, Buenos Aires, Catálogos Editora, 1987.

⁵⁵ Aunque recientemente el interés por este tema parece emerger gradualmente, por ejemplo, en Brasil. Ver al respecto, Helio Jaguaribe, “Brasil e mundo na perspectiva do século XXI”, en *Política Externa*, Vol. 9, N° 1, junio-agosto, 2000; y Celso Lafer, “Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future”, en *Daedalus*, Vol. 129, N° 2, primavera, 2000.

- que la autonomía del complejo Estado/sociedad civil juega un papel importante *vis-a-vis* el impacto del proceso de globalización sobre las naciones, por ejemplo, la capacidad de transformación de los estados a las circunstancias económicas/tecnológicas mundiales, la estabilidad política o la solidez de las instituciones.
- que el efecto de la globalización y del fin de la Guerra Fría sobre la autonomía como condición de los países medianos y pequeños no ha sido similar. Mientras que la primera ha disminuido incontestablemente su autonomía económica, la segunda tiene un impacto más enigmático en el campo político.
- que la noción de la autonomía tal como fue concebida por los realistas de la periferia, si bien presenta aportes valiosos, resulta en gran parte anacrónica y que la desarrollada por los utilitaristas de la periferia, si bien introduce aspectos válidos, es limitada e inconveniente como estrategia de política exterior dado que se ocupa de la dimensión negativa de la autonomía.
- que el contexto actual (externo y dentro del Cono Sur en especial) favorece en la sub-región el tránsito de una autonomía que se define por contraste a otra que se construye con otros, y que llamamos “autonomía relacional”. Esta noción ha sido trabajada expresamente en nuevas perspectivas analíticas y sociales, como los estudios de género, e indirectamente en algunas corrientes filosóficas y sociológicas, como las del pensamiento complejo⁵⁶. De modo esquemático, la autonomía relacional se funda en la convicción de que las personas están

⁵⁶ Ver, por ejemplo, Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1996; y Edgar Morin, “Antropología de la libertad”, en *Gazeta de Antropología*, N° 16, 2000. Según Morin, “[...] la noción de autonomía humana es compleja porque depende de condiciones culturales y sociales. Para ser nosotros mismos, nos hace falta aprender un lenguaje, una cultura, un saber, y hace falta que esa misma cultura sea suficientemente variada como para que podamos hacer, nosotros mismo, la elección dentro del surtido de ideas existentes y reflexionar de manera autónoma. Esa autonomía se nutre, por lo tanto, de la dependencia” (*Introducción...*, *op.cit.*, pág. 97). Además, el autor señala que “hace falta sustituir la concepción de que el medio exterior impone sus fatalidades” al tiempo que se puede ampliar la elección de alternativas de modo independiente; lo cual requiere de una visión distinta de la autonomía. En ese sentido, autonomía y dependencia no serían opuestos; no existe un ser o una organización autónoma que, al mismo tiempo, no sea dependiente de un medio externo. En consecuencia, “lo que produce la autonomía produce la dependencia que produce la autonomía” (“Antropología...”, *op. cit.*, págs. 10-12).

socialmente enraizadas⁵⁷ y que la entidad de los actores se forma dentro de un contexto de relaciones más que en oposición a ellas⁵⁸.

Desde la perspectiva que aquí proponemos, el aumento del nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición. Antes bien, la autonomía nacional tiene que ser pensada “*as embedded within broader frameworks of governance in which it has become but one set of principles, among others, underlying the exercise of political authority*”⁵⁹. Resulta difícil imaginar la autonomía de este modo ya que la noción tradicional de este concepto ha tenido en las relaciones internacionales un fuerte sustento realista y neo-realista. Autonomía ha tendido a ligarse con autosuficiencia, bajo involucramiento en esquemas cooperativos y regímenes internacionales e identidades nacionales que se construyen por oposición. La definición que proponemos asigna otro significado a la autonomía como condición y como interés nacional objetivo: “autonomía relacional” debe entenderse como la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras⁶⁰.

⁵⁷ La idea de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) la ha trabajado muy especialmente el sociólogo Evans en sus trabajos sobre el Estado, las clases sociales y la industrialización en contextos periféricos (por ejemplo, Brasil, India y Corea). Ver Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

⁵⁸ Sobre la autonomía relacional en los estudios de género ver Catriona Mackenzie y Nalalie Storljar (eds.), *Relational Autonomy. Feminist Perspectives on Autonomy, Agency, and the Social Self*, New York, Oxford University Press, 2000. Sobre el tema de la autonomía en el ámbito de las relaciones internacionales desde una perspectiva de género ver, entre otros, Christine Sylvester, “Feminists and Realists View Autonomy and Obligation in International Relations”, en V. Spike Peterson (ed.), *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992.

⁵⁹ David Held (et al.), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999, pág. 444

⁶⁰ En un informe reciente a los estados y a la opinión pública preparado por académicos colombianos y venezolanos, se presenta una noción de autonomía que tiene algunos elementos en común con la que aquí proponemos. Allí se habla, aunque en forma todavía muy imprecisa, de la necesidad de desarrollar una “autonomía concertada” frente a Estados Unidos en particular. Entre otros aspectos importantes, esta autonomía implica que los intereses divergentes con esa nación deben “ser procesados mediante mecanismos de colaboración y no de confrontación”. Ver Grupo Académico Binacional, “Colombia-Venezuela. Análisis de la agenda del siglo XXI”, en *Análisis Político*, Edición Especial 1999, pág. 59.

Varios aspectos interesantes se derivan del tránsito de un tipo de autonomía hacia otra para los estados de América Latina:

- El primer círculo externo para el ejercicio de la autonomía relacional estaría formado principalmente por los países de América Latina. Lo mismo valía para la autonomía tradicional pero en un sentido cualitativamente distinto. Su alcance más allá de la región o de espacios sub-regionales dependerá de dos factores ajenos a América Latina: a) de la lógica prevaleciente en la anarquía internacional (hobbesiana, lockeana o kantiana); y b) de la conducta que asuma Estados Unidos frente a América Latina. Vale recordar aquí que en Grecia autonomía y hegemonía no eran términos contradictorios. Según Jacqueline de Romilly, la hegemonía de los poderosos no sólo se preservaba con una conducta activa y generosa frente a los más débiles, sino también evitando recortar su autonomía⁶¹.
- El nivel de autonomía de una acción de política exterior en América Latina no debería evaluarse en función de su mayor o su menor oposición a las preferencias de Estados Unidos. Si se define (y mide) la autonomía como la habilidad de un país para poner en práctica políticas que sirvan al interés nacional resulta poco significativo que este ejercicio político coincida o no con los intereses de Washington o de otros países. Así podría darse el caso de una gran autonomía con un muy elevado nivel de coincidencias con Estados Unidos. De nuevo, no es el alto o bajo nivel de oposición o confrontación lo que caracteriza a la autonomía, sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que mejor sirvan al interés nacional⁶².
- La autonomía relacional abarca todas las áreas de acción estatal incluida ciertamente la militar. Es de interés citar en este punto la experiencia de los países europeos que han comprometido decididamente su autonomía militar a través de acuerdos y compromisos que los vinculan en forma estrecha. En estos casos, la autonomía se procura mediante una estrategia de internacionalización o regionalización más que de nacionalización.

⁶¹ Jacqueline de Romilly, *The Rise and Fall of States According to Greek Authors*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991, pág. 67

⁶² La idea de "establecer y ejecutar" políticas autonómicas surge a raíz de la importancia de siempre tener en cuenta la distinción hecha por Rousseau entre "*possesing autonomy and excercising autonomy*". La autonomía relacional demanda la existencia de ambas. Ver Geraint Parry, "Thinking one's own thoughts: Autonomy and the citizen", en Robert Wokler (ed.), *Rousseau and Liberty*, Manchester, Manchester University Press, 1995, pág. 100.

- Lo mismo cabe para la autonomía económica. Algo de esto hubo también en el pasado, aunque en otra clave política. Existe una importante diferencia cualitativa entre la integración clásica de América Latina y la actual. La primera fue una derivación lógica del modelo de industrialización volcado hacia adentro; ante la creciente estrechez de los mercados nacionales, la integración fue concebida como un instrumento clave para mantener y profundizar ese modelo en una escala regional o sub-regional siempre bajo la égida de barreras proteccionistas y de una activa participación del Estado⁶³. En breve, los países buscaron la integración para fortalecer su autonomía siguiendo los supuestos del “realismo de la periferia”. La segunda orientación se liga estrechamente a las políticas de reforma estructural y de apertura económicas que han trazado el camino para una nueva inserción internacional de América Latina. Menos retórico que en el pasado, este regionalismo muestra en su haber avances concretos que se reflejan en un creciente nivel de interdependencia intra-regional, de integración física y energética y de cooperación política⁶⁴. Los diversos mecanismos de integración en marcha en América Latina presentan importantes diferencias que exhiben la heterogeneidad propia de un continente también diverso. Sin embargo, la integración reúne dos aspectos comunes importantes: a) procura profundizar los vínculos comerciales, financieros y de inversión con los principales centros de poder económico del mundo; y b) se concibe como compatible con el orden mundial de comercio. Por cierto, esto no implica que América Latina haya renunciado a la utilización de la estrategia regional como un instrumento de política para fortalecer su *bargaining power vis à vis* otros actores externos, tales los casos de Estados Unidos y la Unión Europea.
- La democratización favorece la definición de la autonomía relacional como un interés nacional objetivo. Este tipo de autonomía tiene en sí mismo un fuerte componente democrático⁶⁵ ya que requiere mucha

⁶³ Heraldo Muñoz, *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile, Los Andes, 1996, pág. 102

⁶⁴ Ver Alberto van Klaveren, “América Latina: Hacia un regionalismo abierto”, en Alberto van Klaveren (ed.) *América Latina en el mundo*, Santiago de Chile, Los Andes, 1997, págs. 216-223 y Roberto Pizarro, “Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana de los años noventa”, en *Estudios Internacionales*, abril-junio, 1995, pág. 199.

⁶⁵ Entendemos acá a la democracia desde una perspectiva sustantiva e integral que ubica a la consecución y al afianzamiento de la justicia en el centro de las prácticas sociales,

interacción y negociación con otros estados y la transformación de identidades sustentadas en nacionalismos excluyentes o sectarios. Además, y esto es fundamental, implica un patrón de actividad que otorga una amplia participación a las sociedades civiles de nuestros países y, con ello, se problematiza la definición de los intereses nacionales objetivos (incluso el de la propia autonomía). Asimismo, este tipo de autonomía se sustenta más sólidamente en el marco de una amplia "solidaridad ciudadana consciente"⁶⁶. Finalmente, también requiere la cesión de espacios de soberanía *de jure* (en materia económica, política y de seguridad) que sólo pueden pensarse y llevarse a cabo desde la democracia. Los regímenes así creados, junto a un mayor fortalecimiento de las instituciones democráticas de cada país, pueden ayudar enormemente a llenar el actual déficit democrático⁶⁷ para hacer frente a los efectos nocivos de la globalización y evitar así que ella degenera en una fuerza incontrolable⁶⁸.

económicas, culturales y políticas.

⁶⁶ Usamos la idea de "solidaridad ciudadana consciente" de acuerdo a la múltiple e inclusiva acepción que en inglés (*solidarity, group feeling, group consciousness*) se le da al concepto de *asabiyah* desarrollado por el pensador árabe del siglo XIV Ibn Khaldun. Su pensamiento ha sido recientemente recuperado en nuestra disciplina para comprender mejor el cambio y la continuidad en los estudios internacionales, así como el auge y la caída de las naciones. Ver Ibn Khaldun, *The Muqaddimah: An Introduction to History*, Princeton, Princeton University Press, 1969 y Mustapha Kamal Pasha, "Ibn Khaldun and World Order", en Stephen Gill y James H. Mittelman (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁶⁷ Los estudiosos más serios de la transición democrática en Latinoamérica concuerdan en que después de tres lustros de notables cambios institucionales, que permitieron a la región dejar atrás los regímenes autoritarios, el afianzamiento de la democracia está muy distante y corre aún enormes peligros. Existe una amplia gama de términos que se usan para calificar el estado de la democracia en el área, apuntando con ello a su naturaleza defectuosa, inacabada y/o limitada: democracias no consolidadas, democracias formales, democracias tuteladas, democracias iliberales, son los más usuales. Todos esos calificativos apuntan a un diagnóstico común. Los países de América Latina viven hoy bajo sistemas que si bien tienen periódicas elecciones competitivas y con rotación de partidos en el gobierno, carecen de los pilares básicos del Estado derecho; es decir, el real imperio de la ley, la efectiva salvaguardia de libertades y derechos fundamentales, y la irrestricta separación de poderes. Además, están desprovistos de los componentes materiales sustantivos de los regímenes democráticos; esto es, justicia social, distribución del ingreso y desarrollo con equidad. Finalmente, adolecen de los ingredientes intangibles esenciales; a saber, una sólida ética pública, un mayor compromiso ciudadano con la ley y una cultura pluralista.

⁶⁸ Ver Natalio Botana, "El tiempo de la globalización", *La Nación*, 6 de julio de 2000.

En breve, la idea de autonomía relacional intenta traer nuevamente al centro de la atención académica y política una cuestión teórica y empírica básica para la inserción mundial de los países latinoamericanos a comienzos del siglo XXI. Esta versión introductoria de la cuestión de la autonomía apunta también a suscitar una necesaria polémica en torno al estado temático de los estudios internacionales en Argentina.

Resumen

Este ensayo, que hace parte de un proyecto más amplio sobre el tema, busca presentar, analizar y evaluar el "estado del arte" en torno a la cuestión de la autonomía en las relaciones internacionales contemporáneas. El texto explica la importancia de la idea de autonomía en términos teóricos, así como su evolución más reciente en los análisis de política exterior de América Latina. El escrito subraya la naturaleza polisémica de dicha noción, al tiempo que remarca la importancia de los aportes de nuestra región en cuanto a su conceptualización. En ese sentido, se esclarecen las diferencias entre autonomía y soberanía y se precisa la impronta regional en relación a su tratamiento teórico y su fun-

damento práctico. Como consecuencia de lo anterior, se intenta establecer la significación de la autonomía para los estudios internacionales en Latinoamérica (con mayor énfasis en Sudamérica), mientras se pretende destacar la importancia de introducir cambios en la conceptualización de aquella en los inicios de un nuevo milenio marcado por el proceso de globalización, el final de la Guerra Fría y la revalorización de la integración en el área. De allí que se sugiere la pertinencia, tanto teórica como empírica, de pasar de una autonomía concebida de modo más antagónico a una autonomía definida de manera más relacional.

Palabras clave

Relaciones Internacionales - política exterior - latinoamérica -
globalización - integración