

# Pos-guerra fría y política exterior

POR JUAN GABRIEL TOKATLIAN

## De la autonomía relativa a la autonomía ambigua

JUAN GABRIEL TOKATLIAN, sociólogo, internacionalista, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Terminó la Guerra Fría y con ello se modificó de manera relevante, aunque todavía no definitiva, un conjunto de fenómenos y factores que caracterizaron a las relaciones internacionales entre 1945 a 1990. Un elemento novedoso de la pos-Guerra Fría lo constituye la necesidad de una gradual reconceptualización de la política mundial desde un enfoque del entorno global más transparente y menos hostil.

Sobresalen al menos tres niveles de interpretación acerca de la política internacional pos-Guerra Fría. Por un lado, -y adoptando como referente implícito la búsqueda de un «orden mundial»-, fenómenos como el desmoronamiento de la U.R.S.S., el ocaso del «socialismo real» en Europa Oriental, y la incruenta unificación de Alemania, entre varios otros, han contribuido al señalamiento de que asistimos al fin inexorable de la Guerra Fría y a la evidente configuración de un Nuevo Ordenamiento Internacional diseñado en Occidente y dirigido desde Washington. Existe unanimidad en cuanto a la terminación del enfrentamiento ideológico Este-Oeste, pero el final de esa disputa no ha sido sinónimo de equilibrio y estabilidad: puede incluso multiplicarse el desorden y el caos, tanto en el centro como en la periferia, en el pasaje hacia formas de orden más maduras, duraderas e intrincadas. En breve, el llamado Nuevo Ordenamiento Internacional constituye una aspiración ideal más que una realidad ya mate-

rializada. Por otro lado, y con el objetivo tácito de relieves un «esquema de liderazgo», la atención se ha concentrado en Estados Unidos.

### ESTADOS UNIDOS: ¿EXPANSION O DECADENCIA?

Para algunos, más allá del derrumbe de la Unión Soviética y la práctica desaparición del comunismo, resulta notorio el declinar estadounidense en virtud de la erosión -en especial, económica- de su capacidad directiz en los asuntos globales. Para otros, la vitalidad material y la voluntad política estadounidenses siguen vigentes y EE.UU. todavía puede expandir su condición de líder. Más aún, el optimismo de ciertos escritores los ha llevado a insistir en que EE.UU. es el exclusivo y excepcional arquitecto de un mundo unipolar. Ello, a pesar de la consolidación de la multipolaridad en el terreno económico y tecnológico en la década de los ochenta, del aún vigente arsenal nuclear ruso, de la lenta pero ascendente capacidad militar tanto japonesa como china y de los agudos problemas internos y externos de Washington. En síntesis, parece prudente no confundir voluntad con capacidad, vocación con oportunidad, deseo con potencialidad y opciones externas con realidades internas. La diferencia y la distancia entre lo que Estados Unidos quiere y puede, entre lo que necesita y hace, podrían ser mayores a lo

que se especula y exalta como monopolio irrestricto estadounidense en el concierto mundial.

Finalmente, y desde un ángulo más comprensivo que pretende una evaluación de los «sistemas globales», se ha colocado el énfasis en los ciclos prolongados de la historia internacional con el propósito de captar y explicar las modificaciones hegemónicas desde un prisma menos mecánico y determinista; es decir, combinando los aspectos materiales e ideológicos, internos y externos, de persuasión y coerción, de la hegemonía. Así entonces, para autores como Cafruny, por ejemplo, resulta pertinente subrayar que se estaría atravesando una fase particular de la hegemonía estadounidense, la de la hegemonía mínima. En el período actual (que empieza en la década de los setenta y se prolonga durante los noventa) dicha capacidad hegemónica mínima tendría las siguientes características: se asienta en el neoliberalismo como concepción ideológica vertebral; descansa en las fuerzas de mercado como criterio ordenador esencial; más que una práctica consentida de liderazgo se manifiesta una tendencia hacia la dominación unilateral; se registra una distribución de costos y beneficios desigual, en la que Estados Unidos traslada e impone al exterior costos cada vez más elevados, incluso a sus aliados próximos y confiables; mientras el sostén para perpetuar la unidad entre las élites, a nivel internacional, proviene de la cooptación de grupos dirigentes nacionales que gozan de una base de apoyo social relativamente estrecha y cada vez menos firme<sup>111</sup>.

En resumen, la hegemonía mínima se apuntala en un tipo de régimen precario a largo plazo, sin desafíos substanciales por parte de un bloque anti-hegemónico, pero cruzado por múltiples contradicciones. En ese contexto, las consideraciones expresadas intentan moderar y matizarla, un tanto excesiva, euforia acerca de que Estados Unidos es, y continuará siendo sin duda, el hegemón incontrovertible con miras al próximo

siglo. Si bien es cierta e incuestionable su capacidad, avidez y vocación de liderazgo, es difícil que restaure su *status* solitario de poder unívoco de los asuntos mundiales. La *pax americana* parece menos una alternativa de futuro floreciente que parte de un presunto gran pasado.

No obstante lo anterior, resulta clave evitar confusiones analíticas. De allí que es importante deslindar conceptualmente las dimensiones de lo global y lo regional al abordar el tópico de la hegemonía. Si bien a nivel internacional se puede presentar una gradual «deshegemonización» estadounidense que favorece un relativo aumento de los márgenes de maniobra y acción de algunos poderes emergentes en el ex Tercer Mundo, en el contexto de Latinoamérica y el Caribe se observa una evidente “re-hegemonización” estadounidense, más comprensible en los noventa con el desvanecimiento de la Unión Soviética y el intento actual de Rusia de reconstituir su poderío en su vecindad geográfica más que en otras áreas distantes, ante la realidad de un Japón poco interesado en el conjunto de la región (excepto en casos específicos), en vista de una China poco atraída por esta zona de clara influencia estadounidense y con una Unión Europea marginalmente inclinada y comprometida a vincularse comercial, tecnológica y financieramente a la totalidad del área.

Muy posiblemente esta última década el siglo XX ya esté demandando una perspectiva analítica, una aproximación psicológica y una predisposición anímica notablemente diferentes a las del pasado cercano. En breve, las lógicas binarias, las categorías dicotómicas o las polaridades excluyentes de amigo/enemigo, interno/externo, centro/periferia, idealismo/pragmatismo, entre muchas otras, parecen desdibujarse lentamente y resultar en la práctica obsoletas<sup>121</sup>. Ello no significa que los graves y agudos problemas de desigualdad social, inequidad económica y asimetría política en los contextos intra e

<sup>110</sup> Véase, Alan W. Cafruny, «A Gramscian Concept of Declining Hegemony: Stages in U.S. Power and the Evolution of International Economic Relations», en David P. Rapkin (ed.), *World Leadership and Hegemony*, Boulder: Lynne Rienner Pub., 1990.

<sup>121</sup> En torno a la perspectiva dicotómica, rígida y excluyente de las nociones básicas en las relaciones internacionales, derivadas del predominio de la escuela realista de la política mundial y del lugar preponderante de la soberanía nacional en los asuntos globales véase, R. B. J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

internacionales hayan desaparecido. No. Estos problemas están vigentes, son palpables y tienden incluso a profundizarse<sup>157</sup>.

Sin embargo, parece prudente indagar si en el contexto de las mutaciones recientes y de las tendencias observables, es conveniente preservar o alterar algunas de las categorías de análisis de las relaciones internacionales utilizadas tradicionalmente en América Latina y, en las últimas décadas, en Colombia.

En ese sentido: ¿es posible y viable pensar la autonomía externa de un país como Colombia en los mismos términos en que se la definió durante la Guerra Fría?<sup>4</sup>. Esta es la pregunta principal que trataré en este ensayo y que buscaré responder con el planteamiento de una noción distinta de autonomía capaz de aproximarse a los escenarios que se van manifestando en la pos-Guerra Fría.

En esa dirección, parto del supuesto de que, a pesar de los inconvenientes y limitaciones actuales que vive el país en el terreno interno y

en su frente externo, su horizonte en el ámbito mundial no está condicionado en forma inexorable. Como bien advierte Yaffe:

Debido a la naturaleza rápidamente cambiante de las restricciones del sistema (mundial), algunos Estados podrán tener más opciones y otros menos, aunque las alternativas disponibles no fuesen plenamente percibidas por los tomadores de decisión<sup>157</sup>.

Colombia no se encuentra absolutamente restringida por el entorno externo y mucho de lo que pueda hacer e incidir en el campo internacional dependerá de fuerzas, factores y fenómenos internos.

Ahora bien, en este final de siglo y con miras al XXI, en el marco de la globalización,<sup>(6)</sup> que implica relaciones dialécticas de recomposición y fragmentación y de integración y exclusión en lo socio-económico y lo político-diplomático, los países menos industrializados que pretendan evitar una excesiva dependencia externa frente a una o varias grandes potencias y que intenten mantener

---

(5) Véase al respecto, en particular, Andrew Hurrell y Ngaire Woods, «Globalization and Inequality», en *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 24, No. 3, Invierno 1995.

(4) Una aproximación inicial en torno a la autonomía y la política exterior luego de la finalización de la disputa integral entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la realicé con Carvajal. Véanse Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, «Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto», en Varios Autores, «Redefiniendo la autonomía en política internacional», en *Documentos Ocasionales CEI*, No. 31, Julio-Septiembre 1993; Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, «La cuestión de la autonomía y la política exterior: una reflexión conceptual en el contexto latinoamericano», en Poly Hincapié Buchelli (comp.), *Doce ensayos sobre integración continental*, Cali: Centro Editorial Universidad del Valle, 1994 y 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*, No. 28, 1995.

(5) Michael D. Yaffe, «Realism in Retreat? The New World Order and the Return of the Individual to International Relations Studies», en *Perspectives on Political Science*, Vol. 23, No. 2, Primavera 1994, p. 79.

(6) En este caso, parto de la definición de McGrew sobre globalización:

*Globalization refers to the multiplicity of linkages and interconnections between states and societies which make up the modern world system. It describes the process by which events, decisions, and activities in one part of the world can come to have significant consequences for individuals and communities in quite distant parts of the globe. Globalization has two distinct dimensions: scope (or stretching) and intensity (or deepening). On the one hand it defines a set of processes which embrace most of the globe or which operate world-wide, the concept therefore has a spatial connotation. Politics and other social activities are becoming stretched across the globe. On the other hand it also implies an intensification in the level of interaction, interconnectedness or interdependence between the states and societies which constitute the world community... But of course globalization does not mean that the world is becoming more politically united, economically interdependent or culturally homogeneous. Globalization is highly uneven in its scope and highly differentiated in its consequences... Moreover, far from being a completely novel or primarily twentieth-century phenomenon, a globalizing imperative has been evident in many previous periods of history, and is perhaps most powerfully visible in nineteenth-century imperialism. In many respects globalization can be conceived as a dialectical process (or set of interlinked processes) which is also highly uneven and highly differentiated in its impact across different societies and within different policy domains. Globalization should be construed neither as a historically unique process nor as the harbinger of a world society.*

Anthony G. McGrew, «Conceptualizing Global Politics», en Anthony G. McGrew y Paul G. Lewis et al., *Global Politics*, Cambridge: Polity Press, 1992, p. 23.

una elemental autonomía exterior, deberían contar con cinco características esenciales: madurez diplomática, fortaleza económica, capacidad tecnológica, cohesión social y legitimidad política.<sup>177</sup>

Esto significa que la mayor o menor autonomía internacional no proviene sólo de lo que pueda o no hacer el Estado en el nivel externo, sino de lo que acontezca con la matriz Estado-sociedad en el plano interno y en su proyección mundial.

Finalmente, es pertinente señalar que autonomía y soberanía no son sinónimos. Primero, la autonomía es, en esencia, un concepto político, mientras que la soberanía es fundamentalmente una noción jurídica. Segundo, comúnmente se entiende la autonomía como una aspiración, mientras que se asume la soberanía como un derecho. Tercero, por lo general el término autonomía se refiere a la práctica externa de un Estado mientras el de soberanía se reserva, preferentemente, al ámbito del control estatal interno. Y cuarto, como señala Feinberg «*autonomy is partial and limited, while sovereignty is whole and undivided*»<sup>178</sup>.

#### ACERCA DE LA AUTONOMIA

La noción de autonomía<sup>179</sup>, entendida como «el estado en que alguien -sujeto singular o colectivo- es explícitamente autor de su propia

ley»<sup>180</sup>, proviene de Grecia. Nace con Sócrates y la articula Aristóteles<sup>181</sup>. En un comienzo, la asunción de autonomía se refirió a los Estados (o ciudades-Estados) y luego, en especial durante la Ilustración, se aplicó a los individuos<sup>182</sup>. De allí que de algún modo, la «autonomía personal exprese una metáfora política»<sup>183</sup>. En el tránsito hacia la modernidad, la concepción de autonomía como autogobierno se transforma de modo **radical!**

La autonomía aristotélica resultaba importante mas no era un ideal, ya que su asimilación a la autarquía o a la autosuficiencia no resultaba posible ni deseable<sup>184</sup>. Ello, en gran medida, porque para Aristóteles, «la influencia externa no era percibida como una amenaza a la capacidad para gobernar, en tanto se actuara con base a la sapiencia práctica...; sapiencia práctica que determina la acción virtuosa»<sup>185</sup>.

Más aún, en Grecia la existencia simultánea de autonomía y hegemonía no era contradictoria ni ambos significaban términos irreconciliables.

Según de Romiliy, para los griegos la hegemonía de las naciones no sólo se preservaba con una conducta «activa y generosa» frente a los otros, sino también evitando «recortar su autonomía».

Así, la autonomía no era ni disfuncional para los

<sup>177</sup> Escribiendo a principios del siglo XX, para Luxemburg, «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 *intelliguentzia*, una vida literaria y científica propias». Rosa Luxemburg *La cuestión nacional y la autonomía*, México D.F.: Ediciones Pasado y Presente, 1979, p. 141.

<sup>178</sup> Joel Feinberg, op. cit., p. 47. Por ello, en gran medida, se concibe la autonomía como relativa y la soberanía como absoluta. En tomo a la evolución de la soberanía véase, Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>179</sup> La aparición del vocablo autonomía en lengua castellana se produce en 1702. Véase, Joan Coraminas, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Madrid: Editorial Grados, 1980 (Tercera Edición), p. 73. Según la Real Academia Española, la autonomía es tanto el «estado y condición del pueblo que goza de entera independencia», como la «condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos». Según el Diccionario Planeta, la autonomía es la «condición de la persona o entidad que de nadie depende en ciertos conceptos». Véanse, Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid: Espasa-Calpe, 1992 (Vigésima Primera Edición), p. 234 y *Diccionario Planeta de la lengua española*, Bogotá: Editorial Planeta, 1989, p. 134.

<sup>180</sup> Cornelius Castoriadis, *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Barcelona: Gedisa Editorial, 1988, p. 210.

<sup>181</sup> Véase, en especial, M. Ostwald, *Autonomía: Its Génesis and Early History*, Chico: Scholars Press, 1982.

<sup>182</sup> Véase, John Macken, *The Autonomy Theme in the Church Dogmatics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>183</sup> Joel Feinberg, *The Moral Limits of the Criminal Law: Harm to Self*, New York: Oxford University Press, 1986, Vol. 111, p. 28.

<sup>184</sup> Véanse, Anthony Arblaster, *The Rise and Decline of Western Liberalism*, Oxford: Basil Blackwell, 1984 y Jack Crittenden, «The Social Nature of Autonomy», en *Review of Politics*, Vol. 55, No. 1, Invierno 1993.

<sup>185</sup> Thomas May, «The Concept of Autonomy», en *American Philosophical Quarterly*, Vol. 31, No. 2, Abril 1994, pp. 139-140.

actores (ciudades-Estados) más poderosos ni una condición que exigiera el aislamiento o el desafío por parte del actor menor para poseerla y ejercerla<sup>61</sup>. En síntesis, la autonomía y la dependencia, así como la autonomía y la diferencia, podían coexistir<sup>71</sup>.

En el siglo XVIII se produce con Kant un giro fundamental en la definición de este término. Para él,

la autonomía es el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional... el principio de la autonomía es, pues, no elegir de otro modo sino de éste: que las máximas de la elección, en el querer mismo, sean al mismo tiempo incluidas como ley universal

a modo de imperativo categórico<sup>18</sup>). En consecuencia, las notas predominantes de la autonomía kantiana son su nexa con la moral, la centralidad de la voluntad, la primacía de la razón y la independencia de influencias externas<sup>19</sup>. La autonomía, entonces, definida en términos de una razón universal que opera como exigencia absoluta, demanda una «optimización del papel del Estado»<sup>20</sup> para poder lograr, en el terreno internacional, el *foedus pacificum*; esa federación de Estados que configuraría una paz perpetua mundial<sup>21</sup>.

A su vez, mientras David Hume intentaba durante el siglo XVIII recuperar la incorporación de los deseos y los sentimientos en la conceptualización de la autonomía<sup>22</sup>. John Stuart Mili

un siglo después subrayaba la relevancia del «escrutinio racional», desde un ángulo utilitarista, en el comportamiento autonómico<sup>23</sup>. Por lo tanto, al llegar al siglo XX, los enfoques sobre la autonomía tienden a perder su sentido optimista en lo externo y a fortalecer una visión instrumental de la razón en lo individual.

A pesar del carácter reactivo, alienante y burgués que adjudicaron Nietzsche, Freud y Marx, respectivamente, a una moral fundada en esta idea de autonomía, la psicología ortodoxa y la filosofía moderna acentuaron la defensa de este concepto y su anclaje en la autodeterminación racional de un individuo competente que debe contener sus pasiones, evitar las influencias externas y asegurar su propia identidad.

Pasando ahora del plano individual al colectivo -invirtiendo la metáfora anteriormente mencionada-, en política exterior durante la Guerra Fría se terminó adoptando una concepción de la autonomía coherente con la que, esencialmente, definió Kant y que luego modificó Mili. Esto significa la consolidación de una autonomía sujeta a la razón instrumental.

#### **AUTONOMIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Durante la Guerra Fría, el asunto de la autonomía en política exterior fue objeto de

(16) Jacqueline de Romilly, *The Rise and Fall of States According to Greek Authors*, Ann Harbor: University of Michigan Press, 1991, p. 67.

(17) La relación entre la autonomía y la igualdad fue percibida como problemática inclusive hasta el siglo XVII por parte de pensadores como Thomas Hobbes. Así, «the conditions of autonomy and equality Hobbes saw, lead to anarchy». Véase, R. B. I. Walker, op. cit., p. 147. Extrapolar directamente (y sin matices) al escenario externo este vínculo que veía Hobbes en el ámbito interno, implicaría que la sumatoria de autonomía (nacional) e igualdad (formal) podrían conducir a una mayor anarquía (colectiva).

<sup>18</sup> Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1946, pp. 94 y 100.

<sup>19</sup> Véanse, entre otros, Thomas E. Hill, «The Kantian Conception of Autonomy», en John Christman (ed.), *The Inner Citadel: Essays in Individual Autonomy*, New York: Oxford University Press, 1989; Richard Lindley, *Autonomy, Atlantic Highlands: Humanities Press International*, 1986 y Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

<sup>20</sup> R. B. J. Walker, op. cit., p. 71.

<sup>21</sup> Véase, Kant, *Lo bello y lo sublime/La paz perpetua*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1948, pp. 90-159.

(22) En una perspectiva diferente pero que conviene resaltar, en las concepciones indígenas en Colombia (aunque es bien probable que no únicamente en el país) sobre autonomía, el elemento del sentimiento no es ajeno ni es fuente de heteronomía; todo lo contrario, es de la esencia del ser autónomo. Por ejemplo, en lengua Nasa Yuwe, la autonomía significa «pensar o sentir por sí mismo con su corazón». Véase, *Constitución Política de Colombia en Nasa Yuwe*, Centro de Publicaciones UNIANDÉS, Abril 1994, p. 115.

(23) Véase, Richard Lindley, op. cit., pp. 28-70.

estudio por parte de diversas teorías de las relaciones internacionales. Así, para la escuela realista la autonomía se expresaba en dos niveles, uno interno y otro externo. El realismo interpretó la autonomía en el plano doméstico como la capacidad de los decisores para formular la política exterior sin verse restringidos por la influencia o la presión de la sociedad<sup>124</sup>. De esta forma, los funcionarios encargados del frente internacional operan con autonomía cuando logran asegurar que sus preferencias se conviertan en determinaciones y acciones; contando con el consentimiento explícito o tácito de la sociedad<sup>125</sup>.

Paralelamente, en el plano externo, y a partir de una apreciación del Estado como actor racional y unitario que define y proyecta el interés nacional y que lucha para garantizar su predominio y seguridad<sup>126</sup>, la autonomía implicaba la posibilidad de actuación holgada y afirmativa, con fines propios y sin interferencias ni constreñimientos. Dado que, según la perspectiva realista de Waltz, «el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir»<sup>127</sup>, en última instancia la autonomía sería ejercitable sólo por actores con vastos atributos recursivos<sup>128</sup>. En síntesis, existiría una autonomía hipotéticamente plena en el caso de los Estados poderosos y una prácticamente nominal para los Estados que carecen de poderío: Estados Unidos sería muy

autónomo mientras que Bangladesh apenas si podría preservar su soberanía.

En consecuencia, la cuestión de la autonomía para el realismo puede resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, se destaca al Estado como sujeto autonómico exclusivo, mientras 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»<sup>129</sup>. De hecho, se deja de lado tanto el análisis de la incidencia de diversos sectores y segmentos sociales en el proceso decisorio externo, como el de la proliferación de «diplomacias» no tradicionales y de múltiples agentes no gubernamentales hacia distintas contrapartes estatales y no oficiales en el exterior<sup>130</sup>.

En segundo lugar, se contempla al Estado como una suerte de «caja negra» dentro de la cual se establece un horizonte autonomista nítido que, a su vez, reafirma la defensa y promoción de un presunto interés nacional uniforme y rígido. De esa manera se adjudica al Estado un cálculo instrumental preciso que satisface un interés nacional sólido y consensual; lo cual despolitiza el debate sobre un tema necesariamente controvertido como es la formulación y la *praxis* de la política exterior. Eso afecta la deliberación que puede darse en una comunidad en torno a la autonomía, su alcance y sus límites.

Y en tercer lugar, dado que para el realismo los Estados pequeños están esencialmente

<sup>124</sup> Véase, David Skidmore y Valerie M. Hudson, «Establishing the Limits of State Autonomy: Contending Approaches to the Study of State-Society Relations and Foreign Policy-Making», en David Skidmore y Valerie M. Hudson (eds.), *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder: Westview Press, 1993.

<sup>125</sup> En ese sentido, la definición de Nordingler sobre la autonomía del Estado en el ámbito interno puede asimilarse a la visión realista de la autonomía en el contexto doméstico. Para él: «In autonomous state translates its policy preferences into authoritative actions... The state is autonomous to the extent that it translates its preferences into authoritative actions, the degree to which public policy conforms to the parallelogram of the public officials' resource-weighted preferences... A strong state, an autonomous one, is able to overcome societal demands». Eric A. Nordingler, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press, 1981, pp. 9-22.

<sup>126</sup> Véanse, entre otros, Hans J. Morgenthau, *Política entre naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986; John A. Vázquez, *El poder de la política del poder*, México D.F.: Ediciones Gernika, 1991 y Kenneth N. Waltz, *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires: Editorial Nova, 1970.

<sup>127</sup> Kenneth N. Waltz, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 285.

<sup>128</sup> Waltz afirma que únicamente los «grandes poderes» cuentan con capacidad de acción autónoma. Véase, Kenneth N. Waltz, *ibid.*, pp. 285-507.

<sup>129</sup> David Skidmore y Valerie M. Hudson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>130</sup> Un buen ejemplo -aunque no único- es lo que se ha denominado el auge de la «diplomacia de las firmas» o empresas multinacionales. Véase, al respecto, John Stopford y Susan Strage, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

preocupados por la supervivencia<sup>151</sup>, no sólo carecen de una autonomía real, sino que además se encuentran totalmente condicionados en sus prácticas internacionales por el contexto mundial. Esto último haría superfluo detenerse a analizar cómo, por qué y quiénes adoptan decisiones en el campo externo y si la autonomía -no obstante mínima- es un objetivo de su política exterior. Por lo tanto, los Estados no poderosos deberían racionalizar su falta de autonomía y capitalizar al máximo sus muy escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente en la política mundial<sup>132</sup>. Desde la otra orilla, los Estados con mayor poder tendrían afianzada una suerte de autonomía atemporal, dado que sus enormes recursos les permitirían una práctica autónoma prolongada e inmodificable.

#### INTERDEPENDENCIA Y AUTONOMIA

La perspectiva de la interdependencia, por su parte, concibe la autonomía de un modo diferente. Para este enfoque de las relaciones internacionales una multiplicidad de canales y agentes

vinculan a las sociedades, produciendo diversas interconexiones entre lo interno y lo externo. Esto disminuye el valor del recurso militar para dirimir asuntos de naturaleza «interméstica»<sup>155</sup>, al tiempo que relleva la centralidad alcanzada por los asuntos económicos en la política mundial<sup>154</sup> y la importancia de los regímenes internacionales<sup>155</sup> en el manejo y resolución de la agenda global<sup>156</sup>.

En ese contexto, y asumiendo la autonomía como *\*the ability of a nation-state as a collectivity to make decisions which shape its political and economic /ufurf\**<sup>157</sup>, para los interdependentistas *<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... (con lo cual) the problem is not a loss of legal sovereignty but a loss of political and economic autonomy\**<sup>(58)</sup>.

Así entonces, para la interdependencia la cuestión de la autonomía puede sintetizarse del siguiente modo. En primer término, sobresale el criterio de que «la interdependencia reduce la autonomía»<sup>139</sup>; advirtiendo en especial la evidente dificultad de Washington para imponer solitaria y desproporcionadamente las condiciones y regulaciones de un esquema global favorable a

<sup>131</sup> Una crítica a este criterio realista sobre la política externa de los Estados pequeños, menores o más débiles en el sistema internacional se encuentra en Miriam Fendius Elman, «The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in its Own Backyard», en *British Journal of Political Science*, Vol. 25, parte 2, Abril 1995.

<sup>(52)</sup> Cuando «un actor decide por sí mismo» (p. 70), acuñó el término «aquiescencia defensiva» para caracterizar el comportamiento que busca adaptarse a una situación dependiente tanto para extraer lo máximo posible de una contra-parte dotada de vastos recursos de poder, como para preservar una autonomía mínima en el frente externo. Véase, Hans A. Mouritzen, *Findlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Avenbury, 1988. Mouritzen basa su teoría de la adaptación en política exterior en el trabajo respectivo de Rosenau; quien, a su vez, considera que: «dependence and autonomy are opposite extremes of the same continuum... both are forms of survival» (p. 109). Véase, James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, Londres: Frances Pinter Publishers, 1981.

<sup>151</sup> Según Manning, los tópicos «intermésticos» son «issues...simultaneously, profoundly, and inseparably both domestic and international». Bayless Manning, «The Congress, the Executive, and International Affairs: Three Proposals», en *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 1, 1977, p. 309.

<sup>(54)</sup> Véase, Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, New York: The Free Press, 1976.

<sup>(55)</sup> Según Krasner, un régimen en política mundial es un «conjunto de principios implícitos y explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales». Stephen D. Krasner, «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University, 1995, p. 2.

<sup>(56)</sup> Sobre la teoría de la interdependencia véase, en particular, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

<sup>(57)</sup> Peter G. Evans, «National Autonomy and Economic Development: Critical Perspectives on Multinational Corporations in Poor Countries», en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1973, p. 526.

<sup>158</sup> Joseph S. Nye y Robert O. Keohane, «Transnational Relations and World Politics: A Conclusion», en *ibid.*, p. 393.

<sup>159</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder...*, op. cit., p. 23.

sus intereses particulares. De lo anterior se desprende que los países industrializados de Europa occidental y Japón podían incrementar su autonomía de manera relevante, mientras ciertos actores del mundo subdesarrollado tendían, incipiente y limitadamente, a elevar su autonomía por medio de la cooptación selectiva y la integración puntual a una economía capitalista internacionalizada, bajo los parámetros de un liderazgo múltiple (Estados Unidos, Europa occidental, Japón)<sup>140</sup>. La gravitación estratégica de algunos países menores (por su ubicación geopolítica, por la posesión de recursos altamente valiosos para las economías centrales, por su influencia subregional entre otras razones), sumada a la capacidad de las respectivas élites internas para establecer estrategias positivas de eslabonamiento temático -el denominado *linkage politics*- orientadas a consolidar sus propios objetivos, podían contribuir al crecimiento de los márgenes de maniobra y negociación de aquellos.

En segundo término, resulta clave observar el vínculo economía-política en relación al asunto de la autonomía. En efecto, para los interdependentistas, la autonomía política se ve restringida por la vertiginosa interdependencia económica. Cabe recordar que la noción de una creciente interdependencia económica como producto de la expansión del capitalismo ya había sido planteada por Marx y Engels. En efecto, para ellos:

En lugar del antiguo aislamiento y la amargura de las regiones y naciones, se establece un intercambio universal, una interdependencia

universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material, como a la intelectual...

La estrechez y el exclusivismo nacionales resultan de día en día más imposibles<sup>141</sup>.

Así, de acuerdo a Ilgen, la promoción concomitante de mayor interdependencia y de más autonomía «producen una contradicción básica inevitable»<sup>(42)</sup>, aún para los actores más poderosos del sistema<sup>143</sup>. Cabe señalar en este sentido que aunque la interdependencia planteó la importancia de diversos actores no gubernamentales en el campo doméstico y en la política mundial, su referente analítico a los fines de determinar el tipo, nivel y alcance de la autonomía en las relaciones internacionales continuó siendo el Estado.

Y en tercer término, a diferencia del realismo, el enfoque interdependentista incorpora la noción de cambio en relación a la autonomía. Esta varía aún para los Estados con mayor gravitación y poderío. De allí que la autonomía resulte dinámica y variable y no estática y ahistórica. La autonomía ni está garantizada ni se preserva fácilmente. A pesar del esfuerzo y la apariencia por conservar irrestricta la autonomía, el proceso de globalización parece tomar ilusorio ese propósito. Por ello, según Holsti, para los teóricos de la interdependencia una autonomía presuntamente plena «en un mundo caracterizado por una inevitable interpenetración entre las sociedades, es imposible y probablemente indeseable»<sup>144</sup>. Más aún, con el auge de la interdependencia económica, de acuerdo a Thompson, «es posible que un Estado soberano pierda su autonomía aunque preserve su soberanía»<sup>145</sup>.

<sup>140</sup> Véase, al respecto, el Capítulo I sobre «La teoría de la interdependencia frente a la teoría realista», en Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/ Ediciones UNIANDES, 1988.

<sup>141</sup> Carlos Marx y Federico Engels, *Manifiesto del partido comunista*, en Carlos Marx/Federico Engels, *Obras escogidas*, Moscú: Editorial Progreso 1975, tomo 1, p. 114. Ahora bien, corresponde señalar que, históricamente, la interdependencia entre naciones ha sido concebida y evaluada desde ángulos disímiles; lo cual denota el carácter polémico de este concepto que, en la actualidad, se usa con tanta frecuencia y poca controversia. Así, Knutsen afirma: «Whereas Adam Smith, for example, argues that interdependence breeds wealth and harmony, Rousseau claims that it creates wealth for the few, poverty for the many, and conflict for all». Torbjorn L. Knutsen, «Re-reading Rousseau in the Post-Cold War World», en *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 3, 1994, p. 253.

<sup>142</sup> Thomas L. Ilgen, *Autonomy and Interdependence: U.S.-Western European Mononarchy and Trade Relations, 1958-1984*, Totowa: Rowman & Allanheld Publishers, 1985, p. 9.

<sup>143</sup> Véase, Grahame Thompson, «Economic Autonomy and the Advanced Industrial State», en Anthony G. McGrew y Paul G. Lewis et al., op. cit.

<sup>144</sup> K. J. Holsti, *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston: Allen & Unwin, 1987, p. 133.

<sup>145</sup> Grahame Thompson, op. cit., p. 197.

## AUTONOMIA Y ECONOMIA POLITICA INTERNACIONAL

Así mismo, la autonomía recibe otra lectura por parte de las distintas vertientes histórico-estructuralistas de la economía política internacional<sup>(46)</sup>. En ese caso, se intenta comprender las relaciones internacionales como el 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 poder<sup>(47)</sup>. Para esta perspectiva, la autonomía se evalúa a partir de las posibilidades de decisión y acción independientes con que cuente un Estado a nivel doméstico. De allí, se derivan argumentos y conclusiones sobre su potencial autonómico en materia de política exterior.

En esa dirección, existen dos vertientes que definen dicha autonomía. Por un lado, las marxistas y neo-marxistas que, a diferencia de las visiones tradicionales e instrumentales sobre el Estado, destacaban su autonomía relativa; lo que significaba que el Estado podía asumir una actitud independiente respecto a las clases dominantes para garantizar la reproducción del sistema capitalista, organizar la hegemonía de la burguesía, contrarrestar el eventual desafío producto de la unidad de los sectores subordinados y asegurar la cohesión nacional<sup>(48)</sup>.

Por otro lado, se encuentran las aproximaciones denominadas «estatalistas». En particular, cabe resaltar dos de ellas. Una es la de Theda Skocpol para quien el Estado es una organización relativamente independiente que posee recursos necesarios e intereses concretos y, por lo tanto, «*may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes or society*»<sup>(49)</sup>. A su vez, en su criterio, el Estado obtiene una autonomía adicional al participar en un sistema internacional marcado por la disputa y la competencia.

Otra contribución es la de Michael Mann para quien el Estado ha logrado, a través del proceso de centralización y territorialización, un poder infraestructural que le ha brindado una mayor autonomía frente a la sociedad<sup>(50)</sup>. Este poder le ha permitido detentar un control y una influencia decisivas en todos los aspectos de la vida social; particularmente en los asuntos económicos. En ese contexto, la autonomía es de naturaleza relativa, puede ampliarse de acuerdo al poder del respectivo Estado y es evidente en el caso de los países más poderosos.

La autonomía, entonces, puede resumirse en dos puntos para la perspectiva de economía política internacional. En primer lugar, a pesar de relieves el papel de las clases sociales en las relaciones globales, el sujeto de referencia para

---

(46) Sobre la economía política internacional véanse, entre otros, Robert Gilpin, *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990; Susan Strange (ed.), *Paths to International Political Economy*, Londres: George Allen & Unwin, 1984; Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, New York: Basil Blackwell, 1988 y W. Ladd Hollist y F. LaMond Tullis (eds.), *An International Political Economy*, Boulder: Westview Press, 1985.

(47) Esta definición, que modifica y amplía la caracterización de Gilpin sobre la economía política internacional (véase, Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York: Basic Books Inc., Pub., 1975) se utiliza en Juan G. Tokatlian, *The Political Economy of Colombian-U.S. Narcodiplomacy: A Case Study of Colombian Foreign Policy Decision-Making, 1978-1990* (Disertación Doctoral, Ph.D., The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1990).

us) véanse, entre otros, Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, Londres: New Left Books, 1975; David Braybrooke, «Contemporary Marxism on the Autonomy, Efficacy and Legitimacy of the Capitalist State», en Roger Benjamin y Stephen L. Eikin (eds.), *The Democratic State*, Lawrence: University Press of Kansas, 1985; y David A. Gold, Clarence Y. H. Lo y Erik Olin Wright, «Marxist Theories of the Capitalist State», en Marvin E. Olsen y Martin N. Marger (eds.), *Power in Modern Societies*, Boulder: Westview Press, 1995. Marx hizo escasas referencias a la autonomía estatal. Una de ellas fue al indicar que «es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía»; fenómeno transitorio que, según él, significaba un falso ocultamiento temporal del verdadero poder burgués que se consolidaba en Francia. Véase, Carlos Marx, «El dieciocho brumario de Luis Bonaparte», en Carlos Marx/Federico Engels, op. cit., tomo I, p. 489.

(49) Theda Skocpol, «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 9.

(50) véase, Michael Mann, *States, War, and Capitalism*, New York: Basil Blackwell, 1988.

entender la mayor o menor autonomía relativa en política mundial sigue siendo el Estado; un Estado más complejo, desagregado y contradictorio pero el Estado al fin y al cabo. Y en segundo lugar, la asimetría estructural existente en el sistema internacional impone restricciones enormes a los actores menores; con lo cual sus posibilidades de autonomía relativa son escasas<sup>1511</sup>.

Al evaluar los tres enfoques señalados y sus correspondientes lecturas del tema de la autonomía, se puede observar un hilo conductor que los agrupa y asemeja. Con tenues variaciones, sutiles giros y notas particulares, reflejan el pensamiento moderno que les subyace: la autonomía parece necesaria, viable y benéfica; en especial para los actores con mayor poder. Esta autonomía, a su vez, es ejercitable por el Estado; en particular en los países más industrializados. Dicha autonomía se configura como la capacidad que resulta básicamente de la conjunción de elementos materiales; lo cual refuerza la diferencia, la distancia y la disputa entre los poseedores de esos recursos y los que carecen de los mismos.

Un juicio crítico frente al tópico de la autonomía surge a partir de las corrientes pos-estructuralistas, pos-positivistas o pos-modernas en las relaciones internacionales; las que se manifiestan de manera más vigorosa en la pos-Guerra Fría. Estas visiones han cuestionado los

grandes relatos históricos en esta disciplina y sus premisas y supuestos (especialmente, el realismo), las divisiones y categorías antinómicas (sujeto/objeto, interno/externo, verdadero/falso, etc.) de análisis, los métodos de aproximación «científica» a los temas mundiales, el discurso logocéntrico de los estudios internacionales, la ausencia de una epistemología que incorpore lo particular, lo contingente, lo flexible y la indeterminación, la falta de consideración de voces distintas, marginales y de disenso para una mejor comprensión de los asuntos globales, entre otros<sup>153</sup>.

El mayor énfasis se ha centrado en poner en entredicho las nociones de soberanía<sup>1551</sup> y autonomía; nociones fundacionales en la evolución histórica y la comprensión moderna de las relaciones internacionales. En ese marco, una opinión agudamente crítica en torno a la autonomía desde una perspectiva de género la articulan Mona Harrington, Christine Sylvester y V. Spike Peterson<sup>154</sup>.

Sus apreciaciones sobre la noción de autonomía estatal se asientan en la siguiente explicación. A partir de los trabajos de Nancy Chodorow sobre el proceso de socialización infantil, Mona Harrington sostiene que la concepción liberal que valora la autonomía individual se implanta tempranamente en un niño; quien debe autoidentificarse como diferente desde la separación frente

<sup>1511</sup> Posibilidades que se reducirían aún más si se incrementa el desmantelamiento de los precarios Estados en los países menos industrializados. Como lo recuerda Cox: «Historically, the geographically based power of the state has been the only power capable of counterbalancing unequal forces in the interests of welfare». Robert W. Cox, «Labor and Transnational Relations», en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (eds.), op. cit., p. 254. A su vez, como lo mencionan Hurrell y Woods: «The loss of autonomy associated with globalization falls unevenly... Some countries, such as those of East Asia have succeeded in controlling the impact of globalisation on them, in spite of their size and lack of power... A crucial factor in their success has been the domestic strength of governments». Andrew Hurrell y Ngaire Woods, op. cit., pp. 468-469. En consecuencia, ante el avance de la globalización, parece prudente y útil la aseveración de Evans, para quien la tarea prioritaria en los países en vías de desarrollo durante los noventa «es la reconstrucción del Estado, no su desmantelamiento». Peter B. Evans, «El Estado como problema y como solución», en *Desarrollo Económico*, No. 140, Vol. 35, Enero-Marzo 1996, p. 556.

<sup>1521</sup> Véanse, entre otros, Yosef Lapid, «The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era», en *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3, Septiembre 1989; Richard K. Ashley y R. B. J. Walker, «Reading Dissidence/Writing the Discipline: Crisis and the Question of Sovereignty in International Studies», en *International Studies Quarterly*, No. 34, No. 3, Septiembre 1990; James Der Derian y Michael J. Shapiro (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*, New York: Lexington Books, 1989; y Jim George, *Discourse of Global Politics. A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.

<sup>153</sup> Véanse, R.B.J. Walker y Saul Mendlovitz (eds.), *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990 y Cynthia Weber, *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

<sup>154</sup> Véase, V. Spike Peterson (ed.), *Gendered States: Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.

a la madre<sup>55</sup>. En ese momento, debe establecer límites precisos entre su persona y su progenitora, afirmar su oposición frente a la otra, su carácter de no-madre/no-mujer y su autonomía personal absoluta. Por el contrario, una niña, como indica Christine Sylvester, no desarrolla su identidad en términos de opuestos y, por lo tanto, abriga una noción de autonomía relacional<sup>56</sup>. Esto, a su turno, refuerza la construcción de una «autonomía masculina (marcada por la libertad, el control y lo heroico) y una dependencia femenina (caracterizada por la pasividad, la vulnerabilidad y por la mezcla de adoración y desprecio frente a la mujer)»<sup>57</sup>.

Extrapolando este planteamiento argumental al terreno de las relaciones internacionales, Mona Harrington asevera que:

*masculine concepts of autonomy produce a view of separate sovereign states as embodying a unitary interest in confrontation with other states and as properly engaging in competition and self-interested change... do (do cual) perpetuates and legitimizes a social Darwinist order within states and among states. Así entonces, with autonomy at its heart, the state behavior must be marked by boundedness, suspicion, hostility, and efforts to control whatever forces might threaten the sovereign self<sup>58</sup>.*

En síntesis, la autonomía en política exterior reforzaría, de acuerdo a estas críticas, una visión culturalmente masculina, políticamente no pluralista, y conceptualmente reduccionista de las relaciones internacionales<sup>59</sup>.

## AUTONOMIA Y POLITICA EXTERIOR LATINOAMERICANA

También en América Latina durante el período de la Guerra Fría surgió un claro interés por la autonomía y su práctica en el frente exterior. Así como en términos del Tercer Mundo, Krasner define la autonomía como una meta clave procurada por los Estados<sup>60</sup>, en el contexto latinoamericano Muñoz destaca que la «maximización de la autonomía nacional y regional» fue un objetivo crucial de los países para enfrentar su «inserción dependiente en la economía política mundial»<sup>61</sup>.

Entre las contribuciones latinoamericanas al tema, caben subrayar las de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (durante la Guerra Fría), así como las de Carlos Escudé y Gerhard Drekonja (en los inicios de la pos-Guerra Fría)<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> Mona Harrington, «What Exactly is Wrong with the Liberal State as an Agent of Change?», en V. Spike Peterson (ed.), op. cit., p. 69.

<sup>56</sup> Christine Sylvester, «Feminists and Realists View Autonomy and Obligation in International Relations», en V. Spike Peterson (ed.), op. cit., p. 157.

<sup>57</sup> V. Spike Peterson, «Security and Sovereign States: What is at Stake in Taking Feminism Seriously?», en V. Spike Peterson (ed.), op. cit., p. 54.

<sup>58</sup> Mona Harrington, op. cit., p. 69.

<sup>59</sup> Lo cual, a su vez, reflejaría el carácter incompleto y excluyente que ha tenido hasta el momento el debate en torno al alcance y sentido de la autonomía en general. Según Tickner: «Sincf *autonomy is associated with masculinity in Western culture, disciplinary efforts to construct a world view which does not rest on a pluralistic conception of human nature are partial and masculine*» J. Ann Tickner, «Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation», en Rebecca Grant y Kathleen Newland (eds.), *Gender and International Relations*, Suffolk: St Edmundsbury Press, 1991, p. 37.

<sup>60</sup> Véase, Stephen D. Krasner, *Conflicto estructural: El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

<sup>61</sup> Herald Muñoz, «The Dominant Themes in the Study of Latin America's Foreign Relations», en *World Affairs*, Vol. 150, No. 2, Otoño 1987, p. 131.

<sup>62</sup> Sin duda han existido otros aportes en la región sobre el tema específico de la autonomía externa. Sin embargo, los trabajos de los autores mencionados han sido los más relevantes y provocativos en torno a ese concepto. Otros estudios adicionales que corresponde mencionar son, en particular, Guillermo O'Donnell y Delfina Linck, *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975; Gerson Moura, *Autonomía na Dependencia: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980; Gerson Moura, Paulo Kramer y Paulo Wrobel, «Os Caminhos (Dificéis) da Autonomia: As Relacoes Brasil-Estados Unidos», en *Contexto Internacional*, Vol. 7, No. 2, Julio-Diciembre 1985 y Guillermo Miguel Figari, «Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista», en *Nuevo Mundo*, Año VIII, Nos. 29/50, Julio-Diciembre 1985.

## La contribución de Jaguaribe

Para Helio Jaguaribe, el sistema imperial que resultó de la Segunda Guerra Mundial en el que dos superpotencias -Estados Unidos y la Unión Soviética- detentaban los mayores atributos de poder, estableció un esquema internacional estratificado «caracterizado por la diferenciación de cuatro niveles con decreciente capacidad de auto-determinación»<sup>165</sup>. Así, «el nivel más alto corresponde a la primacía general. El nivel que sigue inmediatamente corresponde a la primacía regional. A continuación está el nivel de autonomía. El nivel más bajo es el de la dependencia»<sup>164</sup>.

Los del escalón más prominente, donde se localizaban Estados Unidos y la Unión Soviética, podían garantizar la inexpugnabilidad de su territorio nacional y poseían la capacidad de ejercer una supremacía mundial considerable. En el escalón siguiente se ubicaba China, dado que podía tanto asegurar la inviolabilidad de su territorio, como ejercer hegemonía sobre algunas áreas. El subsiguiente escalón, donde se situaban Europa Occidental y Japón, se definía por el hecho de que «sin asegurar la inexpugnabilidad del territorio propio... los titulares (de esta condición) disponen de medios para imponer severas penalidades materiales y morales a un eventual agresor». Adicionalmente, estos países tienen «un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios internos y de una apreciable capacidad de actuación internacional independiente»<sup>165</sup>. Este nivel, entonces, es el de la autonomía general que se practica globalmente.

Paralelamente, Jaguaribe concibe una autonomía regional que se concentra en el marco de una determinada región y otra sectorial que se ejerce en virtud de la posesión de un recurso económico clave. El ámbito geográfico de ambas modalidades de autonomía era la periferia. Por ello, en el plano autonómico regional colocó a Irán, Nigeria y Brasil y en el sectorial a Arabia Saudita y Venezuela.

Resultaba probable, para el autor, que en el futuro relativamente cercano, en estos cinco casos se alcanzara el nivel de autonomía general, a pesar de que el sistema imperial existente se fundaba en una asimetría estructural.

Ahora bien, las notas importantes de la conceptualización de Jaguaribe sobre la autonomía pueden sintetizarse de la siguiente manera. Primero, el señalamiento acerca de que «la autonomía no es una conquista estable y permanente»<sup>(66)</sup>. La autonomización en política externa implica, por lo tanto, una voluntad para alcanzarla y una aptitud para preservarla.

Segundo, la indicación de que la autonomía en el contexto hemisférico depende de factores «estáticos» y «estructurales» -como la viabilidad interna y la permisibilidad externa-, y de requisitos «dinámicos» y «funcionales» -como la independencia técnico-empresarial o una relación efectiva con el imperio cercano-. En consecuencia, la autonomía es una capacidad y un ejercicio que demanda la existencia o concurrencia de un conjunto de elementos básicos para su posible materialización.

## La contribución de Puig

Por su parte, para Juan Carlos Puig la comunidad internacional operaba, de manera funcional, de la misma forma que la sociedad nacional<sup>167</sup>. En desarrollo de relaciones de poder se encuentran actores que adoptan decisiones («repartidores supremos»), otros que las ejecutan («repartidores inferiores») y el resto que las obedecen («recipiendarios»). En esta aproximación, 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 este esquema, las nociones horizontales de igualdad soberana son consideradas ficciones que encubren la existencia de estructuras

<sup>(65)</sup> Helio Jaguaribe, «Autonomía periférica y hegemonía céntrica», en *Estudios Internacionales*, Año XII, No. 46, Abril-Junio 1979, p. 91.

<sup>164</sup> Helio Jaguaribe, *ibid.*, pp. 91-92.

<sup>165</sup> Helio Jaguaribe, *ibid.*, p. 95.

<sup>166</sup> Helio Jaguaribe, *ibid.*, p. 96.

<sup>167</sup> Véase, Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

jerárquicas en las que el poder fluye en dirección vertical, de arriba hacia abajo, de Norte a Sur, superando consideraciones nacionales o fronteras.

Sin embargo, Puig advirtió que su enfoque no descartaba la posibilidad de actuación autónoma 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»<sup>681</sup>. En ese contexto, para Puig la autonomía era la «capacidad de decisión propia del Estado»<sup>691</sup>. Dicha capacidad, a su vez, debía tener «en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real»<sup>701</sup>.

A partir de esa definición, el autor enumera y explana los estadios que conducen a la autonomización<sup>711</sup>. En primer lugar, se encuentra la dependencia paracoloniales en la cual el Estado posee formalmente un gobierno soberano, pero depende, en lo fundamental, de la estructura de poder de otro país mucho más poderoso. En segundo lugar, está la dependencia nacional que se presenta cuando los grupos gobernantes racionalizan la situación de subordinación y se trazan ciertos objetivos con el fin de sacar el máximo beneficio de la situación dependiente, en ocasiones con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autónoma en el futuro.

En tercer lugar, se ubica la autonomía heterodoxa consistente en que «los grupos de poder internos tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro de poder mundial a los cuales se encuentra adscrito el país en cuestión»<sup>721</sup>. Así, los actores domésticos se trazan objetivos propios, pero sin dejar de reconocer la existencia de asuntos cruciales

respecto de los cuales el país menos poderoso deberá actuar en consonancia con las pretensiones del país con mayor poder. «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»<sup>731</sup>. En cuarto y último lugar, se destaca la autonomía secesionista que se produce cuando los actores internos con poderío en el país menor optan por una ruptura categórica frente al país dominante, desconociendo los requisitos estratégicos de éste y prefiriendo el desacople total de los intereses propios de los de aquel.

Ahora bien, para Puig la mayor o menor autonomía externa de los países latinoamericanos está ligada a su «propia viabilidad, lo cual supone no sólo recursos suficientes mínimos, sino también, y sobre todo, élites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomización»<sup>741</sup>.

Años más tarde, Juan Carlos Puig precisó su análisis en torno a la autonomía. Expandió y alteró, ligeramente, su definición inicial al subrayar que:

Autonomizar significa ampliar el margen de decisión propia y, normalmente, implica por tanto recortar el margen de que disfruta algún otro... (Así) el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma-cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde<sup>751</sup>.

En resumen, para Puig la autonomía se caracteriza por dos elementos fundamentales. Primero, ella está vinculada a una actitud en la cual la voluntad juega un papel central. Por ello, para él, «todo planteamiento autónómico... implica una dialéctica de voluntades»<sup>761</sup>. Segundo,

---

<sup>681</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 145.

<sup>691</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 105.

<sup>701</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 149.

<sup>711</sup> La descripción del pensamiento de Puig sigue, en líneas generales, lo expresado en los artículos de Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal sobre este autor y su perspectiva sobre la relación entre autonomía y política exterior.

<sup>721</sup> Juan Carlos Puig, *op. cit.*, p. 152.

<sup>731</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 153.

<sup>741</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 154.

<sup>751</sup> Juan Carlos Puig, "Introducción" en Juan Carlos Puig (ed.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1984, tomo I, p. 44.

<sup>761</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 44.

dicha autonomía se define en un horizonte temporal, como un propósito alcanzable que requiere paciencia, esfuerzo y constancia. En ese sentido, «la dinámica autonomista suele... desarrollarse por etapas; es algo así como un ir y venir, un proceso que consta de avances y retrocesos»<sup>771</sup>, pero con la esperanza de lograr la anhelada autonomía exterior.

En consecuencia, tanto Jaguaribe como Puig concordaron en varios puntos. Por un lado, ambos situaron el acento en el Estado como unidad de análisis para explicar la autonomía internacional de un país, a pesar de insistir en la importancia de los agentes no gubernamentales internos y externos en cuanto a las configuraciones nacionales de poder y a sus propósitos de acción independiente por fuera del control estatal. Por otro lado, los dos autores concibieron una autonomía relativa, no plena ni absoluta, como alternativa realista para los actores menores del sistema, aunque no desconocieron las limitaciones estructurales sobre éstos generadas por la política mundial. Finalmente, Jaguaribe y Puig de manera implícita, reivindicaron una noción antinómica de la política exterior latinoamericana; es decir, resaltaron la existencia de un esquema bipolar o binario tajante de dependencia o autonomía y no la coexistencia y combinación de dependencia y autonomía como algo inherente a las relaciones internacionales de todo país.

### La contribución de Escudé

En el caso de Carlos Escudé, su aporte al tema de la autonomía en el contexto de la pos-Guerra Fría, se sitúa en el marco de lo que denomina el «realismo periférico»<sup>772</sup>. En ese sentido y a partir del ejemplo de Argentina, un país subordinado,

altamente vulnerable y de escaso valor estratégico para un hegemon como Estados Unidos, «debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder»<sup>773</sup>. Así entonces, la política exterior debería desplegarse con base no sólo en «un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales»<sup>774</sup>. Como resultado de lo anterior, según Escudé «la autonomía misma debe reconceptualizarse y redefinirse»<sup>775</sup>.

En esa dirección,

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. (Esta) se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción.. (Así mismo), 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 aderto) 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 nadie<sup>(82)</sup>.

Al rechazar el vínculo mayor autonomía/más enfrentamiento, el autor también se opone a ligar la posibilidad autonómica con la satisfacción nacionalista de las élites acomodadas. Para él, y siguiendo en esto el pensamiento marxista, «el nacionalismo es la sutil arma de explotación de clase... (que) 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»<sup>776</sup>. Por eso, el verdadero beneficio que debe-

<sup>771</sup> Juan Carlos Puig, *ibid.*, p. 73.

<sup>772</sup> Véase, Carlos Escudé, «La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito», en *América Latina Internacional*, Vol. 8, No. 27, Enero-Marzo, 1991. Sin embargo, fue Russell quien acuñó originalmente la noción de «realismo periférico». El 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». Véase, Roberto Russell, «El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría», en *América Latina Internacional*, Vol. 8, No. 29, Julio-Septiembre, 1991, p. 440.

<sup>773</sup> Carlos Escudé, *ibid.*, p. 396.

<sup>774</sup> Carlos Escudé, *ibid.*, p. 596.

<sup>775</sup> Carlos Escudé, *ibid.*, p. 396.

<sup>776</sup> Carlos Escudé, *ibid.*, pp. 396-397.

<sup>82</sup> Carlos Escudé, *ibid.*, p. 400.

rían recibir las masas nacionales que viven en condiciones de extrema pobreza, no debe ser de tipo subjetivo o retórico 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<sup>1841</sup>.

En breve, la autonomía externa no se puede derrochar buscando metas inmateriales y gratificaciones elitistas.

De este planteamiento se desprenden varios elementos. Todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor, según el poder acumulado. Esa autonomía sería un activo crucial que no debería malgastarse en gestos y actitudes simbólicas, contestarías y desafiantes, sino mantenerse y acrecentarse a través de decisiones y acciones que contribuyeran a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y a mejorar el bienestar material de la población en su totalidad. Eso implicaría 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. Un presupuesto prag-mático, entendido como adaptación a una serie de condiciones asimétricas dadas, atravesaría esta noción de autonomía. En últimas, voluntad, capacidad y ejercicio autonómicos se entrelazarían: lo cual exigiría la presencia de élites ilustradas, con intereses precisos y un entendimiento cabal de la realidad internacional<sup>1857</sup>.

### La contribución de Drekonja

Gerhard Drekonja por su parte, replantea en los noventa, de modo substancial, el enfoque

sobre la autonomía externa latinoamericana que mantuvo de manera promisoría entre finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. En su etapa optimista, Drekonja recogió las contribuciones de Jaguaribe y Puig y definió su concepción de la autonomía en relación al comportamiento de un país de la región frente a Estados Unidos<sup>1861</sup>. En gran medida, la percepción que tuviera el poder hegemónico sobre una determinada política exterior más o menos independiente en el hemisferio era lo que establecía que en un momento dado una conducta se calificara como de mayor o menor autonomía y que eso fuese respondido con castigo, tolerancia o recompensa por Washington. En otras palabras, lo que se entendía por autonomía en un contexto específico estaba ligado a una conducta del actor con voluntad autonómica y a una interpretación del alcance de la misma por parte de Estados Unidos. Por eso, para Drekonja, la búsqueda de la autonomía por parte de las naciones latinoamericanas debía hacerse gradualmente y esperando la coyuntura más propicia para ampliar el margen de maniobra y la capacidad de acción propias.

No obstante, recientemente, el autor modificó de modo radical su criterio y expectativa frente a las posibilidades de autonomía externa en América Latina<sup>1871</sup>. La finalización de la Guerra Fría alteró dramáticamente, en su concepto, la potencialidad autonómica del área. La recuperación de un hegemonía incontrastable de Washington en el hemisferio, la desvalorización estratégica de Latinoamérica por la escasez de recursos cruciales para los países más industrializados, las graves dificultades económicas y políticas internas a lo largo de la región, la evaporación de cartas alternativas de inserción política (Unión Soviética) o económica (Unión Europea), han hecho de América Latina un actor

(847) Carlos Escudé, *ibid.*, p. 401.

<sup>1851</sup> Estos elementos son característicos de la perspectiva realista y neorealista, central o periférica, sobre la política mundial. Sin embargo, como mencionan Adler y Haas: *<the complex nature of current international relations has made such an approach obsolete by seriously questioning the assumption that the system is transparent enough that actors can clearly identify their own interests and accurately interpret the signals and behavior of others>*. Emanuel Adler y Peter M. Haas, «Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program», en *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Invierno 1992, p. 369.

<sup>1861</sup> Véase, 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.

<sup>1871</sup> Véase, Gerhard Drekonja, «Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa», en Varios Autores, *Redefiniendo... op. cit.*

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»<sup>188</sup>.

En consecuencia, una especie de autonomía mínima -si es que aún es un objetivo viable o alcanzable- se podría obtener actuando junto y no contra o a distancia de Estados Unidos. Ahora bien, en este panorama muy poco alentador, Drekonja señala que temas como el de las drogas ilícitas, el de la degradación del ambiente y el de las dificultades de gobernabilidad, le darían a la región una suerte de poderío o capacidad caótica por su efecto negativo para los intereses de Washington; lo cual conduciría a que Estados Unidos tuviera más en cuenta a América Latina. Sintéticamente, sería el eventual poder desestabilizador del área su última y única fuente de acción para recuperar la atención internacional y su valor en la política mundial.

Para Drekonja entonces, la autonomía -sea esta periférica o heterodoxa- no es una opción practicable para Latinoamérica. Primero, más que diversificar las relaciones hacia el futuro, América Latina debería preocuparse por reducir los costos de una eventual mayor dependencia. Segundo, varios países regionales sólo tendrían en el horizonte la alternativa de una eslabonamiento temático negativo -y no positivo como lo recomienda la estrategia del *linkage politics*- frente a Estados Unidos, basado en asuntos críticos, tópicos amenazantes y cuestiones desestimulantes; algo que,

obviamente, no garantiza ni influencia ni poder reales en el mediano y largo plazos.

#### AUTONOMIA Y POLITICA EXTERIOR COLOMBIANA

En Colombia, al igual que en las naciones de mayor tamaño, gravitación y relevancia de América Latina, el tema de la autonomía fue foco de atención durante la Guerra Fría; interés que no ha sido sólo académico<sup>189</sup>. En efecto, los gobiernos colombianos, independientemente de la orientación concreta de su política externa<sup>190</sup>, han reiterado en las últimas dos décadas, que la autonomía internacional es una meta promordial del país.

Más aún, luego de la conclusión de la Asamblea Constituyente, y promulgada la Constitución de 1991, el Ministerio de Relaciones Exteriores se abocó a la tarea de preparar un documento básico sobre la conducta mundial de Colombia en vísperas del nuevo siglo. Finalmente, en Diciembre de 1993 se presentó el resultado de ese ejercicio, tanto en forma de libro como de carpeta modular; lo cual permitía una readecuación o ampliación posterior. En dicho texto se señalaron los factores que han influido e inciden en la formulación de la política exterior del país, así como sus características y objetivos principales. Las tres metas fundamentales se plantearon en el siguiente orden: autonomía; paz y desarrollo; e integración y concertación. La autonomía se definió como:

la capacidad de un actor internacional para elevar al más alto nivel posible su poder

<sup>188</sup> Gerhard Drekonja, *ibid.*, p. 21.

<sup>189</sup> Muchas veces, aunque los esfuerzos académicos son rigurosos y prolíficos en la descripción de conductas externas más activas, menos dependientes, de mayor dinamismo y menor subordinación por parte de Colombia, algunos carecen de una definición precisa del concepto de autonomía que utilizan. Dos ejemplos de ello son Martha Ardila (con la colaboración de Julieta Lizarazo), *¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1991 y Juan Camilo Rodríguez Gómez, *Liderazgo y autonomía: Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 1989-1990*, Bogotá: Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Universidad Externado, 1995.

<sup>190</sup> Véanse, 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; 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 CEL*, No. 26, Abril-Junio 1992; Juan Gabriel Tokatlian, «La política exterior del gobierno del presidente Virgilio Barco: En busca de la autonomía perdida», en Malcolm Deas y Carlos Ossa (coords ), *El gobierno Barco: Política, economía y desarrollo social, 1986-1990*, Bogotá: FEDESARROLLO/Fondo Cultural Cafetero, 1994 y Rodrigo Pardo García-Peña, «Colombia y los No Alineados: Cooperación, autonomía y universalización», en *Revista Javeriana*, No. 618, Tomo 125, Año 65, Septiembre 1995.

negociador frente a otro u otros actores. Ese poder negociador se concreta y expresa en relación con los temas de la agenda y la preparación y eficacia de los equipos negociadores.

La autonomía se incrementa también con una inserción externa más dinámica, mediante una integración más activa y a través del aprovechamiento de los espacios que brindan las transformaciones globales<sup>191</sup>.

Ahora bien, diversos aspectos se destacan en las aproximaciones colombianas al fenómeno de la autonomía. En primer lugar, la incorporación tanto de la dinámica interna/externa, como de la detentación de recursos de influencia y poderío en su abordaje. Así por ejemplo, Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian definieron la autonomía relativa en política exterior como:

la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis otro actor social en un 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 decisional más independiente<sup>192</sup>.

Por su parte, Socorro Ramírez estableció que la autonomía resultaba de:

la construcción, históricamente condicionada, de un margen de maniobra de cada Estado en el seno del sistema internacional, relacionado al menos con un tema o problema, con el fin de que aquel pueda actuar de conformidad con los objetivos nacionales prioritarios. Esta autonomía estatal está condicionada externamente por los intereses, los derechos y la voluntad política de otros Estados igualmente

soberanos. Internamente, por los factores de poder con los que cuenta cada Estado, por la situación de cohesión o conflicto interno sobre la que se apoya y por la coherencia o fragmentación del proceso de toma de decisiones<sup>193</sup>.

Por último, según Fernando Cepeda «las posibilidades de autonomía (externa) surgen de las posibilidades de respaldo»<sup>194</sup>. Así, «el final de la autonomía en el campo económico» interno conduce a que la política exterior se quede sin respaldo y ello restrinja notablemente los espacios de acción y maniobra en el frente internacional<sup>195</sup>.

En segundo lugar, las perspectivas colombianas sobre la autonomía han combinado los criterios de capacidad, voluntad y oportunidad para su diseño y ejecución, al tiempo que han señalado el tema del distanciamiento o de la oposición como condición de una conducta autonomista. En tercer lugar, mientras algunos autores -tanto Pardo y Tokatlian como Ramírez- subrayan, implícita o explícitamente, la importancia de un relativo alto perfil para la práctica de la autonomía, analistas como Cepeda ponen de relieve una visión contraria. El sostiene que para no perder autonomía la política exterior colombiana necesita guiarse por «la prudencia y la cautela»; cualidades que ante el presunto fracaso del despliegue internacional del país durante el gobierno del Presidente Belisario Betancur «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»<sup>196</sup>.

Y en cuarto lugar, aunque los trabajos sobre la *praxis* autonómica en Colombia pretenden resaltar la relevancia de los agentes no gubernamentales en la política exterior e incluyen a distintos segmentos internos y sectores externos en la determinación de la autonomía, el referente principal de análisis continúa siendo el Estado y su compor-

(91) Ministerio de Relaciones Exteriores, *Actuar en el mundo: La política exterior de Colombia frente al siglo XXI*, Bogotá: Publicaciones Cultural, 1994, p. III B 1-2.

(92) Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, op. cit., p. 94.

(93) Socorro Ramírez, *Los márgenes de autonomía de la política exterior colombiana: Alcances de la política hacia Centroamérica de la administración Betancur (1982-1986)* (Mimeo, Bogotá, Julio 1994, investigación realizada en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y auspiciada por Colciencias).

(94) Fernando Cepeda Ulloa, (Comentario a la ponencia «El interés nacional y el ingreso a los No Alineados» de Marco Palacios), en Marco Palacios (comp.), *Colombia no alineada*, Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1985, p. 77.

(95) Fernando Cepeda Ulloa, *La lucha...* op.cit., p. 210.

»ó Fernando Cepeda Ulloa, *ibid.*, p. 235.

tamiento en el plano mundial. El sujeto autonómico esencial es el Estado y se lo presenta como la instancia para superar la dependencia externa y ampliar el poder negociador internacional.

#### BREVES REFLEXIONES FINALES

Durante la Guerra Fría, la autonomía en política exterior, tanto en el campo internacional como en el latinoamericano y colombiano, fue un importante objeto de estudio y una cuestión práctica significativa<sup>1971</sup>. En términos generales, predominó una noción relativa de la autonomía, en el sentido de que una conceptualización absoluta, plena o total de la misma era percibida como exagerada, quimérica, costosa, improbable o inalcanzable. A su vez, en las diversas aproximaciones -tradicionales o más contemporáneas, funcionalistas o estructuralistas, marxistas o no marxistas, mundiales o regionales, hemisféricas o nacionales- evaluadas, se hizo evidente el sesgo estatalista y racionalista para caracterizar y explicar el comportamiento autonómico en política internacional. Así mismo, la autonomía relativa se ha analizado como una capacidad que se sustenta principalmente en recursos materiales y se ha expresado en un entorno

de inexorable disputa entre distintas contrapartes. De igual forma, dicha autonomía ha sido descrita como un objetivo crucial e ineludible para asegurar el desarrollo socio-económico y político-diplomático de un país. Por último, la mayor autonomización ha implicado, de manera concomitante, un proceso de diferenciación notoria frente a los otros, de auto-reafirmación y de ausencia de influencias externas.

En el contexto de la pos-Guerra Fría, y para un país como Colombia, parece pertinente considerar la posibilidad de una autonomía ambigua<sup>1987</sup>. En ese caso, el expansivo, profundo y dinámico movimiento de globalización lleva a colocar un mejor y más amplio énfasis analítico en los múltiples actores no gubernamentales, transnacionales y supranacionales<sup>99</sup>, la importancia de estimular su despliegue, sus efectos sobre la reducción de la autonomía estatal y la necesidad una mayor y más transparente rendición de cuentas por parte de los Estados y de los agentes no estatales<sup>001</sup>. Paralelamente, resulta esencial incorporar más decisivamente el papel de la ciencia y la tecnología<sup>0011</sup>, así como el rol de las ideas<sup>0027</sup> para identificar los componentes tangibles y no tangibles vitales de la autonomía

---

<sup>1971</sup> En contextos internacionales distintos al europeo, estadounidense y latinoamericano -como el africano o el de los países socialistas por ejemplo- el tópico de la autonomía fue también referente de estudio y debate. Véanse, entre otros, Richard E. Bissell, «Southern Africa in the World: Autonomy or Interdependence», en *Foreign Policy Research Institute Monographs*, No. 22, 1978; y Aurel Brown, *Romanian Foreign Policy since 1965: The Political and Military Limits of Autonomy*, New York: Praeger Publishers, 1978.

<sup>1987</sup> Utilizo el término autonomía ambigua a partir de la expresión «*politics of ambiguity*» (p. 282) que usa Ansell-Pearson para describir la aproximación de Nietzsche al tema de la autonomía desde una perspectiva política. Véase, Keith Ansell-Pearson, «Nietzsche on Autonomy and Morality: The Challenge to Political Theory», en *Political Studies*, Vol. XXXIX, No. 2, Junio 1991.

<sup>99</sup> Sobre la importancia de analizar más detenidamente la mayor autonomía de los actores no estatales en la política mundial véase, entre otros, James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>001</sup> Sobre la importancia de la responsabilidad y la rendición de cuentas en cuanto a la autonomía véanse, entre otros, Jack Crittenden, op. cit.; Richard Lindley, op. cit. y John Shoter, *Social Accountability and Selfhood*, Oxford: Basil Blackwell, 1984.

<sup>0011</sup> A modo de referencia histórica, cabe recordar que hace cinco lustros Herrera sostenía que «la ciencia... es la manifestación máxima de la autonomía intelectual de una sociedad, es decir, de su aptitud para incorporarse a la civilización moderna con plena capacidad de decisión sobre su destino... (Ahora bien), autonomía no significa, por supuesto, autosuficiencia... significa simplemente la capacidad de tomar decisiones basadas en las propias necesidades y objetivos en todos los campos de la actividad social, utilizando la creación científica generada dentro o fuera de la región». Amñcar O. Herrera, *Ciencia y política en América Latina*, México D.F.: Siglo XXI Editores, 1971, pp. 90-91. Posteriormente, autores como Alberoni reiteraron que la «autonomía en el desarrollo técnico-científico» resultaba esencial en las perspectivas mundiales de este final de siglo para evitar un aislamiento de tipo «feudal» en el próximo siglo. Francesco Alberoni, «Escenarios de poder», en Umberto Eco, Furio Colombo, Francesco Alberoni y Giuseppe Sacco, *La nueva edad media*, Madrid: Alianza Editorial, 1990 (Segunda Edición), p. 77.

<sup>0027</sup> Sobre el papel y gravitación de las ideas como recurso de poder a nivel mundial véase, Susan Strange, *States...* op. cit.

C<sub>n</sub>  
O  
\* P<sup>n</sup>H  
-d  
p  
S  
CU

en el futuro, desde un prisma menos confrontacional entre partes supuestamente destinadas a una disputa fatal. Además, la búsqueda de la autonomía ambigua -a nivel del Estado y de la sociedad- debería ser una meta relevante pero menos exigente, ambiciosa pero menos categórica, pues los más altos grados de desarrollo de un país estarán cada vez más vinculados a la

interrelación entre naciones y comunidades y no a criterios de soberanía ilimitada, autarquía económica y aislamiento político<sup>103</sup>.

Finalmente, bajo esta perspectiva la autonomía y la dependencia no son excluyentes<sup>104</sup>, la diferencia no es sinónimo de distanciamiento y lo nacional y lo internacional pueden coexistir.

---

<sup>103</sup>) Resulta cada vez más evidente la transformación del principio de soberanía en las relaciones internacionales de la pos-Guerra Fría. Al respecto véanse, entre otros, Francisco Javier Peñas, «La nueva situación mundial y la soberanía de los Estados», en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 22, 1991; Adolfo Pedro Salgueiro, «Reflexiones en torno al concepto contemporáneo de soberanía», en *Política Internacional*, No. 58, Abril-Junio 1995; Carlos M. Vilas, «Entre el Estado y la globalización: La soberanía de la sociedad civil», en *Sociológica*, Año 9, No. 25, Mayo-Agosto 1994; Joan Garces, *Soberanos e intervenidos*, Santiago de Chile: Ediciones Bat, 1995; Roberto Bergali y Eligió Resta (comps.), *Soberanía: Un principio que se derrumba*, Barcelona: Editorial Paidós, 1996 y Gene M. Lyons y Michael Mastanduno (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

<sup>104</sup>> Extrapolando algunas nociones de la física a la sociología y resaltando su pertinencia analógica, Morin señala que: «En vista del segundo principio de la termodinámica, es necesario que (un) sistema extraiga energía del exterior; es decir que, para ser autónomo hay que depender del mundo externo». Edgar Morin, «La noción de sujeto», en Dora Fried Schnitman (ed.), *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1994, p. 69.

