

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 28.**
Miscelánea.

Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto.
Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal H.

Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto

Juan Gabriel Tokatlian* y Leonardo Carvajal H.**

El fin de la disputa integral entre EEUU y la URSS, y algunas apreciaciones sobre la construcción de un *nuevo* orden internacional como consecuencia de ello, hacen interesante y provocadora la pregunta sobre la vigencia o anacronismo de la polémica conceptual en torno a la autonomía en la política exterior de un país periférico como Colombia.

Si se acepta la validez de los análisis más optimistas que caracterizan la estabilidad, el equilibrio, la cooperación y el compromiso como elementos principales del *nuevo* ordenamiento mundial de la postguerra fría, el tratamiento del asunto de la autonomía sería claramente innecesario. Ella se entendería o bien como ya presuntamente alcanzada, o bien como irrelevante en un mundo más interdependiente y menos asimétrico en el que no se es (ni se podría ser) autónomo, en el sentido de actuación externa más libre, holgada y sin ingerencias, expresas o sutiles, de otros actores estatales y no gubernamentales con mayores atributos de poder.

Por otra parte, en una perspectiva diferente sobre la situación del sistema global de los noventa, se estima que, si bien ha terminado la *caliente* disputa ideológica típica del eje este-oeste, no se ha resuelto ni reducido la desigualdad tradicional en la dimensión norte-sur. Si se asume esto último, la relevancia y actualidad del debate en torno al asunto de la autonomía cobra más sentido pues, de hecho, la historia no ha finalizado bajo el supuesto del acceso al “espíritu universal” (en el sentido hegeliano, como lo reprodujo Fukuyama)¹, y porque el predominio de la armonía y el acuerdo en los asuntos internacionales aún dista de materializarse de modo significativo, de manera equitativa y con alcance vasto.

Ahora bien, con el propósito de iniciar la discusión en torno al tópico de la autonomía, parece prudente resaltar la diferencia entre conceptos y concepción². Cabe recordar que mediante los conceptos se busca evidenciar tentativa y adecuadamente la porción de la

* Director del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

**Investigador del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá.

realidad que intentan definir. No como simple “reflejo” de esa realidad, sino demarcando los aspectos esenciales, fundamentales, generales y hasta contradictorios de las materias en consideración. Dicha función sintética de concepto demuestra el carácter dialéctico y dinámico del mismo, ya que conjuga lo concreto y lo abstracto al mismo tiempo que encierra lo universal y lo singular. Así, desde un punto de vista cognoscitivo, los conceptos pretenden resumir las propiedades primordiales de los fenómenos y procesos, expresando sus vínculos y relaciones; mostrando el nexo con la práctica humana concreta y la importancia de un continuo desarrollo de los mismos.

Teniendo en cuenta lo señalado, podemos decir que: los conceptos podrían ser denominados como generalizadores (como unidad de lo abstracto y lo general, y lo universal y lo singular), tal es el caso de la autonomía; los conceptos no son *verdaderos* o *falsos* de acuerdo a una noción particular y simplista, sino que existen condiciones objetivas e intersubjetivas que permiten evaluar con cierta rigurosidad su pertinencia, naturaleza y alcance; los conceptos sintetizan en su seno lo teórico y la praxis, allanando así el camino a una actividad práctico-crítica concreta; y, por último, un mismo concepto generalizador, como el de autonomía, puede conducir a análisis diversos según el marco teórico referencial y el sesgo implícito en su conceptualización³.

En este último caso, se estaría haciendo referencia a las concepciones, que son las variaciones que existen al momento de interpretar un concepto. Por ende, el desacuerdo sobre el significado de la autonomía se encuentra en ese nivel de las concepciones: ¿Cuáles son las variables que definen la autonomía? ¿Qué *cuantía* de ciertas variables y requisitos se necesita para que un país pueda ser considerado autónomo? ¿Es posible o viable ser autónomo? ¿Es la autonomía un valor deseable per se? ¿Puede hablarse indistintamente de un mismo tipo de autonomía en y para los países centrales y en y para los países periféricos? A éstos, podríamos sumar otros tantos y más interrogantes sobre las concepciones de autonomía; lo que con seguridad nos conduce a observar y detectar una generosa gama de respuestas y matices. Intentaremos hacer esto último en este artículo.

En términos generales, y siguiendo a Lindley, autonomía significa, literalmente, “autogobierno”, “autorregulación”, “autodominio”. Así, ser autónomo implica tener el control de los propios asuntos. En ese sentido, para ser autónomo se requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se está forzado a realizar algo contra la propia voluntad⁴. Pero, ¿qué significa entonces y cómo entender en consecuencia la autonomía en la política internacional y en cuanto a países de la periferia como Colombia?

EL ASUNTO DE LA AUTONOMÍA Y LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El tema de la autonomía en política exterior puede abordarse, de manera introductoria, desde la óptica de algunas teorías de las relaciones internacionales⁵.

Este tópico ha recibido atención, por ejemplo, en el enfoque realista de los asuntos mundiales. Sintéticamente, de acuerdo a esta aproximación teórica, los Estados -como agentes racionales y unitarios que defienden y promueven el interés nacional- son los actores principales y dominantes de las Relaciones Internacionales; que se caracterizan por la lucha por el poder -para cuyo manejo la fuerza es el instrumento más eficaz y significativo- y por la separación entre el ámbito de lo interno (el espacio del orden y la autoridad) y lo externo (el territorio de la anarquía y la auto-ayuda)⁶. De ahí que, como concluye Waltz, “el poder suministra los medios para mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir”⁷.

Ciertas claves comunes recorren los argumentos del realismo clásico (Morgenthau) y del realismo estructural (Waltz) en cuanto a la cuestión de la autonomía. Primero, sobresale no sólo un referente estatal exclusivo como “sujeto” autonómico, sino también una versión “fuerte” del estatismo como punto de partida explicativo. Según Skidmore y Hudson, en una perspectiva “fuerte” de lo estatal se “asume una relativa unidad societal y una correspondencia de intereses y valores entre la sociedad y el Estado en torno a los asuntos de política exterior”⁸.

Segundo, queda implícito que tanto la definición del interés nacional como el ejercicio de la autonomía se producen de modo unívoco y racionalmente por parte del Estado-nación. Por lo tanto, el Estado opera como una suerte de “caja negra”, con una orientación autonomista perfectamente diagnosticada y calculada; la cual, a su vez, garantiza -per se e ipso facto- la defensa y promoción de un presunto interés nacional uniforme y rígido.

Tercero, la noción de autonomía y su praxis se analiza excluyentemente desde el ángulo de los actores (Estados) mayores o centrales del sistema global. Waltz es muy claro cuando en el capítulo nueve -que es en el que se menciona la autonomía- señala a los “grandes poderes” y a los “más poderosos” como las partes con capacidad de acción autonómica⁹.

En este contexto, ¿qué es la autonomía en el caso de los países periféricos? La respuesta es sencilla y tajante: en un escenario internacional marcado por una pugna permanente por el poder entre poderosos con autonomía, la heteronomía definiría la conducta de los actores menores del sistema¹⁰. A éstos les correspondería racionalizar pragmáticamente a su falta de autonomía y capitalizar al máximo sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente en la política mundial.

Desde otra orilla conceptual, la escuela interdependentista también aborda el tópico de la autonomía. En breve, para este enfoque de las relaciones internacionales se conjugan múltiples canales que vinculan las sociedades -con lo cual el Estado y los agentes no gubernamentales constituyen inicialmente referentes simultáneos de análisis- y diversas

interconexiones entre lo interno y lo externo, al tiempo que la amenaza y el uso de la fuerza militar ya no dominan un entorno global intrincado y con una agenda amplia que requiere de la conformación de coaliciones -a través primordialmente de organismos internacionales- para su tratamiento metódico y su resolución eficaz¹¹. En esa dirección, diversos elementos cruciales identifican las tesis interdependentistas.

En primer lugar, se contempla el hecho de que los actores mayores o centrales del sistema puedan disminuir su accionar autónomo. Para Kechane y Nye -quienes vislumbran y constatan la declinación hegemónica relativa de los Estados Unidos en los setenta- “la interdependencia reduce la autonomía”¹²; es decir advierten la dificultad de Washington de comportarse unilateralmente imponiendo las condiciones y las regulaciones de un orden favorable a los intereses individuales y prioritarios de un solo hegemón.

En segundo lugar, por conducto de la cooptación selectiva y la integración puntual de ciertos actores del Tercer Mundo a una economía capitalista internacionalizada y bajo los parámetros de un liderazgo múltiple (EEUU, Europa Occidental, Japón), es factible que los participantes menores o periféricos del sistema adquieran una incipiente y limitada autonomía en los asuntos globales¹³. La gravitación estratégica de algunos países (por su ubicación geopolítica, por la posesión de recursos altamente valiosos para las economías centrales, por su influencia subregional, entre otras razones) más la capacidad de las respectivas élites internas de establecer estrategias de vinculación temática (*linkage politics*) positiva para sus propios objetivos, elevan los márgenes de maniobra y negociación de aquellos; lo cual brinda la posibilidad de ejercitar un mínimo y básico de autonomía en el ámbito mundial.

En tercer lugar, a pesar de plantear el surgimiento e incidencia de nuevos actores no gubernamentales y transnacionales -junto al Estado-nación- en la política global, los interdependentistas retornan a las relaciones interestatales para analizar y explicar, respectivamente, la merma y el incremento de la autonomía de las diversas contrapartes en el escenario internacional. Por ello, a pesar de intentar la superación del realismo en este aspecto conceptual-empírico de su aproximación paradigmática, un reconocido expositor de los argumentos interdependentistas indicaba en los ochenta: “la premisa de que los actores principales en la política mundial son los Estados permanecerá igual”¹⁴. De lo anterior se deriva, entonces, que el “sujeto” autonómico para la interdependencia continúa siendo el Estado.

En forma concomitante, desde el plano de la economía política internacional -en sus diversas vertientes estructuralista, historicista y globalista- la autonomía es un elemento de análisis relevante. De manera resumida, esta perspectiva apunta a comprender y explicar las Relaciones Internacionales como producto de la interacción dinámica y recíproca de factores internos y externos, políticos y económicos, estatales y de clase, en la búsqueda de riqueza y poder¹⁵. La autonomía de los actores se evalúa a partir de la consideración de las posibilidades de accionar independiente con que cuente un Estado a nivel doméstico. De allí, luego, se derivan conclusiones sobre su potencial autonómico en materia de política exterior. Así entonces, “la autonomía estatal hace referencia al espacio en el cual un Estado

puede formular y perseguir metas que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, de clases o de la sociedad en general”¹⁶. Ahora bien, el nexo clases sociales-autonomía estatal resulta fundamental. Para Stalling este vínculo requiere claridad y precisión explicativa: todo Estado requiere para su existencia contar con recursos materiales y apoyo político, con lo cual no puede haber autonomía plena del Estado respecto de los grupos dominantes porque son éstos los que proveen los elementos políticos-materiales que garantizan dicha existencia; todo Estado debe mantener ciertos márgenes de independencia frente a tales grupos dominantes con el objeto de adoptar decisiones que considera “necesarias” pero que afectan algunos sectores de aquellas clases, con lo que se pone de presente que la clase dominante no es monolítica ni presenta intereses homogéneos y que los enfrentamientos en su interior son absolutamente normales; y la autonomía estatal se incrementa con el aumento de su capacidad organizacional y de sus “recursos financieros”¹⁷. Cabe agregar que al mayor “poder infraestructural” que, históricamente, le ha otorgado más probabilidades autonómicas al Estado según Mann¹⁸, se le hace imprescindible en el contexto mundial actual (y probablemente en el futuro), poseer y consolidar una capacidad científica-tecnológica endógena y fuerte, sin la cual seguramente no se puede ni garantizar un ordenamiento interno equitativo y equilibrado, ni una inserción externa con potencialidad de autonomía¹⁹.

A partir de lo anterior, se denotan dos lecturas de la autonomía para los países periféricos en los diversos enfoques de economía política internacional. Por un lado, una concepción acerca de que la autonomía -una especie de Autonomía con mayúscula- es alcanzable sólo a través de una transformación estructural y sistémica: abandonando el capitalismo y adoptando un modelo distinto y alternativo en lo social, económico y político, con una configuración interna notoriamente diferente a la existente en cuanto al bloque en el poder²⁰. Por el otro, una comprensión de la autonomía como un fenómeno virtual, alcanzable bajo determinadas condiciones domésticas e internacionales: oportunidad, voluntad y capacidad se pueden conjugar para adquirir cierto grado de autonomía²¹.

Al analizar con detenimiento y profundidad los tres enfoques teóricos mencionados y su acercamiento al tema de la autonomía, se puede observar un fino hilo conductor que los liga. Con tenues variaciones, sutiles giros y notas particulares, dichos enfoques reflejan el pensamiento moderno que subyace en ellos: la autonomía aparece como posible, deseable y benéfica y como practicable por el Estado. No se la ve como dificultosa, inviable y costosa, ni como ejercitable por diversos tipos de actores no gubernamentales.

A partir de lo anterior, corresponde evaluar cuál ha sido la perspectiva latinoamericana en torno a la autonomía.

EL ASUNTO DE LA AUTONOMÍA EN LOS AUTORES LATINOAMERICANOS

O'Donell y Linck: Las condiciones estructurales de la dependencia

De acuerdo con la visión dependentista sobre el sistema internacional, las relaciones de dominación del centro sobre la periferia se explicaban, durante los sesenta, en la medida en que la división internacional del trabajo otorgaba a los países industrializados la producción de bienes de capital y manufacturas, mientras a los Estados periféricos les correspondía el papel de proveedores de alimentos y materias primas. Esta situación daba lugar a un “intercambio desigual” centro-periferia causado por una invariable depresión de los precios de los productos primarios en comparación con el encarecimiento de las manufacturas. En consecuencia, la industrialización de los países periféricos era la estrategia que podía cambiar las condiciones de intercambio asimétrico, y por ende debilitar las estructuras generadoras de la dependencia por la vía de una mayor participación en los beneficios de los avances tecnológicos mundiales. El modelo de desarrollo económico que coadyuvaría en la ruptura de los lazos de la dependencia se basaría en la “sustitución de importaciones” y el crecimiento “hacia adentro”.

La dependencia es entendida, entonces, como resultado de la explotación monopólica, la acumulación tecnológica de los países centrales, el mantenimiento de patrones de consumo acordes con la situación productiva de las economías dominantes, la generación de tasas de desempleo estructural causadas por la introducción de tecnologías con un fuerte sesgo ahorrador de mano de obra, entre otros tantos motivos. Sin embargo, desde esta interpretación, son las empresas multinacionales las que representan el nudo gordiano del poder que explica centralmente la situación de dependencia de los países latinoamericanos.

La conjunción de estos argumentos ponía a los países periféricos frente a lo que O'Donell y Linck denominaron el “dilema de hierro”: la opción por la dependencia sin divisas, con el consecuente estancamiento, o por la dependencia con divisas y el consiguiente crecimiento económico con repercusiones en la profundización de la misma dependencia.

En América Latina, fue la escuela de la dependencia la introductora de una concepción autonómica que otorgaba preeminencia a los elementos materiales como determinantes de la realidad subcontinental. La dominación, planteaban Guillermo O'Donell y Delfina Linck, “es fruto de un capitalismo dependiente que sólo puede crecer al precio de postergar a una vasta mayoría y de agravar aún más nuestra dependencia”²².

Tomando como base tal definición, la estrategia autonomista que se colige en estos autores es la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación. Es claro que si la dependencia es estructural (fundada en lo económico) la estrategia autonomista debe buscar el quiebre nítido o el debilitamiento notorio de tales condiciones substantivas de dominación centro-periferia. En efecto, O'Donell y Linck argumentaban que la dominación podía ser superada, y así alcanzar niveles de autonomía, por medio de una intensa y decisiva participación social que generara: la transformación radical del sistema interno de dominación y la instauración del socialismo.

En otro plano, para O'Donnell y Linck la estrategia de una integración (por esencia asimétrica) al sistema mundial no es considerada como generadora de márgenes de acción autónoma sino, por el contrario, como causante de nuevos elementos de dependencia, pues es el argumento del dominante ha sido, es y será el de la “interdependencia”, el de la “armonía de intereses”, el de la “integración”²³.

En suma, el recetario de corte económico que plantean O'Donnell y Linck para revertir la dependencia, consta de estrategias como la cooperación en materia comercial, el aumento del ahorro nacional, la promoción de exportaciones, la sustitución de importaciones, entre otras tantas. En el marco de esta aproximación al tópico de la autonomía en política exterior, el Estado aparece como el actor que fundamentalmente debe conducir las políticas de desarrollo que, a largo plazo, romperán los cimientos estructurales de dominación. Así, el Estado es el articulador y promotor de la estrategia industrialista por la autonomía. De lo contrario, el status periférico y dependiente de una nación sería eterno: la utopía única de salvación debía ser una incuestionable opción radical.

Jaguaribe: Alternativa autónoma e inviabilidad del Estado Nacional

De acuerdo con Helio Jaguaribe, el sistema imperial que resultó de la segunda Guerra Mundial presenta características diferentes a las de formaciones imperiales anteriores. Por ejemplo, las dos superpotencias -los Estados Unidos y la Unión Soviética- se presentaban formalmente como naciones tan soberanas como las demás, a pesar de superarlas ampliamente en recursos económicos, tecnológicos y militares. Adicionalmente, otro factor que diferencia el sistema imperial actual de los históricos, es que se preserva retóricamente el estatus de los actores menores como naciones soberanas y autónomas²⁴.

La estratificación internacional resultante del sistema interimperial presenta cuatro niveles en los que la capacidad de autodeterminación es decreciente. En primer lugar, los países ubicados en el nivel de *primacía general* poseen atributos como la inexpugnabilidad de su territorio nacional (principalmente por contar con capacidad disuasiva nuclear) y la capacidad de ejercer una supremacía mundial considerable. En el caso del sistema interimperial americano tal condición es detentada por EEUU. Un segundo lugar, los Estados en un nivel de *primacía regional* pueden garantizar la inviolabilidad de su territorio y ejercer hegemonía sobre unas áreas y actuar preponderantemente en otras²⁵. En tercer lugar, las naciones en el nivel de la *autonomía*, quienes a pesar de no poder garantizar la inexpugnabilidad de su territorio nacional, tienen los recursos para imponer severas penalidades -materiales y morales- a eventuales agresores. Asimismo, los países que cuentan con el atributo de la autonomía se caracterizan por tener un holgado margen de autodeterminación en sus asuntos domésticos y una capacidad de actuación internacional independiente²⁶. En este punto, el autor brasileño diferencia los conceptos de autonomía general, regional y sectorial. La autonomía general se ejerce globalmente. La autonomía regional es aquella que se restringe a un área geográfica específica (por ejemplo, por países como la India y Brasil), mientras la autonomía sectorial se lleva a cabo en el plano económico en virtud

de la posesión de ventajas comparativas en ciertas áreas productivas (por ejemplo, por parte de algunos países árabes con respecto a los hidrocarburos). En cuarto y último lugar, en el nivel de *dependencia* se ubican la mayoría de los países. La actuación de éstos se encuentra condicionada por factores y decisiones externas (tomadas por Estados en los tres niveles anteriores), a pesar de contar nominalmente con el estatus de naciones soberanas. La relación de dependencia no es impuesta coercitivamente por la potencia hegemónica central sino que “es asumida por las élites locales a cambio de diversas ventajas de clase”²⁷.

En este último punto se observa que para Helio Jaguaribe el actor o conjunto de actores que impone las relaciones de dependencia y, a su vez, el agente beneficiario de tales acciones de dominación no son necesariamente Estados. En tal sentido, las condiciones de dependencia se imponen a la periferia por parte de agentes estatales y no gubernamentales del centro; y pretenden favorecer intereses tanto públicos como privados. Así entonces, es claro que este autor no asume la existencia de un Estado monolítico que actúa unitaria y racionalmente sino que, por el contrario, se presenta desagregado y segmentado, bien sea en el momento de imponer las condiciones de dependencia (en el caso de los actores al interior del Estado central), o en el instante de recibir tal imposición (en el caso de los actores beneficiarios en el país periférico).

Jaguaribe define una gama de variables estructurales y funcionales que determinan la posibilidad que tiene un actor internacional para acceder a una determinada autonomía. En primer lugar, las condiciones *estructurales-habilitatorias* son la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional. Por una parte, se cuenta con viabilidad nacional si se dispone de un “mínimo crítico” de recursos humanos y naturales, cuya eficacia como instrumentos autonómicos depende de que se tengan en el país altos niveles de integración socio-cultural y altos patrones ético-educacionales. Por otra parte, la permisibilidad internacional hace referencia a las posibilidades -económicas, militares o definidas por alianzas defensivas internacionales- que tiene un país para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países. El calificativo de “habilitatorio” de estos requisitos autonómicos indica que son la condición primera y básica más no suficiente para poseer autonomía.

Por ello, en segundo lugar, hace falta complementar los anteriores requisitos con otros de carácter *funcional-ejercitatorio*. Estos presentan dos alternativas: o se posibilita la autonomía internamente mediante la autonomía técnico-empresarial, o se logra consolidando unas relaciones intraindustriales generalizadas que garanticen términos de intercambio favorables²⁸.

El punto que parece fundamental en este autor es su percepción de que la prolongada carencia de autonomía de los países periféricos ha sido la causa principal de que esté en crisis el Estado-nación -el esquema de organización social típico de la modernidad. La explicación sistémica a tal situación se encuentra en el hecho de que los insumos (*inputs*) y productos (*outputs*) de los subsistemas nacionales han sido reemplazados por insumos y productos provenientes del país central (reproducidos a nivel doméstico principalmente por empresas transnacionales). De lo anterior se desprende el significado que cobra la noción de autonomía en Jaguaribe: la capacidad del sistema nacional de dirigir y determinar

el flujo insumos/productos entre los subsistemas²⁹. A groso modo, el esquema que explica la dependencia periférica es: como el subsistema económico está bajo el control de las compañías transnacionales extranjeras, “sus insumos científico-tecnológicos pasan también a provenir de los países metropolitanos. Con esto, el principal insumo que el subsistema económico de una sociedad moderna recibe de su subsistema cultural, pasa a provenir del subsistema cultural de otra sociedad, que es la céntrica”³⁰.

El efecto de la crisis del Estado-nación “es la pérdida gradual de su sentido de proyecto colectivo, transformándose de un proceso para sí en un proceso en sí, bajo la forma de un mercado territorial que está determinado de afuera para adentro”³¹. Esto conduce a plantear que, en la visión de Jaguaribe, el Estado-nación no puede pervivir realmente -aunque es claro que continúa existiendo formal y retóricamente- a causa de la inexistencia actual de la piedra angular sobre la cual se fundó y que es la razón fundamental de su esencia como forma organizativa moderna: la autonomía del sistema nacional. Así, la continuidad de los Estados-nacionales no es viable, por cuanto su fundamento, la autonomía, tampoco es viable. “De hecho y axiológicamente, el Estado-nacional postula una autonomía a la que no logró tener acceso la inmensa mayoría de los países periféricos”³². No obstante, el autor destaca la urgencia de pensar creativamente las alternativas autonómicas para Latinoamérica en un escenario que todavía dejaba espacios o nichos de acción independiente si se daba el conjunto de requisitos internos que catalizara una práctica en favor de la autonomía.

Puig: La importancia de la voluntad autonómica de las élites

Los planteamientos de Juan Carlos Puig en torno al asunto de la autonomía se inscriben en su búsqueda por una caracterización rigurosa y refinada del régimen internacional imperante en la política mundial desde los sesenta en adelante: la progresiva transnacionalización económica y política, la erosión de la hegemonía de las potencias, la emergencia de “nuevas grandes potencias” y la imposibilidad del uso de la fuerza nuclear como recurso de poder respecto de pequeños y medianos Estados, constituyen la matriz referencial de su análisis.

Este autor argumenta que la comunidad internacional funciona políticamente de la misma forma que las asociaciones nacionales. En desarrollo de relaciones de poder, se encuentran actores que adoptan decisiones (“repartidores supremos”), otros que las ejecutan (“repartidores inferiores”) y unos que las obedecen (“recipiendarios”). En esta visión, los gobernantes de las potencias mundiales son quienes toman formalmente las decisiones; los mandatarios de los demás Estados (junto con directivos de organizaciones internacionales y empresas transnacionales) son los encargados de ejecutarlas; y todos los habitantes mundiales las acatan. En suma, Puig conceptúa a la comunidad mundial como un sistema social que funciona como una sociedad doméstica. En dicho esquema, las nociones de igualdad soberana y, por ende, de “horizontalidad” en las relaciones internacionales, son consideradas ficciones que encubren la existencia de estructuras jerárquicas en las que el poder fluye en dirección vertical, de arriba hacia abajo, de Norte a Sur, sin consideraciones nacionales o fronterizas.

Sin embargo, Puig advierte que una aproximación teórica tal no descarta las posibilidades de actuación autonómica para un Estado menor. “Por el contrario, la perspectiva globalista permite comprender con claridad cuáles son las líneas de borde reales que existen en el régimen internacional con respecto a la autonomización progresiva de los Estados periféricos”³³. Más exactamente, las alternativas autonómicas de los países subdesarrollados se basan en el hecho de que la aplicación de las decisiones por parte de los gobernantes nacionales no se produce en forma sencilla, pues su ejecución se ve limitada por las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales beneficiarios de las determinaciones. De allí que, la facultad formal de aplicarlas no coincide siempre con la posibilidad real de hacerlas cumplir. Por esta razón, “todo proyecto autonomista requiere, para que lo sea auténticamente, movilizar recursos de poder”³⁴.

Tras definir que la autonomía es “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”³⁵, Puig establece una gradación de los estadios que pueden existir antes del acceso al nivel de máxima autodeterminación. En primer lugar, *la dependencia paracolonia* se presenta cuando el Estado posee formalmente un gobierno soberano, pero se depende fundamentalmente de la estructura de poder de otro país (que puede ser la “metrópoli”, la potencia dominante o el centro imperial). Se denomina “para-colonial” a esta situación, porque el único factor que diferencia a estos países de las colonias es la posesión formal de un Gobierno soberano; por ejemplo, la economía del Estado para-colonial se desarrolla en función de los intereses del país o grupo de países dominantes.

En segundo lugar, el estadio de la *dependencia nacional* se presenta cuando los grupos gobernantes racionalizan la situación de subordinación y se trazan objetivos propios con el fin de sacar el máximo beneficio de la situación dependiente, en ocasiones con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autonómica en el futuro. Se trata de una situación de “dependencia consentida”³⁶. Lo que diferencia a esta situación de la anterior es que, mientras en la “dependencia para-colonial” los grupos formalmente gobernantes actúan como parte integral del país central, en la “dependencia nacional” los grupos que ejercen el poder doméstico real han racionalizado la situación de sujeción respecto a la potencia dominante.

En tercer lugar, el nivel de la *autonomía heterodoxa* consiste en un estadio en el que los grupos internos de poder buscan capitalizar al máximo los espacios que, por debilidades o errores, deja el país o conjunto de países dominantes. En este contexto, los grupos de poder internos han vivido un proceso de “funcionalización” progresiva que les permite identificarse como relativamente independientes respecto al centro de poder y, por lo tanto, tienen la capacidad de trazarse objetivos propios³⁷. No obstante, dichos grupos reconocen la existencia de asuntos vitales, respecto de los cuales el país periférico tendrá que actuar en consonancia con las pretensiones centrales. “La “crucialidad” [de los temas] tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la potencia dominante a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia”³⁸.

En cuarto y último lugar, el autor identifica la *autonomía secesionista* que se presenta cuando los grupos domésticos que detentan el poder en el país periférico deciden romper las relaciones con el país central y obviar los intereses estratégicos de éste. El riesgo de esta elección reside en que, si el país secesionista no cuenta con la suficiente viabilidad, éste podría -en el mejor de los casos- regresar a las condiciones de dependencia anteriores. Con ello se pone de presente que, para este autor argentino, más importante aún que el fin mismo de la autonomía, son los medios que se utilicen para alcanzarla. Si los canales que se siguen y los instrumentos de los que se hace uso son funcionales para alcanzar el objetivo, se asume que en tal caso la autonomía podría ser viable.

En breve, la “viabilidad” autonómica se alcanza con la conjunción de dos factores: la posesión de recursos suficientes mínimos (en la expresión de Jaguaribe) y, principalmente, la existencia de “elites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomización”³⁹. A lo anterior debe sumarse la búsqueda crucial y el uso congruente de mecanismo de cooperación estratégica con pares que estén persiguiendo el objetivo de la autonomía. De allí que se refuerzan las opciones autonómicas individuales a través de proyectos concertados más amplios y plurales. Puig, entonces, rescata la importancia de la autonomía solidaria sobre la solitaria.

Drekonja: Entre el alto y el bajo perfil

Para Gerhard Drekonja, los comportamientos exteriores de los países latinoamericanos -que no se pueden denominar propiamente “políticas”-, se han desarrollado en forma reactiva y no han seguido parámetros sistemáticos⁴⁰. Han evolucionado más bajo el esquema del “día a día”, de “apagar incendios”, que con criterios definidos de estrategia y planificación. Plantea el autor que dicha situación defensiva y pasiva contrasta con las políticas activas y propositivas que presentaron, particularmente, los Estados del Cono sur desde mediados del siglo XIX y durante principios del XX. El activismo en política exterior cedió lugar a una conducta de tipo “clientelista subordinada” a posteriori de la Segunda Guerra Mundial, debido al muy modesto rol que se le concedió a Latinoamérica por parte de EEUU en el esquema internacional de la Guerra Fría⁴¹.

El aporte particular de este escritor austríaco a los análisis sobre el asunto de la autonomía en política exterior latinoamericana, consiste en su tipología de comportamiento de un Estado frente a la potencia hegemónica: *política exterior clientelista* en la que se renuncia (por incapacidad o por pragmatismo) a la actuación autonómica en el entendido de que así se evita asumir los costos y riesgos de un alto perfil internacional; *política exterior semiautónoma* (de tipo reformista) en la que, tras reconocer los límites de tolerancia del poder central, se “decide actuar dentro del sistema, aprovechando oportunidades y coyunturas propicias”⁴²; y *política exterior de desacople* en la que prevalece la ruptura y la desobediencia frente al tradicional centro hegemónico: éste responde castigando la actitud secesionista del país periférico⁴³.

Con base en el esquema de Drekonja, podría hablarse de tres estrategias posibles para acceder a la autonomía: una autonomía de alto perfil que un país latinoamericano busca actuando con “lealtad” frente a la potencia hegemónica del hemisferio; una autonomía

de bajo perfil que se pretende alcanzar por la vía de un “reformismo” moderado que sea tolerable para EEUU; y una autonomía de alto perfil que por sus altas probabilidades de ser considerada por los Estados Unidos como un acto de “rebeldía”, puede tener como respuesta una fuerte “pena” impuesta por el hegemon regional.

Como se observa, la concepción de autonomía que trabaja Drekonja está determinada por la manera como el país decide actuar frente al poder hegemónico. Nos encontramos frente a una autonomía que se define más en el campo de las “formas” y no tanto en el terreno de los contenidos de la política exterior del país periférico. Es la percepción que tenga el poder central a una determinada política exterior en su “patio trasero”, la que establece que en un momento dado se la califique como autonomía contestataria-rupturista (con merecimiento de castigo), “semiautonomía (que se corresponde con tolerancia) o de dependencia consentida” (con recompensa). En otras palabras, lo que se entiende por autonomía en un período o momento específico, es determinado desde la potencia central.

La teoría del alto y bajo perfil como evidencia de una pretensión autonómica en política exterior es el punto neurálgico de los argumentos de Drekonja. A pesar de la afirmación sobre la pasividad demostrada en su accionar internacional por los países latinoamericanos en la segunda posguerra, el autor advierte la paulatina aparición en la escena subcontinental de países con un alto perfil en política exterior⁴⁴, con las siguientes características: aceptación del riesgo de disentir frente a EEUU; énfasis en torno a la cooperación latinoamericana; atención a la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales; valoración de la corriente tercermundista no alineada; importancia de la capacidad negociadora con base en la formación de cuadros diplomáticos y técnicos; centralidad de la Cancillería en cuanto a la toma de decisiones en política exterior; y promoción de estructuras institucionales sólidas.

La opción que Gerhard Drekonja presenta para los países latinoamericanos es la búsqueda de la autonomía “a pasos pequeños y bien meditados, aprovechando las coyunturas históricas”⁴⁵. Es propio de tal prudencia para alcanzar niveles de conducta internacional autonómica, “esperar el momento más propicio para imponer decisiones que, aunque impliquen un riesgo político, amplíen la propia libertad de acción”⁴⁶. Así entonces, el autor realiza una escogencia teórico-práctica: señala su preferencia por un ejercicio autonómico incremental -aprovechando espacios y coyunturas propicias-, sistémico -sin desafíos estratégicos y en el marco de las “reglas del juego” existentes- e internamente sustentable -los cambios internacionales ofrecen las oportunidades pero el entorno doméstico (económico, social, político e institucional) condiciona la potencialidad de una praxis con autonomía más permanente o simplemente ocasional.

Sin embargo, recientemente, y tras los acontecimientos que definieron el fin de la Guerra Fría, Drekonja ha introducido cambios profundos a sus planteamientos de comienzos de los años ochenta. Sobre el concepto de la “autonomía periférica”, dice que “se hizo pedazos a consecuencia de la nueva situación”⁴⁷. Para él, Latinoamérica, “que entre tanto se ha aproximado nuevamente mucho a los Estados Unidos, tiene que elaborar una nueva fórmula general en su política internacional”⁴⁸.

Las perspectivas entusiastas que presentaba Drekonja en 1983 sobre las posibilidades autonómicas de algunos países de América Latina, no pueden ser hoy más dramáticas y oscuras: “En mejores tiempos Latinoamérica disfrutó dedicándose a pronunciar, durante tres décadas, el discurso teórico de su dependencia y lamentándose de estar en la “periferia”. Entretanto, fracasada con su industria sustitutiva de importaciones, oprimida por una deuda externa de 400.000 millones de dólares, despojada del valor económico de la exportación de reservas y ahora, después de finalizada la Guerra Fría, privada también de su importancia estratégica en la alianza anticomunista, la región está ahí, desnuda y necesitada, y es realmente periférica”⁴⁹.

La nueva situación, según el autor, pone a Latinoamérica frente a una situación compleja y difícil. La opción de la “autonomía periférica” ya no puede formar parte de las alternativas a seguir. La vía de la autonomía secesionista “se evaporó por completo... Las posibilidades revolucionarias de América Latina se desvanecieron”⁵⁰. A ello se agrega que tampoco es factible ahora la estrategia “tercermundista”.

En consecuencia, la autonomía -si es que todavía no es una meta materialmente factible de alcanzar en política exterior- se logra actuando al lado de Estados Unidos. El objetivo presente y hacia el futuro puede calificarse de supremamente modesto: la “dependencia consentida”, porque “la discusión sobre la “autonomía periférica” pertenece al pasado”⁵¹. Allí se sepulta un viejo ideal que ya no parece ni viable ni necesario⁵².

Cepeda: Las fuentes materiales de la autonomía

Para Fernando Cepeda, es posible para un país alcanzar la autonomía en política exterior siempre que se cuente con recursos de “respaldo” autonómico (que es así como el autor denomina a la “viabilidad” autonómica). Dichos recursos son fundamentalmente de dos tipos: diversificación del comercio exterior para que la economía periférica sea cada vez menos dependiente de un solo centro hegemónico y mantenimiento de cuantías importantes de reservas internacionales en relación con el promedio del mismo país y de los pares regionales. En suma, “las posibilidades de autonomía surgen de las posibilidades de respaldo”⁵³.

Para apoyar sus planteamientos este autor se basa en la evidencia que suministra el gobierno de Alfonso López Michelsen entre 1974 y 1978. Durante ese cuatrienio, se habría podido desarrollar una política exterior autónoma (en la que, por ejemplo, se restablecieron relaciones con Cuba y se participó activamente en las negociaciones Torrijos-Carter) gracias a la posesión de aquellos recursos que la hicieron viable.

Por su parte, el gobierno de Belisario Betancur entre 1982 y 1983 representaría un claro ejemplo de cómo una política exterior autonomista no tiene posibilidades de éxito permanente si no coincide con períodos que garanticen el respaldo material. En efecto, la administración Betancur trazó como meta esencial de su política exterior una mayor autonomía relativa para el país. Por ello, buscó distanciarse de los Estados Unidos y acercarse a los países del Tercer Mundo y a la Internacional Socialista, entre otros. Sin embargo, argumenta Cepeda, dichas pretensiones se pusieron en seria duda a causa del

acuerdo que, por falta de recursos reales de apoyo, tuvo que firmar su gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Este hecho, significó “el final de la autonomía en el campo económico, al tiempo que la política exterior se fue quedando sin respaldo económico”⁵⁴.

En definitiva, del sustento económico depende que las aspiraciones autonómicas se queden en el plano de lo retórico o se logren consolidar efectivamente. Las fuentes de la autonomía son los atributos materiales específicos. Primero se debe, entonces, alcanzar la autonomía económica y luego de ello, ésta se extiende a la esfera político-diplomática. Con estos argumentos, el autor colombiano pone en fuerte entredicho la funcionalidad que para la autonomía de un país implican las posturas retóricas en política exterior -que incluso son consideradas arriesgadas pues pueden empeorar las condiciones de dependencia. Así, Fernando Cepeda plantea que “la prudencia y la cautela deben retomar su papel como virtudes cardinales de la diplomacia colombiana y la ambición por el liderazgo debe ceder su lugar a la eficacia así el precio sea el bajo perfil”⁵⁵. Este llamado a la moderación y la previsión implica que se requiere de un cálculo del riesgo mucho mayor por parte de los países periféricos en el ejercicio potencial de su autonomía. La acumulación de recursos de poder material contribuye a un “uso” de la autonomía, mientras la agrupación de elementos discursivos de influencia sin sustento económico puede conducir a un “aumento” de la dependencia.

Pardo y Tokatlian: Una aproximación heterodoxa

En un texto publicado en 1968, Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian intentan otro acercamiento a la cuestión de la autonomía⁵⁶. Al iniciar el abordaje de este asunto resulta esencial para ellos responder a dos interrogantes: ¿Quién es el agente autonómico? y ¿Cuál es el agente beneficiario de la acción autónoma? Estas preguntas ponen de presente la necesidad de desagregar al Estado con el objeto de establecer la naturaleza del “sujeto” autonómico y con el propósito de evitar la reificación del Estado-nación. En ese sentido, los dos escritores identifican tres pautas para evaluar analíticamente el concepto: el asunto de la autonomía debe ser un instrumento de análisis y no una simple creación abstracta; el necesario debate en torno a la autonomía no debería girar alrededor de cuestiones genéricas pues ésta se ejerce frente a tópicos específicos que pueden no ser permanentes ni encontrarse en la misma ubicación en la agenda internacional de un país; y la noción de autonomía no es estática dado que aquella “es siempre relativa y la posibilidad de su ejercicio resulta de un proceso dialéctico que afecta al sujeto y al objeto de referencia en momentos históricos dados y que puede expandirse o reducirse de acuerdo con condiciones estructurales o coyunturales”⁵⁷. Dicha variación puede darse a causa de una transformación en el régimen interno (por ejemplo, de uno democrático a otro autoritario) o en los regímenes internacionales (por ejemplo, de la Guerra Fría a la postguerra Fría).

Con base en lo anterior, Pardo y Tokatlian definen la autonomía relativa como “la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial *vis a vis* con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la

existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisonal más independiente”⁵⁸.

Como se observa, en esta definición subyacen algunos elementos que ameritan un análisis más detallado. Primero, los autores parecen tener una visión acotada de la autonomía. Esta no se ejerce globalmente (ni por un Estado monolítico, ni a nombre de un interés nacional uniforme, ni en referencia a un solo asunto comprensivo), sino sectorialmente, tanto en términos de actores, cuestiones y momentos. Segundo, se coloca el acento en el contenido y no en la forma en cuanto a la praxis autonómica. Más allá del tipo -alto o bajo- y del nivel -moderado o contestatario- de perfil de una conducta externa con vocación o posibilidad de autonomía, lo fundamental es concretar la acumulación de recursos de poder y asegurar el aumento de la capacidad negociadora de un determinado agente. Se presume la persistencia y recurrencia del conflicto, pero no para exacerbarlo sino para manejarlo mejor y en aras del incremento de la autonomía de un actor periférico. Tercero, existe un llamado implícito a rehuir una aproximación retórica frente a la autonomía. La satisfacción subjetiva y el protagonismo discursivo en política exterior no pueden confundirse con una ampliación substantiva de la autonomía, ni con el logro de presuntos espacios y márgenes de inserción que eventualmente deberían ser cubiertos y respondidos con actos y no con palabras.

En breve, Pardo y Tokatlian buscan introducir un enfoque ecléctico para entender el fenómeno de la autonomía: combinan variables estructurales y funcionales; matizan su perspectiva de economía política internacional con elementos realistas; eluden la identificación excluyente del Estado como actor exclusivo con mayor o menor autonomía mientras incorporan en su análisis otros agentes no gubernamentales con voluntad y capacidad autonómica; y muestran un sesgo voluntarista aunque reconociendo los límites y condicionamientos del sistema global.

Escudé: Los peligros del alto perfil

Carlos Escudé aporta a la controversia en torno a la autonomía a partir de su conceptualización acerca del “realismo periférico”⁵⁹. El autor introduce dos aspectos interesantes a tener en cuenta. En primer lugar, para él, los países periféricos (como los de Latinoamérica), por sus precarias condiciones políticas, económicas y estratégicas deben abandonar las prácticas confrontacionistas en su política exterior. La opción por la confrontación sólo debe ser un recurso extremo a utilizar cuando los intereses materiales del país están en entredicho y por lo tanto se pone en peligro el bienestar de la población. En suma, la conducta externa de un país periférico debe “tener un perfil lo más bajo posible, y debe adaptar sus objetivos políticos a los de la superpotencia dominante en su región, a menos que dicha adaptación tenga costos materiales tangibles. La experiencia histórica de países como ambas Alemanias, Japón e Italia después de la segunda Guerra Mundial, y Canadá, Australia y Nueva Zelanda durante toda su historia, parece ilustrar la funcionalidad para el progreso de una política exterior de bajo perfil en el caso de países periféricos y/o vulnerables”⁶⁰.

En segundo lugar y consecuente con el punto anterior, la noción de autonomía debe reconceptualizarse y redefinirse, tomando como marco de referencia la capacidad real de confrontación del país y los costos que el Estado con pretensiones autonómicas puede asumir. Para Escudé, “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”⁶¹.

Estos argumentos encuentran su justificación última en una razón de carácter “social”. Este autor argentino plantea que buscar la autonomía contestataria tomando como base el “honor”, la “dignidad” y el “orgullo” es típico de una suerte de “elitismo perverso”, pues esos valores son “inevitablemente más importantes para quienes tienen su pan asegurado que para quienes no lo tienen (porque es claro que) los costos materiales de una política orientada hacia el honor y la dignidad son más graves para quienes no tienen qué comer. Los duelos de honor eran cosa de hidalgos y no de plebeyos: en general, las grandes masas tenían y tienen otras urgencias, y las políticas basadas en la dignidad sirven básicamente para satisfacer la vanidad de las élites”⁶².

Expandiendo su argumentación contra las pretensiones autonómicas de tipo confrontacionista este escritor plantea que “el nacionalismo es una sutil arma de explotación de clases porque, al engendrar lealtades y fanatismos en las clases bajas, facilita el dominio y control de esas clases a través de la ideología y sin apelar a la fuerza”⁶³. Por ello, el autor concentra su atención en plantear que el verdadero beneficio que deberían recibir las grandes masas nacionales que viven en situaciones de extrema pobreza en los países periféricos, no debe ser de carácter subjetivo o puramente simbólico sino, por el contrario, fundamentalmente material: “El modesto beneficio que obtienen los más pobres de una buena balanza comercial es mucho más relevante, para ellos, que la modesta cuota de orgullo nacionalista que pueden obtener de una política exterior dispuesta a aceptar costos materiales o riesgos de costos futuros en aras de la dignidad o el honor de la nación”⁶⁴.

Lo anterior pone en evidencia la necesidad que percibe Escudé de “despolitizar” el contenido y las metas de la política exterior de un país del Tercer Mundo. Para él, los intereses políticos en materia de comportamiento externo no conducen a ningún aumento de autonomía. Lo verdaderamente “productivo” (en términos de beneficio material para la nación) es la defensa de los intereses económicos externos, “que son los únicos intereses exteriores auténticos”⁶⁵. La despolitización de la política exterior de un país periférico es considerada imperativa y debe ser el resultado de reconocer “que la gran potencia difiere cualitativamente de un Estado como el nuestro en que una gran potencia tiene intereses políticos globales, mientras nosotros no los tenemos”⁶⁶.

Resumiendo, la libertad de acción se preserva mediante: el no enfrentamiento con la potencia hegemónica regional; manteniendo un bajo perfil en política exterior; y aceptando pragmáticamente (que es el sentido que tiene la palabra “realismo” en Escudé) actuar al lado del país con mayor poder político y económico. Todo esto, en reconocimiento de que ello facilita el accionar externo del país periférico y posibilita alcanzar niveles óptimos

de crecimiento, desarrollo e intercambio comercial que pueden mejorar las condiciones materiales de existencia de las mayorías poblacionales. Desde la óptica del “realismo periférico”, la autonomía se mide en términos de los costes relativos de hacer uso de la libertad de acción que, según Escudé, poseen todos los Gobiernos. Este punto es relevante porque según plantea el autor, en muchas ocasiones los Gobiernos latinoamericanos y del Tercer Mundo en general “confunden la autonomía que de hecho poseen con su uso exhibicionista y confrontacionista. Es preciso saber distinguir entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le da”⁶⁷.

Subyace a esta argumentación la convicción de que la polémica en torno a la autonomía no debe partir de la existencia o no de tal atributo (pues es innato a todos los países), sino de la forma como ella se utiliza, y, por ende, de cómo se mantiene, se incrementa o, en el peor de los casos, se pierde. En ese sentido, cuando una acción internacional o doméstica incrementa el poder o bienestar del país puede hablarse de “inversión de autonomía”. Contrariamente, se refiere al “consumo de autonomía” cuando el comportamiento de un país “apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie”⁶⁸.

La autonomía que conceptualiza Escudé en su versión del “realismo periférico” es una cuya existencia no es fuente de problemas en términos de definición genérica e inicial. Lo que produce dificultades y tensiones es el uso que se hace de ella. En esa dirección, dicha autonomía, para el autor, se preserva o aumenta con políticas de corte “pragmático-material” que consulten los límites factuales del accionar externo y que a la vez se proponga alcanzar metas “objetivas” (en sentido material). La misma autonomía se pierde o se la pone en peligro con el diseño y ejecución de políticas exteriores “idealistas” que hacen caso omiso de las “realidades” (materiales) internacionales y que se trazan prioritariamente metas “simbólicas” o “subjetivas”.

Consciente de las dificultades que una política exterior inspirada en su “realismo periférico” puede tener, o mejor, de su verdadera eficacia material para un país, Escudé afirma que su esquema es “difusamente funcional”. Para ello introduce un diferenciador entre lo que denomina la “macrorelación bilateral” y la “microrelación” con la potencia hegemónica. “La vigencia de los principios del realismo periférico en la macrorelación ayuda a eliminar los obstáculos políticos para buenas “microrelaciones”... Pues es en las microrelaciones donde se juegan los auténticos intereses del país más débil, por lo cual en este ámbito el más débil no debe hacer concesiones gratuitas”⁶⁹.

Lo teorizado en el “realismo periférico” sólo puede dar garantía de una buena “macro-relación” con la potencia hegemónica regional. Puede garantizar la “forma” de la relación pero no el “fondo” de la misma. Esto es, puede aclimatarla globalmente pero no puede asegurar su efectiva “operacionalización” en cuestiones específicas. Escudé considera que lo máximo que racionalmente corresponde hacer a un Estado periférico es afirmar la fluidez a nivel de la “macrorelación”. Lo que ocurra finalmente en el marco de la relación puntual (o “microrelación”) no depende de las decisiones en política exterior del país subordinado.

A partir de sus planteamientos, Atilio Borón y Roberto Rusell buscan rebatir los fundamentos del “realismo periférico” de Escudé. Inicialmente, Borón establece⁷⁰ que entre el extremo del alineamiento irrestricto y el confrontacionismo estéril queda abierto un gran espacio para practicar una política exterior “autónoma y digna”; que las divergencias con las potencias hegemónicas (EEUU en el caso de América Latina) son de carácter “objetivo” y por ello no pueden solucionarse con simples cambios de perfil en la política exterior: que en el sistema internacional, plagado de estructuras asimétricas, “la lucha por la autodeterminación y la soberanía son experiencias de la vida cotidiana y condición sine qua non, para la propia supervivencia de la nación”⁷¹; y que es equivocado privilegiar sólo los aspectos materiales como objetivos autonómicos de política exterior, pues los aspectos culturales y simbólicos son igualmente cruciales.

En forma simultánea, Roberto Rusell plantea, en el marco de lo que denomina su opción a favor de un “neoliberalismo periférico”, que, primero, es necesaria una clara diferenciación entre lo que es deseable y posible en materia de política exterior en el caso de países periféricos, y en ese sentido, rechaza las políticas de alto perfil en asuntos que no amenacen intereses vitales del actor menor del sistema en términos de principios⁷². Segundo, el acceso al desarrollo es la única vía que permite a estos países reducir significativamente sus sensibilidades y vulnerabilidades externas. Y tercero, es una falacia considerar que, salvo casos de interés material, el enfrentamiento con la potencia hegemónica regional es funcional a la autonomía del país periférico. Una posición tal, dice Rusell, conduce a una pasividad en política exterior que sólo se limita a dejar a la potencia central la iniciativa. Además, el interés material es un criterio por sí solo muy restringido para definir políticas exteriores y determinar objetivos.

En términos generales, se podría decir que tanto Borón como Rusell, con importantes matices y diferentes énfasis, creen que la lucha por la autonomía se desenvuelve fundamentalmente en el plano de los principios. La autonomía se disminuye o se incrementa en la medida en que el país se trace unos principios supremos no transables, a partir de los cuales el interés nacional en general y los intereses materiales en particular puedan ser alcanzados. En otras palabras, siempre que una política exterior pretenda como meta la defensa de una serie de principios (en esencia ideales pero con manifestaciones y repercusiones específicas en lo concreto), y lo logre de manera efectiva, lo demás -los intereses materiales- se alcanzará de modo concomitante.

UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

Este recorrido conceptual en torno al asunto de la autonomía nos permite tener un panorama más detallado y preciso sobre los supuestos teóricos y los postulados prácticos que han guiado las distintas conceptualizaciones en esta materia. En forma concomitante, se descubren muchos vacíos e interrogantes en el tratamiento de dicho tópico. A manera de conclusión, parece relevante mencionarlos.

Con algunos matices, ciertas diferencias y pocas excepciones, la unidad de análisis primordial al evaluar la cuestión de la autonomía todavía parece ser el Estado. Ello evidencia que el referente esencial para explicar la conducta o el accionar autónomo de un actor continúa siendo el esquema interestatal con su premisa central Westfaliana: “la política mundial se caracteriza por la existencia de soberanos iguales que buscan su supervivencia mediante la auto-ayuda en un sistema anárquico”⁷³. La presunción de autonomía en ese escenario contribuye a la auto-identificación, asegura una separación frente a los “otros” y reivindica una especie de particularismo nacional distintivo, infranqueable y superior. En ese contexto, se desdibuja el fenómeno de una gradual erosión del moderno sistema de Estado-nación y el correlativo incremento de fuerzas y agentes cuasi-estatales, no-estatales, post-estatales o semi-estatales en el terreno global⁷⁴. Paralelamente, de modo implícito se reivindica la prevalencia de una supuesta autonomía real (relativa o total, según la perspectiva) en medio de un acelerado proceso de transnacionalización funcional, cuando lo que parece consolidarse con gran intensidad es una transnacionalización estructural que torna cada vez más nominal la presunta autonomía; en especial para los actores (tanto estatales como no gubernamentales) más débiles y menos recursivos de la política mundial. Asimismo, el sesgo estatista utilizado para entender la autonomía en los asuntos internacionales tiende a reificar -directa o indirectamente, según el caso- la categoría Estado-nación y con ello acariciar la noción de que la soberanía absoluta, el aislamiento político y la autarquía económica son aún posibles y constituyen una alternativa viable para preservar o maximizar el comportamiento autónomo. Ahora bien, conviene ser cauto y riguroso para no caer en disyuntivas categóricas y simples: el dilema no es Estado absoluto o Estado obsoleto, sino observar y analizar cuáles rasgos y espacios de potencial y/o relativa autonomía poseen (o les quedan a) los países en medio de un profundo proceso transicional de transformación sistémico.

¿En un contexto global donde las tendencias a la heteronomía se expanden y multiplican, qué sentido tiene hablar entonces de autonomía de los países periféricos? Esta pregunta inquietante e intrincada puede abordarse desde el ángulo de las aspiraciones y los objetivos, y desde la óptica de los intereses y las necesidades. Por un lado, los actores menores del sistema tradicionalmente han buscado de modo más o menos asertivo, con mayor o menor vehemencia, ampliar la autonomía de sus respectivos países frente a los actores más poderosos. La validez de ese intangible que es el *sueño* autónomo tiene su explicación parcial en dos fenómenos. Primero, la existencia de una secular asimetría estructural que ha motivado el intento de superarla. Segundo, el recurrente impulso progresista que, casi obstinadamente, no acepta lo que Hirschman ha llamado las “tres tesis reactivo-reaccionarias” principales: la tesis de la perversidad por la cual “toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico (por ejemplo, las deficiencias en autonomía) sólo sirve para exacerbar la condición que se desea remediar (en este caso, la dependencia); la tesis de la futilidad por la cual todas las tentativas “de transformación (por ejemplo, en la dirección de una mayor autonomía)... no logran hacer mella”; y la tesis del riesgo por la cual “el costo del cambio (por ejemplo, en favor de la no dependencia)... es demasiado alto”⁷⁵.

Por otro lado, la experiencia histórica, como la describe con brillantez de Romilly a partir de los griegos, muestra que la hegemonía de las naciones se preserva no sólo con una política “tanto activa como generosa” frente a los otros, sino también evitando “recortar la autonomía” de éstos⁷⁶. En breve, aceptar la autonomía de las contra-partes es funcional a los intereses y necesidades a largo plazo de los actores más poderosos del sistema⁷⁷. Así entonces, tanto como meta de los países periféricos como por conveniencia de los países centrales, la autonomía relativa aún tendría sentido y significado mientras se produce un tránsito epocal hacia un esquema posmoderno crecientemente heterónomo.

Finalmente, con mayor o menor hincapié, los diversos autores considerados hacen referencia a los fundamentos materiales de la autonomía. Como restricción o como recurso, se plantean las posibilidades de más o menos autonomía en función de la posesión (o falta) de determinados atributos económicos (productivos, financieros, comerciales, tecnológicos). Como bien lo ha indicado Strange, “el poder deriva de tres fuentes: de la fuerza, de la riqueza y de las ideas”⁷⁸. En el caso de los países periféricos y en relación a un potencial comportamiento autonomista, cabe preguntarse: ¿qué otro instrumento distinto a una *riqueza* material o económica, que no se detenta de manera significativa ni abundante, puede brindar cierto poder relativo que eleve las posibilidades autonómicas de un actor (estatal o no gubernamental) ubicado lejos del centro del sistema global? La “fuerza” -en esencia militar- no parece la fuente más adecuada ni práctica por lo costoso, peligroso y hasta estéril de pretender la generación de un poderío bélico sostenible. Sin embargo, en el terreno de las “ideas” -en la doble dirección de ideas como conocimiento e ideas como imaginación- es probable identificar un territorio no explorado suficientemente por parte de los países periféricos, en particular de Latinoamérica. Tal como lo evidencia Amsden para el caso de los países de industrialización tardía en el sudeste asiático, una capacidad tecnológica vigorosa, una distribución del ingreso más equitativa y una intervención cualitativa del Estado coadyuvaron a superar gradualmente la dependencia y a potenciar una mejor posición relativa de esas naciones en el concierto internacional⁷⁹. Este ejemplo, a manera de analogía, nos sirve para afirmar que el saber y el conocimiento aplicado, sumados a la creatividad imaginativa y al despliegue de nuevos criterios, modelos y nociones podría recibir más atención a los fines de tener en cuenta que en las “ideas” descansa una crucial fuente de poder no muy contemplada ni ejercitada en América Latina. Allí sobresale un desafío, una alternativa de no imitación mimética de ideologemas inútiles (como el neoliberalismo), una oportunidad para diseñar y practicar un proyecto potencialmente autonómico distinto y audaz⁸⁰.

NOTAS

1. Ver, Fukuyama, Francis; *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.
2. Ver, Lindley, Richard; *Autonomy*, New Jersey: Humanities Press International, 1988.
3. Ver, Tokatlian, Juan Gabriel; “¿Es nueva la “nueva” política exterior latinoamericana?”, en Drekonja, Gerhard y Tokatlian, Juan G. (eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bogotá: CEREC/CEI-UNIANDES, 1983, pp. 163-166.
4. Ver, Lindley, Richard; op. cit.. El autor sintetiza en esta triple caracterización de la autonomía, los aportes en particular de Emmanuel Kant, David Hume y John Stuart Mill.
5. Un tratamiento resumido y general del tema de la autonomía de los países periféricos desde la perspectiva de los diversos paradigmas de las Relaciones Internacionales se encuentra en, Potter, David; “The Autonomy of Third World States within the Global Economy”, en McGrew, Anthony G. y Lewis, Paul G., et al., *Global Politics*, Cambridge: Polity Press, 1992.
6. Ver, en especial, Morgenthau, Hans; *Política entre las naciones*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986 (3.ª edición).
7. Waltz, Kenneth N.; *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 283.
8. Skidmore, David y Hudson, Valerie M.; “Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making”, en Skidmore, David y Hudson, Valerie M. (eds.). *The Limits of State Autonomy*, Societal Groups and Foreign Policy Formulation, Boulder: Westview, 1983, p. 7.
9. Ver, Waltz, Kenneth N.; op. cit., pp. 283-307.
10. En torno a la heteronomía en política mundial ver, Onuf, Nicholas y Link, Frank F.; “Anarchy, Authority, Rule”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 33, n.º 2, 1989.
11. Ver, en especial, Kechane, Robert O. y Nye, Joseph S.; *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
12. Ibid., p. 23.
13. Ver, el Capítulo I sobre “La teoría de la interdependencia frente a la teoría realista”, en Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan G.; *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Ediciones UNIANDES, 1988.
14. Kechane, Robert O.; “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en Kechane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1988, p. 183.
15. Esta definición, que modifica y amplía la caracterización de Gilpin sobre la economía política internacional (ver, Gilpin, Robert; *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York; Basic Books Inc., Pub., 1975) se utiliza en Tokatlian, Juan G.; “The Political Economy of Colombian-U.S. Mancodiplomacy: A Case Study of Colombian Foreign Policy Decision-Making, 1978-1990”. (Disertación Doctoral, Ph.D., The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1990).
16. Skoopol, Theda; “Eringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans, Peter B. et al., *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 8.

17. Ver, Stallings, Barbara; "International Lending and the Relative Autonomy of the State: A Case Study of Twentieth-Century Peru", en *Politics and Society*, n.º 14, 1985.
18. Ver, en particular, Mann, Michael; "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en Hall, John A. (ed.); *States in History*, New York: Basil, Blackwell Ltd., 1986 y Mann, Michael; *States, War and Capitalism*, New York: Basil Blackwell Ltd., 1988.
19. Sobre este aspecto, ver, Tokatlian, Juan G.; "La estrategia de la ruptura: El lugar de la ciencia y la tecnología en la política exterior de Colombia", en *Texto y Contexto*, n.º 20, enero-junio 1993.
20. Ver, por ejemplo, Frank, Andre G.; "Latin America: Underdevelopment or Revolution", New York: *Monthly Review Press*, 1989.
21. Ver, entre otros, Johnson, Paul M.; "The Subordinate States and Their Strategies", en Triska, Jan F. (ed.); *Dominant Powers and Subordinate States*, Durham: Duke University Press, 1986.
22. O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina; *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973, p. 12.
23. *Ibid.*, p. 80.
24. Según Jaguaribe, entre las razones por las que las superpotencias mantienen formalmente la condición soberana de tales países se encuentran la evasión de compromisos resultantes de la administración de los asuntos internos de esas naciones y el mantenimiento de la ficción jurídica de los límites fronterizos para evitar migraciones masivas. Jaguaribe, Helio; "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", en *Estudios Internacionales*, n.º 45, 1979.
25. Por ejemplo, en referencia a la URSS, Jaguaribe planteaba que era hegemónica en Europa Oriental mientras ejercía presencia preponderante sobre países y subregiones como la India, Indochina, Cuba y algunos Estados africanos. El ejemplo de país con primacía regional que presenta el autor es China.
26. Según Jaguaribe, en este nivel se encontraban, por ejemplo, Japón y algunos países de Europa Occidental.
27. *Ibid.*, pág. 94.
28. La posibilidad de los países periféricos para fundar la autonomía con base en la autonomía técnica y empresarial, choca con el obstáculo -prácticamente insalvable según Jaguaribe- de unas empresas transnacionales que monopolizan las innovaciones tecnológicas y saturan los mercados nacionales de los países periféricos reproduciendo en ellos los estilos de consumo centrales. La repercusión directa de esto último sobre las posibilidades autonómicas de la periferia es que se disminuye la capacidad de ahorro interno -y por tanto de inversión nacional- al estimula el uso de productos importados.
29. Jaguaribe concibe cuatro subsistemas nacionales: participacional, cultural, económico y político. Estos son interdependientes pues se proveen mutuamente de insumos y productos.
30. Jaguaribe, Helio; op. cit., p 118.
31. *Ibid.*, p. 117. Adicionalmente, para el autor, el desaparecimiento del sentido macropolítico de la nación tornó importantes otra vez las subculturas regionales". *Ibid.*, p. 118.
32. *Ibid.*, p. 118.
33. Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 145.
34. *Ibid.*, p. 148.
35. *Ibid.*, p. 148.

36. Concepto utilizado por Peña, Félix; "Argentina en América Latina", en *Criterio*, n.º 10, 1970 y Moneta, Carlos J.; "Un modelo de política exterior", en *Análisis*, n.º 532, 1971.
37. Para Puig, Juan Carlos, la "disfuncionalidad" -es decir, lo contrario a la "funcionalización"- de las élites se explica en el hecho de que ellas actúan como correas de transmisión al nivel doméstico, del poder de los sectores dominantes de los países centrales. Por tal motivo, "desde el punto de vista teórico, cada vez más advertimos... que el fenómeno de la dependencia es en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material". Puig, Juan Carlos; op. cit., p. 148.
38. Ibid., p. 153.
39. Ibid., p. 154.
40. Drekonja, G.; *Retos de la política exterior colombiana*, Bogotá: CEREC/CEI-UNIANDES, 1983 (2.ª edición).
41. Según algunos autores, una política exterior "activista" disminuye relativamente la dependencia e incrementa un comportamiento internacional un tanto más independiente. Ver, al respecto, Elgstrom, Ole; "Active Ecreig Policy as a Preventive Strategy against Dependency", en *Cooperation and Conflict*, n.º XVI, 1981.
42. Drekonja, Gerhard; op. cit. Según el autor, este tipo de política exterior conduce -o pretende alcanzar- a la "autonomía periférica".
43. Este tipo de política exterior pretende lograr la que Puig, Juan Carlos, denomina "autonomía secesionista".
44. Los países con "alto perfil" en su política exterior según Drekonja son: México, Venezuela, Brasil, Argentina y, como casos especiales, Cuba y Granada (hasta 1983).
45. Ibid., p. 36.
46. Ibid., p. 45.
47. Ver el trabajo de Drekonja, Gerhard; "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", en *Documentos Ocasionales CEI*, n.º 31, julio-septiembre, 1983.
48. Ibid.
49. Ibid.
50. Ibid.
51. Ibid. No obstante este panorama pesimista, Drekonja enuncia que por los tópicos del narcotráfico, el medio ambiente, el desarrollo postergado y las democracias asediadas por la pobreza. "Latinoamérica dispone de un "poder caos" que Washington debe tener en cuenta." Esto último lleva a pensar que Drekonja cree ahora en la posibilidad que tiene América Latina de disminuir los costos de la dependencia (nótese que ya no se pretende alcanzar la autonomía) vía el camino del eslabonamiento negativo; algo que a largo plazo no parece ni práctico ni funcional.
52. Como dijera Borges en La Biblioteca de Babel, "A la desaforada esperanza, sucedió, como es natural, una depresión excesiva". Borges, Jorge Luis; *Ficciones*, Madrid: Alianza Editorial, 1991 (18ª reimpresión).
53. Cepeda Ulloa, Fernando; "Comentario (a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palacios)", en Palacios, Marco (comp.); *Colombia no alineada*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1988, p. 77.
54. Cepeda Ulloa, Fernando; "La lucha por la autonomía: La gran encrucijada de la política exterior de Betancur", en Muñoz, Heraldo; (comp.), *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 210.

55. Ibid., p. 235.
56. Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel; op. cit.
57. Ibid., p. 93.
58. Ibid., p. 94.
59. Escudé, Carlos; "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *América Latina Internacional*, Vol. 8, n.º 27, enero-marzo, 1991. Sin embargo, fue Rusell quien acuñó originalmente la noción de "realismo periférico". Él considera que Escudé utiliza el término "realismo" con "el sentido más vulgar del concepto, esto es, como una conducta que se atiene a la observación atenta de las situaciones concretas y de las fuerzas efectivas sociales y políticas, sin consideración a cualquier tipo de sentimentalismos o ideologías". Ver, Rusell, Roberto; "El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría", *América Latina Internacional*, Vol. 8, n.º 29, julio-septiembre, 1991, p. 440.
60. Carlos Escudé, op. cit., p. 396.
61. Ibid.
62. Ibid., p. 400.
63. Ibid.
64. Ibid., p. 401.
65. Ibid. Un criterio semejante era reivindicado hace una década por el actual ministro de Comercio Exterior de Colombia, Juan Manuel Santos, quien afirmaba en 1983 en momentos en que el Gobierno del presidente Belisario Betancur vinculaba al país al Movimiento No Alineado: "...en la política exterior deben privar los intereses económicos por encima de los políticos. ¿Por qué? Porque tales intereses son los que se reflejan directamente en el bienestar de un país. Por tal motivo los intereses económicos son los que más defienden los Gobiernos... (Así entonces) la adhesión de un país a una organización internacional debe buscar la defensa de los propios intereses nacionales... (Por lo tanto) volviendo a la premisa de que los intereses económicos deben privar en la política exterior de cualquier país, se podría decir que a Colombia no le conviene el ingreso a los No Alineados". Santos, Juan Manuel; "Intervención (en la mesa redonda: La actual política internacional de Colombia)", en Palacios, Marco; op. cit., pp. 94-99.
66. Escudé, Carlos; op. cit.
67. Ibid., pp. 396-397.
68. Ibid., p. 397.
69. Ibid., p. 405.
70. Borón, Atilio; "Las desavenencias del realismo periférico", en *América Latina Internacional*, Vol. 8, núm. 29, julio-septiembre, 1991.
71. Ibid., p. 439.
72. En efecto, para Rusell la cuestión de los principios es relevante en materia internacional y por ello defiende las prácticas de la que denomina "idealpolitik". Ver, al respecto, Rusell, Roberto; op. cit.
73. Miller, Lynn H.; "The Westphalian Paradigm: The More It Remains the Same, the More It Changes", en Gonick, Lev. S. y Weisband, Edward (eds.), *Teaching World Politics. Contending Pedagogies for a New World*, Boulder: Westview, 1992, p. 29.

75. Luke, Timothy W.; "From the Flows of Power to the Power of Flows: Teaching World Politics in the Informationalizing World system", en *Ibid.*
74. Ver, Hirschman, Albert O.; *Retóricas de la intransigencia*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 17-18.
76. Romilly, Jacqueline de; *The Rise and Fall of States According to Greek Authors*, Ann Harbor: University of Michigan Press, 1991, p. 67.
77. Este punto coincide con lo que para Helio Jaguaribe es su tercer alternativa de hegemonismo céntrico que denomina de tipo "ecuménico" y "consiste en una deliberada autolimitación de la condición céntrica". Tal alternativa, está en conflicto con las visiones de corto plazo de los intereses céntricos, pero los optimiza a largo plazo. En este esquema hegemónico de tipo ecuménico, el centro toma la decisión de proceder en forma gradual a la creación de subcentros en las diversas regiones del sistema y en distribuir crecientes responsabilidades a tales subcentros, incrementando en las periferias la extensión y el grado de consenso de apoyo al sistema". Jaguaribe, Helio; *op. cit.*, p. 122.
78. Strange, Susan; *States and Markets*, New York: Basil Blackwell Ltd., 1988, p. 23.
79. Ver, Amsden, Alice H.; "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", en Putterman, Louis y Rueschemeyes, Districh (eds.); *State and Market in Development Synergy or Rivalry?*, Boulder: Lynne Rienner Pub., 1992.
80. Cabe recordar lo que Castoriadis señaló con sencilla lucidez y valorando la libertad y la reflexión: "La autonomía no es un cerco sino que es una apertura". Castoriadis, Cornelius; *Los dominios del hombre: Las encrucijadas del laberinto*, Barcelona: Editorial Gedisa, 1988, p. 212.