



**La sociedad internacional.
Miradas iberoamericanas**

**Ensayos en homenaje a
Celestino del Arenal Moyúa**

José Antonio Sanahuja (ed.)

La sociedad internacional. Miradas iberoamericanas

**Ensayos en homenaje a
Celestino del Arenal Moyúa**

José Antonio Sanahuja (ed.)

Esther Barbé Izuel

Rafael Calduch Cervera

Yleana Margarita Cid Capetillo

Miryam Colacrai

Cástor Miguel Díaz Barrado

Rafael Grasa Hernández

Susanne Gratius

Gladys Lechini

Manuel Medina Ortega

Manuel Montobbio

Carlos Murillo Zamora

Gustavo Palomares Lerma

Roberto Russell

Felipe Sahagún

Arturo Santa Cruz

Juan Gabriel Tokatlian

Alberto van Klaveren

Fundación Carolina, febrero 2024

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8. 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://www.instagram.com/Red_Carolina)

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:

Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-58822-0

Depósito Legal: M-4401-2024

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Introducción

1. Celestino del Arenal y las Relaciones Internacionales.
Una semblanza intelectual y académica 7
José Antonio Sanahuja

Parte I. La sociedad internacional contemporánea

2. Sociedad internacional híbrida:
gobernanza, solidarismo y soberanismo 41
Esther Barbé Izuel

3. Historicidad en Relaciones Internacionales
y en las relaciones internacionales 59
Yleana Margarita Cid Capetillo

4. La sociedad internacional y el poder 73
Arturo Santa Cruz

5. La investigación para la paz y su hibridación con las Relaciones
Internacionales. Un balance con agenda futura en una sociedad
internacional en cambio 89
Rafael Grasa Hernández

6. Hacia la superación del etnocentrismo y de la teoría
de las Relaciones Internacionales. Reflexiones en gran angular
en homenaje y respuesta a Celestino del Arenal 107
Manuel Montobbio

7. Del concepto de “sociedad internacional” a la teoría clásica
de la integración 129
Gustavo Palomares Lerma

8. Las Relaciones Internacionales desde el Cono Sur de América Latina 149

Gladys Lechini

9. La sociedad internacional en la encrucijada: nuevos actores,
la denominada “paradiplomacia” y sus efectos sobre la política exterior 167

Miryam Colacrai

10. Barco a la deriva: la sociedad internacional del siglo XXI 185

Felipe Sahagún

Parte II. Iberoamérica, España y Europa

11. América Latina y sus grandes estrategias 201

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian

12. La crisis del multilateralismo y América Latina 219

Alberto van Klaveren

13. La concepción del espacio iberoamericano en la visión española:
la perspectiva de Celestino del Arenal 237

Carlos Murillo Zamora

14. Algunos rasgos de la integración latinoamericana a la luz
de la conformación de espacios en la sociedad internacional actual 253

Cástor Miguel Díaz Barrado

15. América Latina y Europa: espejos desde la distancia 277

Susanne Gratius

16. Nacionalismo y supranacionalismo en América Latina 297

Manuel Medina Ortega

17. La proyección exterior de España en un mundo en transformación:
fortalezas y debilidades 311

Rafael Calduch Cervera

Obras de Celestino del Arenal 333

Relación de autores/as 347

11. América Latina y sus grandes estrategias

Roberto Russell
Juan Gabriel Tokatlian
Universidad Torcuato di Tella

1. Gran estrategia: dos acepciones

“Gran estrategia” es un concepto polisémico. El problema semántico no se limita solo a su ontología, incluye preguntas que involucran cuestiones fundamentales referidas a su misma posibilidad o razón de ser, o sobre el agente que la concibe y realiza. ¿Es una facultad solo reservada a los grandes poderes o, dicho de otro modo, pueden los países medianos y aun los pequeños tener una gran estrategia? La noción de que es un atributo tan solo de los grandes poderes es parte del saber convencional en materia de Relaciones Internacionales, particularmente en el mundo anglosajón donde el concepto de gran estrategia ha tenido su mayor desarrollo. A nuestro juicio, este enfoque es una muestra más de lo que Celestino del Arenal ha denominado, en varios de sus estudios, la preponderancia de lo etnocéntrico (Del Arenal, 2014). En su misma línea de análisis, sostenemos en este trabajo que los países que no forman parte del reducido grupo de grandes poderes pueden concebir y poner en práctica una gran estrategia.

En su génesis, la idea de gran estrategia estuvo asociada a la forma en que un país debería comportarse ante una gran guerra, a la “política en ejecución” en un contexto bélico, para ponerlo en palabras de Liddell Hart, quien se ocupó del tema de manera pionera. Sin embargo, su idea de gran estrategia también implicaba el manejo de la situación de “subsiguiente paz”. El vínculo establecido por Hart entre gran estrategia y conducción de la paz contribuyó al desarrollo posterior de un abordaje más comprehensivo del término que se expresa en su relativa “desmilitariza-

ción” y en el reconocimiento de que la formulación e implementación de una gran estrategia pueden darse tanto en un contexto de guerra como de paz.

La acepción más común del concepto es la que lo entiende como un gran plan detallado y deliberado en el que se identifican prioridades y amenazas, se definen intereses, se relacionan medios y fines y se establecen políticas y metas de largo plazo. Aunque de uso menos frecuente, pero importante a los fines de este trabajo, gran estrategia puede también entenderse como un gran eje ordenador de un patrón de conducta internacional. Se trata aquí de un marco general de referencia que se nutre de ideas y de principios orientadores y que procura preservar o alcanzar intereses nacionales considerados fundamentales¹. La definición que propone Hal Brands se inscribe en esta óptica. Según este autor, una gran estrategia es una “lógica” que “vincula los más altos intereses de un país a sus interacciones cotidianas con el mundo” (Brands, 2012: 3). En un sentido bastante similar, Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry y William C. Wohlforth definen una gran estrategia como “un conjunto de ideas para desplegar los recursos de una nación con el fin de alcanzar sus intereses en el largo plazo” (Brooks, Ikenberry y Wohlforth, 2012/2013: 3).

1.1. Gran estrategia en América Latina

El tema de la gran estrategia no ha ocupado en América Latina un lugar significativo en el debate institucional, partidista o académico. Sin embargo, es posible pensar en la existencia de grandes estrategias puestas en práctica por los países de la región si se las concibe no como un plan formal sino como una lógica. Desde este punto de vista, nos parece que América Latina ha seguido por más de cien años dos grandes estrategias que, a diferencia de lo que sucede en países como Estados Unidos, no han sido codificadas en documentos oficiales y hasta carecen de nombre: las llamaremos la “lógica de la autonomía” y la “lógica de la aquiescencia”.

Ambas se fundamentan en la situación subordinada de América Latina en el sistema internacional. Así, su implementación tiene lugar en un contexto jerárquico en el que los Estados latinoamericanos interactúan con los grandes poderes en condiciones de desigualdad de poder en todos los indicadores políticamente significativos. Por esta razón, autonomía y aquiescencia son grandes estrategias propias de los países secundarios o menores en el sistema internacional. Los grandes poderes definen sus grandes estrategias siguiendo lógicas claramente distintas y que resultan de su condición privilegiada de poder. En

¹ Sobre las diferentes acepciones del concepto “gran estrategia” véase Slove, 2018.

estos casos, hay un *alter ego* a contener o sobre el que se quiere prevalecer. En cambio, para el subordinado el *alter ego* es un dominante —o más de uno— respecto del cual procura adaptarse o ganar más libertad.

En términos extremos, puede asumirse a la autonomía como pura libertad y a la aquiescencia como pura sumisión, condiciones que no reflejan la realidad política de las relaciones de jerarquía ni los objetivos que procuran ambas lógicas, si se llevara el argumento al absurdo. La pura autonomía no cabe aun en los planes del más poderoso ni la pura sumisión en los del más débil de los Estados. La aquiescencia total se puede inscribir en la tradición colonialista o imperial: habría pleno sometimiento y una situación de dominación difícil de revertir. La autonomía absoluta implicaría una capacidad, voluntad y oportunidad de decidir solo de acuerdo a los intereses y propósitos unilaterales de un país.

Así, las lógicas de la autonomía y aquiescencia, con diferentes gradaciones, se ubican y oscilan a lo largo de un *continuum* entre estos dos extremos ideales. La lógica de la autonomía procura la ampliación de márgenes de libertad mientras que la lógica de la aquiescencia implica una adaptación deliberada a un contexto restrictivo en el que el vínculo con el dominante es central para el subordinado. Pese a ello, también supone la aspiración a una mayor independencia de la influencia externa (Triska, 1986). Es, por lo tanto, una decisión de la voluntad y no una imposición desde el exterior². Si así lo fuera no cabría hablar de gran estrategia, sería lisa y llanamente pura subordinación. La aquiescencia involucra con frecuencia el tipo de conductas que Juan Carlos Puig denominara “dependencia nacional” entendiéndolo por ello que los grupos gobernantes racionalizan las asimetrías de poder y se trazan objetivos para lograr el máximo beneficio de la situación de dependencia, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción

² Es posible identificar dos modalidades de aquiescencia que denominamos forzosa y voluntaria. En el primer caso, la acomodación ante el poderoso es prácticamente inevitable. Los cursos de acción de la política exterior del débil están muy restringidos y, en consecuencia, ello refuerza la subordinación al poderoso. Esta forma de aquiescencia es propia de asimetrías en las que el débil carece de libertad para autogobernarse. A diferencia de la aquiescencia forzosa que se presenta como una situación en la que se consiente por la “falta de libertad”, la aquiescencia voluntaria implica un “sacrificio de libertad” a cambio de un compromiso práctico que beneficia a ambas partes. El dominante asegura un orden que es funcional a sus intereses y propósitos y el subordinado compensa su sacrificio de libertad satisfaciendo otros intereses. De su parte, prima una racionalidad de adaptación ante la asimetría de poder que obedece tanto a convicciones como a razones de pura conveniencia. Se apoya el *statu quo* impuesto por el fuerte a cambio de sus favores materiales (inversiones, ayuda, comercio), provisión de seguridad y sostén de la coalición gobernante. Su condición de posibilidad es una suficiente concurrencia de objetivos, relevancia e intereses recíprocos capaz de generar el espacio para el intercambio de anuencia por recompensas.

autónoma en el futuro (Puig, 1980: 150-152). No debe confundirse entonces con el alineamiento automático, que es más un eslogan que una forma de hacer política exterior, ni con mera pasividad. El aquiescente no sigue en todo a la potencia dominante ni es un simple títere de sus deseos.

Cuatro breves observaciones finales para concluir esta sección. Primero, es preciso señalar que América Latina no es un actor internacional; en consecuencia, cuando hablamos de las grandes estrategias de la región hacemos referencia a las dos lógicas que han orientado las relaciones internacionales de los países del área a pesar de las notables diferencias apreciables entre ellos. También vale aclarar que un mismo país puede haberse regido en distintos y sucesivos momentos de su historia tanto por la lógica de la autonomía como por la de la aquiescencia.

Segundo, y en directa relación con el punto anterior, cabe hacer una breve aclaración sobre el sujeto de la acción tanto autónoma como aquiescente. Por razones de espacio, nos basta señalar aquí que cuando nos referimos al agente de la gran estrategia nuestra unidad de análisis es el Estado, al que atribuimos intereses, intenciones e identidades, sin desconocer por ello que la opción por la autonomía o la aquiescencia tiene diferentes efectos distributivos, beneficia a algunos actores e impone costos a otros en el plano doméstico³. Penetrar la “bola de billar” del Estado es fundamental para comprender las preferencias internas y externas de las elites, las coaliciones internas de poder y sus vinculaciones internacionales, y las ideas e intereses que ganan o pierden según la gran estrategia escogida.

Tercero, es necesario advertir que junto a las lógicas de la autonomía y de la aquiescencia, los países de la región han desarrollado lo que llamamos “pequeñas grandes estrategias” para distinguirlas de las dos anteriores. Ellas se caracterizan por lo siguiente: su alcance geográfico se limita a las naciones vecinas o a una subregión de Latinoamérica; su fuente son las disputas fronterizas o la competencia por la influencia en una subregión; sus objetivos son la defensa de un territorio o el mantenimiento o expansión de la influencia; y su foco está puesto en las amenazas a la seguridad que provienen de un país o países limítrofes o geográficamente próximos.

Las pequeñas grandes estrategias han procurado responder a situaciones y procesos de naturaleza vecinal; esto es, han sido concebidas y desarrolladas para enfrentar retos y amenazas locales con independencia de las dinámicas propias del juego de poder global de los grandes poderes. Sin embargo, su puesta en práctica tuvo un impacto directo e importante en el despliegue de las opciones estra-

³ Sobre la dimensión económica y sus implicancias para toda gran estrategia, véase Narizny, 2017.

tégicas vinculadas a las lógicas de la autonomía y la aquiescencia y, por consiguiente, en las relaciones de la región con el resto del mundo; en particular con Estados Unidos. Las disputas territoriales y las rivalidades para ganar espacios de influencia fortalecieron identidades nacionales excluyentes como también fuertes recelos. Más aún la idea misma de la autonomía fue empleada para alentar sentimientos nacionalistas respecto a los vecinos. Al mismo tiempo, las rivalidades dentro de la región acentuaron las preferencias de ciertas élites por una estrecha relación con Washington con el fin de lograr equilibrios subregionales, desalentar ambiciones expansionistas o entorpecer potenciales liderazgos. En ambos casos, la gran estrategia perdedora fue la lógica de la autonomía.

Finalmente, cabe observar que Estados Unidos es el “otro” principal hacia el cual se han orientado históricamente ambas lógicas. En el caso de la autonomía siempre hubo otros “otros” que fueron vistos, según los momentos, como actores importantes para reducir y compensar la situación de dependencia de Estados Unidos, un lugar que ocuparon Europa, países del denominado Sur y hasta la Unión Soviética, más por razones pragmáticas que ideológicas. En la actualidad, el proceso en curso de redistribución mundial de poder, riqueza e influencia, en el que destaca el ascenso de China como un nuevo “otro”, presenta oportunidades, desafíos y dilemas inéditos para la concepción y ejecución tanto de la autonomía como de la aquiescencia. Nos ocupamos brevemente de este tema en la última sección.

2. Autonomía y aquiescencia: fines, medios y opciones estratégicas

La noción de gran estrategia que desarrolló en su momento Liddell Hart suponía la coordinación política y burocrática en los más altos niveles del Estado y el empleo de toda la gama de recursos estatales para hacer frente a una gran guerra. Una situación que justificó entonces el calificativo de *grand*. Por lo contrario, la gran estrategia de autonomía responde en lo más básico a tiempos de paz y en circunstancias que no se caracterizan por una emergencia suprema o la necesidad de hacer frente a un claro enemigo. Sin embargo, cabe asimismo calificarla como “gran estrategia” porque reúne una serie de atributos que así lo ameritan: tiene profundas raíces en la retórica y la acción políticas de América Latina; ha perdurado en el tiempo; ha mantenido firme la relación entre fines y medios; y, a pesar de sus fallas, ambigüedades y contradicciones en el terreno de la práctica— como sucede con toda gran estrategia— ha constituido un eje ordenador, una guía nor-

mativa y un poder causal de la política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos. Además, ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación periférica de la región, en su “autoafirmación” y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana.

Los *finés* específicos de la gran estrategia de autonomía son: el incremento de la capacidad de autogobernarse sin interferencias del exterior; el aumento de los márgenes de acción internacional; la restricción del poder de las grandes potencias; y la transformación de estatus. Sus *medios* son: la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; el regionalismo (entendido como integración, cooperación y concertación con los países de la región); la apelación activa al derecho; el recurso a los organismos internacionales; y el empleo de modalidades de *soft power*⁴.

En la práctica, la lógica de la autonomía derivó en cuatro opciones estratégicas principales a las que recurrieron los países latinoamericanos por más de cien años: el *soft balancing*, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva. El *soft balancing* consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias y para defender o hacer valer intereses propios. La diversificación procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia. El repliegue implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, a integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales. Finalmente, la unidad colectiva busca aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal.

Estas cuatro opciones, propias de países medios y pequeños, ponen de manifiesto que la gran estrategia de la que proceden tiene un “núcleo duro” diferente al de las grandes potencias: limitados atributos de poder, especialmente en el plano militar; amenazas a la seguridad o estabilidad en condiciones de fuerte asimetría; énfasis en el desarrollo económico; compromiso con el derecho, los regímenes y las instituciones internacionales; un alcance geográfico más estrecho

⁴ Sobre el empleo por parte de América Latina de los medios propios de una gran estrategia de autonomía, véanse Russell y Tokatlian, 2013.

que el de los poderes centrales; y voluntad de modificar el orden internacional tanto por razones prácticas como morales⁵.

Junto a la “lógica de la autonomía” ha persistido en la región como gran estrategia secundaria la “lógica de la aquiescencia”⁶. Al igual que la primera resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican a un espacio que Estados Unidos ha considerado históricamente bajo su órbita de hegemonía regional. Así, ha sido una estrategia de adaptación a un vínculo signado por grandes asimetrías de poder e interés que limitan, en diferentes grados, los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos. Estas restricciones se acentúan por factores tales como el valor estratégico del país para al dominante, cercanía geográfica al poderoso, tamaño del subordinado, magnitud del papel que juega el dominante en la política exterior y doméstica del subordinado.

Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia (acceso a mercado, inversiones, ayuda o apoyo político); construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su colaboración o protección para sostener las fuerzas políticas y sociales o los intereses personales de ciertos líderes que la practican. Los medios utilizados son diversos: pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales).

Las opciones estratégicas que derivan de la lógica de la aquiescencia son el acoplamiento, el acomodamiento y el *engagement*. El acoplamiento implica la aceptación del *statu quo* internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración y concertación regional profundas que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington. El acomodamiento consiste en prác-

⁵ Por el contrario, los componentes comunes del “núcleo duro” de toda gran estrategia de una potencia son los siguientes: la posesión de cuantiosos recursos de poder; la voluntad de emplearlos, en particular los instrumentos militares; la existencia de amenazas que provienen esencialmente de naciones semejantes en términos de poderío; el foco puesto en los temas de seguridad del Estado; la disposición a preservar o maximizar poder; una proyección de alcance geográfico global; y un ambicioso sentido de misión sobre el papel internacional del país fundado en razones prácticas y morales: “defender el mundo libre”, “asegurar el orden establecido”, “afirmar la primacía”, son algunas de las consignas que suelen acompañar la configuración de una gran estrategia por parte de los principales actores del sistema mundial.

⁶ Uno de los autores que más ha desarrollado la noción de aquiescencia y su aplicación a la política exterior es Mouritzen, 1988.

ticas caracterizadas por el recurso a la concesión a las preferencias o exigencias del otro para evitar su molestia, ira o castigo. Por ejemplo, aceptar o someterse tácita o explícitamente a las presiones o demandas de Estados Unidos en cuestiones tales como comercio, migraciones, aranceles o drogas ilícitas. Así, se asimila la “guerra contra las drogas”, se evita responder simétricamente a la imposición unilateral de aranceles a las exportaciones, se resignan prioridades en las negociaciones de tratados de libre comercio o se imponen medidas draconianas para controlar el flujo de personas hacia Estados Unidos. Finalmente, el engagement, entendido en su acepción de encargo, implica acompañar a Estados Unidos en calidad de “proxy” en acciones o políticas hacia un tercer país, sea de la región o extracontinental. Por ejemplo, los llamados “conflictos de baja intensidad”, las “coaliciones de voluntarios” y el “cambio de régimen” constituyen modalidades de coerción que Estados Unidos ha empleado por décadas. Así, casos emblemáticos han sido el papel de Honduras para facilitar la actuación militar de los “contras” en aras de debilitar y socavar al gobierno sandinista en Nicaragua, la realización de operaciones encubiertas por parte de los militares argentinos en la guerra civil de El Salvador y en apoyo a los “contras”, el envío de tropas para participar en la guerra de Corea (Colombia) o en la invasión a Irak en 2003 (Honduras y El Salvador), la colaboración diplomática en la lucha contra el Estado Islámico (Panamá) o el activo involucramiento para cercar, sancionar y eventualmente derrocar al gobierno de Venezuela (Colombia).

Como puede apreciarse, hemos inscrito la lógica de la aquiescencia, al igual que la de la autonomía, en su contexto histórico. Lo expresado sobre fines, medios y magnitud de las restricciones vale asimismo para estrategias de aquiescencia y de autonomía que se desarrollen en el futuro frente a otros vínculos de carácter muy asimétrico, como puede ser el caso de los que pudieran establecer algunos países de la región con China.

3. Autonomía y aquiescencia en la práctica

Las lógicas de la autonomía y la aquiescencia experimentaron variaciones en sus contenidos y práctica, pero sus fines y medios constitutivos han permanecido altamente constantes. La lógica de la autonomía ha sido la más empleada, la más extendida en el tiempo y en el espacio geográfico de la región, la que ha contado con los niveles más altos de legitimidad y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas. Por el contrario,

la lógica de la aquiescencia alcanzó a menos países, fue utilizada de modo esporádico o intermitente por países grandes y medianos de la región, con la sola excepción de Colombia que adoptó esta gran estrategia por varias décadas siguiendo el dictado del *respice polum*⁷. Los países pequeños, fuertemente dependientes y cercanos a Estados Unidos, la han practicado en forma prolongada y persistente. Cuando procuraron optar por la autonomía, por lo general luego de experimentar revoluciones o alentar reformas percibidas por Washington como amenazas a sus intereses económicos o de seguridad (por ejemplo, Guatemala, Cuba, Granada o Nicaragua), sufrieron altos costos infligidos por Estados Unidos.

Debido a su carácter de lógica dominante, la autonomía equivale por su centralidad a la estrategia de contención del comunismo desplegada por Estados Unidos durante la Guerra Fría al tiempo que la supera en extensión temporal. En efecto, se desarrolla de manera incipiente a fines del siglo XIX, se fortalece en los años de la disputa Este-Oeste, pierde importancia relativa y sufre modificaciones en la década del noventa, resurge con viejos y nuevos contenidos a partir de los inicios del siglo XXI y atraviesa en la actualidad una fase de declive. Estos altos y bajos de la gran estrategia de autonomía nos remiten a una reflexión que esgrimió con fuerza argumental y validación empírica Celestino del Arenal en su prolífica producción académica sobre la política exterior de España. En ellos nos advierte que los márgenes de autonomía pueden atravesar distintas etapas, a saber: la reafirmación, el debilitamiento y la recuperación. Para Del Arenal la autonomía no es una condición ni debe verse como un ejercicio cristalizado e imperecedero. Antes bien, está sujeta a permanentes cambios, tanto avances y resurgimientos como retrocesos y fases de atenuación⁸.

En sus primeras expresiones en América Latina, su eje fue la defensa del principio de no intervención, tuvo un carácter fundamentalmente defensivo, empleó el equilibrio suave como opción estratégica preferida y se dirigió a las potencias europeas y a un ascendente Estados Unidos para contrarrestar tanto las amenazas de intervención como las acciones de fuerza. Los medios elegidos fue-

⁷ La entrada de Colombia al siglo XX fue dramática y traumática para el país. La pérdida en 1903 de Panamá, alentada por Estados Unidos, llevó a la nación a la introversión, al tiempo que condujo a que la élite se impusiera una política exterior orientada preponderadamente a Estados Unidos. Con una mezcla de pragmatismo y aprensión la clase dirigente racionalizó la dependencia frente a Washington a través de la llamada Doctrina Suárez. El excanciller y expresidente Marco Fidel Suárez acuñó el lema *respice polum* —mirar hacia la estrella del Norte; hacia Estados Unidos— porque “el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América”. Véase, Suárez, 1914: 3.

⁸ Véase, en particular, Del Arenal, 2011.

ron la creación de doctrina y la diplomacia multilateral⁹. En los años de la Guerra Fría, combinó prácticas ofensivas y defensivas y una compleja amalgama de nacionalismo, reformismo, desarrollismo, estatismo y regionalismo cerrado que tuvo expresiones diferentes e intensas a lo largo y ancho de América Latina. La visión predominantemente negativa del orden mundial y el temor a la expansión de la hegemonía estadounidense en el continente llevaron a definir la autonomía por oposición al “otro”, estableciendo distancias, poniendo escudos y procurando la autosuficiencia. En esta clave, la región utilizó en plenitud las cuatro opciones estratégicas propias de la lógica de la autonomía. Sin embargo, la hegemonía de Washington y la dinámica de la confrontación Este-Oeste redujeron de manera significativa, en particular hasta los años ochenta, sus márgenes efectivos de acción internacional.

La victoria de Occidente en la Guerra Fría y el avance de la globalización neoliberal en los noventa restaron espacio y debilitaron las ideas fuerza que habían sostenido a la lógica de la autonomía, más aún se presentaron como obsoletas. El equilibrio suave perdió su sentido fundamental de restricción de poder. Asimismo, y a tono con el espíritu de la época, el principio de no intervención se tornó más flexible, varias naciones apoyaron la injerencia humanitaria en el marco de la ONU y la promoción y defensa de la democracia en el plano hemisférico, a través, por ejemplo, de la Resolución 1080 de 1991 y la Carta Democrática de 2001 de la Organización de Estados Americanos. La diversificación también perdió buena parte de su sentido original: de opción estratégica destinada a contrarrestar la dependencia de Estados Unidos, pasó a adquirir un perfil casi puramente mercantil. La unidad colectiva también se vio limitada pues varios países procuraron relaciones más estrechas con los triunfadores de la Guerra Fría que con sus vecinos de Latinoamérica.

De este modo, toda la región —con la excepción de Cuba y en menor medida de Brasil— procuró adaptarse a la nueva realidad de los noventa apelando en diferente medida a las opciones estratégicas propias de la lógica de la aquiescencia que tuvo entonces sus años de apogeo como nunca antes en su historia independiente. El unipolarismo y el triunfo de los mercados parecían no ofrecer otra al-

⁹ Los casos más destacados fueron los aportes de las doctrinas Calvo (1868), Drago (1902), Tobar (1907), Carranza (1917) y Estrada (1930); la acción diplomática desplegada en defensa del principio de no intervención tanto en las Conferencias Panamericanas como en la Sociedad de las Naciones; y la participación en el Comité Consultivo de Jurisconsultos (antecesor del Comité Jurídico Interamericano), establecido en 1906, y en el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (antecesor de la Corte Internacional de Justicia), creado en 1921.

ternativa. La posición de vanguardia la tomaron el México de Carlos Salinas de Gortari y la Argentina de Carlos Menem. Sin embargo, y por su poder relativo e identidad internacional, Brasil se acomodó al nuevo contexto mundial y regional sin resignar la idea de la autonomía, aunque puso de manifiesto la necesidad de dotarla de nuevos contenidos y nuevas prácticas. Las voces más relevantes de la Cancillería brasileña de esta época señalaron la necesidad de transitar de la “autonomía por la distancia” a la “autonomía de la participación”¹⁰. (Fonseca, 1998). Los supuestos que subyacían a esta propuesta coincidían solo en parte con los que sustentaban al acoplamiento. Si bien se reconocía la victoria de Occidente en la Guerra Fría y la necesidad de adaptarse a la globalización, Brasilia nunca aceptó la idea de una “nueva Roma”; antes bien su mirada estaba puesta en el proceso global de difusión del poder y la riqueza en el que Brasil procuraba desempeñar un papel importante.

Luego del 11 de septiembre, y con más fuerza tras la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003 y en buena medida por el unilateralismo de Estados Unidos y el surgimiento de nuevas coaliciones domésticas de corte progresista en Latinoamérica, renació el interés por la autonomía. El equilibrio suave recuperó importancia en la práctica de un buen número de países latinoamericanos y se manifestó tanto en ámbitos multilaterales (la ONU, en especial) como a través del minilateralismo (en los que se destaca la presencia activa de Brasil). La región volvió a levantar y defender el principio de no intervención en ocasión de la segunda guerra a Irak en 2003. La diversificación retomó sus componentes originales de compensación en su vertiente más política, pero también mantuvo para muchos países su perfil fundamentalmente mercantil. La unidad colectiva tuvo asimismo nuevas y múltiples expresiones: la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011), son los ejemplos más importantes de una nueva y heterogénea arquitectura de espacios asociativos. En este contexto, el repliegue siguió perdiendo significación.

Sin embargo, esta fase de recuperación de la lógica de la autonomía y que tuvo acaso una cuota excesiva de optimismo en cuanto a su reafirmación, no pudo consolidarse. Gradualmente, la relación entre Estados Unidos y China se volvió más tensa y compleja, incluso antes de la llegada al poder de Donald Trump. La llamada *pivot strategy* de Barack Obama puso en evidencia que los componentes de disputa

¹⁰ Véase Fonseca, 1998. Sobre una definición de la autonomía que tiene varios puntos de contacto con la autonomía de la “participación”, véase nuestro desarrollo del concepto “autonomía relacional”, en Russell y Tokatlian, 2010.

y rivalidad iban creciendo sobre los mensajes de colaboración y una política que combinaba *containment* y *hedging*. La caída de los precios de los productos primarios colocó un límite elocuente a las políticas regionales basadas en una mezcla de neo-desarrollismo y neoestatismo. Los cuestionamientos de diverso tipo a los gobiernos de la llamada “marea rosa” se fueron reflejando en las urnas en distintos países. En breve, las condiciones domésticas, regionales y mundiales que facilitaban el despliegue de políticas autonomistas se fueron erosionando con más intensidad política y alcance geográfico. El pasaje de la primera década del siglo XXI a la segunda década resultó traumático para los gobiernos y fuerzas sociales que favorecieron por algunos años la gran estrategia de la autonomía.

3.1. Aquiescencia: ¿de lógica secundaria a dominante

Como señalamos, la autonomía, con sus distintos énfasis, variaciones y modalidades, constituyó, en general, la gran estrategia predominante en América Latina. Dinámicas y coyunturas globales, la preponderancia de Estados Unidos en el continente, acompañada en algunas circunstancias de prepotencia, fenómenos regionales y procesos políticos domésticos se entrelazaron y reforzaron para que ella prosperase y se fortaleciera en diversos momentos históricos. A nuestro entender estamos en un contexto nuevo y peculiar, difícil de definir categóricamente con un término, en el que esta combinación de factores repercute ahora en contra de las opciones autonómicas y, en consecuencia, habilita alternativas propias de la lógica de la aquiescencia que tienden a expandirse.

No es nuestro propósito, dado el espacio disponible para este escrito, abordar todos los planos de intersección —el mundial, el continental, el regional, el interno— que contribuyen a que la gran estrategia de aquiescencia florezca de modo extendido en América Latina. Si quisiéramos hacer hincapié en la dimensión regional y su impacto en el continuum autonomía-aquiescencia.

América Latina es una región que ha perdido históricamente gravitación en el mundo y que parece hoy abocada a divergir cada vez más. Lo primero conduce a la debilidad y lo segundo a la fragmentación, la combinación de ambos procesos agudiza la dependencia. Algunos indicadores —entre muchos disponibles— ejemplifican esta declinación. En 1945, cuando se creó la Organización de Naciones Unidas, el peso del voto regional era significativo: de los 51 miembros iniciales 20 eran de América Latina. En la actualidad la ONU tiene 193 miembros y la dispersión del voto de la región le resta aún más influencia como bloque. Datos de la CEPAL revelan que la participación latinoamericana en el total de las exporta-

ciones mundiales fue del 12% en 1955 para descender al 6% en 2016. De acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, las solicitudes de nuevas patentes provenientes de América Latina en el año 2007 alcanzaron el 3,1% del total y las de Asia el 49,7%; en 2017 esta cifra bajó al 1,8% mientras que la de Asia aumentó al 65,1%. Global Firepower ha confeccionado un índice de poder militar con 55 indicadores: en 2006, Brasil, México y la Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2019, Brasil se situó en el puesto 14, México en el 34 y Argentina en el 38. En el ranking sobre “poder blando”, elaborado en la University of Southern California y la consultora Portland, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019. Un informe de 2018 del Banco Mundial sobre desigualdad destaca que ocho de los diez países más desiguales del mundo están en la región: Haití (2), Honduras (3), Colombia (4), Brasil (5), Panamá (6), Chile (7), Costa Rica (9), y México (10).

A su vez, las iniciativas de concertación e integración de diversa índole están en franco retroceso y deterioro. Una mezcla de estancamiento, desaliento y fragilidad atraviesa por igual, aunque con variada intensidad, al Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la Alianza del Pacífico, el ALBA, la CELAC, y la UNASUR. Durante la “marea rosada” de los gobiernos de centroizquierda el espíritu a favor de más asociación chocó con las limitaciones de cada proyecto interno. La crisis financiera que estalló en 2008 mostró que las opciones nacionales y aisladas prevalecieron sobre las regionales y mancomunadas. Si bien los discursos y las banderas de unidad fueron la nota predominante desde comienzos del siglo XXI, particularmente en América del Sur, factores exógenos como el auge de China y el ascenso de otros países de Asia reforzaron la primarización de las economías, ofrecieron nuevas oportunidades de vinculación con actores extrarregionales que tuvieron un efecto centrífugo en materia de integración y concertación regional¹¹. El actual “reflujo neoliberal” de los gobiernos de derecha y la voluntad de la Administración Trump de recuperar una primacía de manera pendenciera han acentuado estas tendencias. El corolario estratégico de esta situación es el deslizamiento hacia una mayor irrelevancia de América Latina en la política mundial y la pérdida de autonomía relativa en sus relaciones internacionales con el consiguiente riesgo para muchos países de colocarse en una situación inédita de doble dependencia vis-a-vis China y Estados Unidos. No se trata de situaciones ni de impactos idénticos, pero hay un aspecto en común: ambos actores ejercen una intervención más directa en los asuntos de la región: La proyección del poder militar y

¹¹ Véase al respecto, Sanahuja, 2017.

las políticas coercitivas de Estados Unidos han recobrado fuerza en tanto que la influencia económica y política de China se ha ido robusteciendo.

Con respecto a Estados Unidos vale señalar aquí dos cuestiones importantes. Primero que este país nunca ha sido pasivo en materia de relaciones interamericanas, ya sea en lo económico, en lo político, en lo asistencial y en lo militar. La Doctrina Monroe perdió vigencia, pero eso no significa que Estados Unidos se haya retirado de América Latina. Washington siempre ha estado presente en la región con distintas iniciativas, focos de atención e intensidad. Segundo, el carácter de esta presencia y de los vínculos interamericanos no ha respondido necesaria ni linealmente a las fases de caída y restauración relativas del predominio estadounidense en el mundo. Dicho de otro modo, la simple fórmula “a mayor hegemonía, más aquiescencia y a mayor declinación, más autonomía” resulta equívoca para el análisis de las relaciones Estados Unidos/América Latina.

En los años setenta, y a raíz de la derrota en Vietnam, el debilitamiento del consenso bipartidista en materia de política exterior, la reafirmación de la Unión Soviética, el activismo del Movimiento de Países No Alineados y el empoderamiento relativo del Tercer Mundo surgió una lectura sobre la declinación de Estados Unidos que parecía tener expresión *urbi et orbe*. No fue el caso en América Latina: Washington auspició golpes de Estado, optó, como era usual desde el inicio de la Guerra Fría, por la estabilidad (autoritaria) en vez del reformismo (democrático), y ganó adhesiones en el combate contra el comunismo en la región. Varios países se tornaron sus *partenaires* en el continente y a nivel mundial. En los años de la Posguerra Fría algunos países se alinearon con Washington, pero otros notaron que el nuevo escenario abría posibilidades para una práctica menos condicionada por factores ideológicos y, por lo tanto, que ofrecía espacios abiertos para el ejercicio de una autonomía prudencial. Después de los atentados del 11/9, los esfuerzos de la administración de George W. Bush se orientaron a asegurar una primacía agresiva de Washington. Sin embargo, la región, alejada de los *hot spots* del mundo, con precios en alza respecto a sus materias primas y con gobiernos nacional-populares y progresistas en América del Sur, pudo desplegar políticas exteriores de distanciamiento, impugnación o confrontación respecto a Washington. La misma consigna “America First” y el eslogan de campaña “Make America Great Again”, utilizados por Donald Trump, son una admisión implícita de la declinación del poder relativo de Estados Unidos, un proceso que muy probablemente no tendrá marcha atrás a pesar de los dichos y deseos de muchos estadounidenses. La hegemonía regional de Estados Unidos se ha debilitado y casi nadie asume su hipotético rejuvenecimiento. Sin embargo, Washington ha logrado acrecentar su intervención e influen-

cia en la región y América Latina, en una muestra más de la falta de correspondencia necesaria entre declinación relativa del poderoso y mayor autonomía del subordinado, se ha movido en dirección a una mayor aquiescencia.

Por ejemplo, acompañando a Estados Unidos en su cruzada sin fin contra las drogas o aceptando sin cuestionamiento las políticas regresivas del gobierno de Trump en materia ambiental, de derechos humanos y de migraciones. La región no necesita una segunda Cuba en el caso de Venezuela, pero ha carecido de la capacidad de diseñar e implementar una solución constructiva propia, en gran medida por secundar a Washington en una estrategia coercitiva que no propicia, en la práctica, más estabilidad en la región. Por otra parte, el retroceso del regionalismo y de la diplomacia multilateral al interior de la región no puede atribuirse de manera principal a la voluntad o las políticas de Washington. Antes bien, ello obedece principalmente a factores endógenos y presenta rasgos más agudos que los que pueden observarse en otras áreas del mundo, particularmente en el Sur global¹². Lo mismo cabe para el debilitamiento de *soft power* que algunos países supieron desplegar hace unos años.

Por su parte, China se ha acercado a Latinoamérica con recursos económicos y de manera pragmática, sin provocar a Estados Unidos y acentuando los lazos de Estado a Estado. Su despliegue regional moderado y en favor del *statu quo* se ha visto favorecido por la ausencia de jugadores locales con capacidad de vetar esta relación a diferencia de lo que ocurrió con la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Desde la década de los noventa, la región inscribió sus relaciones con Beijing, debe reconocerse que, con cierta ingenuidad, en el marco de la así llamada política de “compromiso confiable”. Esta forma de vinculación se encuen-

¹² Por ejemplo, en África, la Unión Africana (heredera de la Organización de Unidad Africana) creada en 2001 encabeza las operaciones de paz en África (incluidas las que lleva a cabo la ONU) y participa activamente en la mayoría de las negociaciones políticas del continente, al tiempo que en 2018 se firmó el Tratado Continental Africano de Libre Comercio. En el sudeste de Asia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático acordó en 2019 lo que se conoce como Iniciativa Multilateral de Chiang Mai compuesta por la ASEAN + 3 (China, Japón y Corea del Sur) y la autoridad monetaria de Hong Kong y cuyo fin es la cooperación mediante un *swap* de monedas: la crisis financiera de finales de los años noventa en el área impulsó la creación de este mecanismo que hoy tiene un fondo de 240.000 millones de dólares. En Asia central se creó en junio de 2001 la Organización de Cooperación de Shanghái (Rusia, India, Pakistán, China, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán más Estados observadores y socios), concebida como un foro inicial de cooperación en materia de seguridad y con la meta posterior de evitar una mayor proyección regional de Estados Unidos en lo que fue su proclama de la “guerra contra el terrorismo” después de los atentados del 11-S. En síntesis, hay un amplio acuerdo entre observadores y participantes acerca la crisis del multilateralismo en el plano mundial pero aún con ese telón de fondo las realidades diplomáticas, políticas y económicas regionales han sido y son relevantes para comprender la forma, el alcance y el contenido de la institucionalidad multilateral en cada área.

tra hoy agotada dado que no contempla ni responde a los efectos menos deseados de la proyección de China en América Latina, tales como la reprimarización de las economías, las actividades poco sensibles al medio ambiente de parte de algunas inversiones chinas, el ejercicio creciente de ciertas prácticas coercitivas, entre otros. Además, ha posibilitado la gestación de un vínculo fuertemente asimétrico que podría adquirir las características propias de una relación dominación/subordinación en la medida en que China reoriente su estrategia global en clave de gran potencia y que la región continúe con sus ya referidas fracturas y opciones individuales, en ambos casos lo más probable.

En este contexto de asimetría creciente y de debilidad regional, al que cabe ciertamente sumar la renovada proyección de poder e influencia del gobierno de Trump en América Latina, tanto Estados Unidos como China se han mostrado cada vez más proclives a emplear palos y zanahorias en sus relaciones con la región. Un clásico ejercicio de vinculación temática entre dominantes y subordinados contaminado por dos variables fundamentales que operan en detrimento de la autonomía de la región: la disputa global entre Washington y Beijing y el propósito explícito de la Administración Trump de comportarse como si aún fuera un poder hegemónico regional.

La respuesta a esta situación ha sido el corrimiento de la mayoría de los países de América Latina hacia el extremo de la aquiescencia a lo largo de nuestro continuum autonomía/aquiescencia. Como hemos sostenido, la aquiescencia no es alineamiento automático ni pasividad; es una adaptación voluntaria a un contexto interno y externo que presenta fuertes condicionamientos. Para algunos gobiernos, esta adaptación responde a una lógica de conveniencia que es funcional a sus intereses y se subordinan a ella sin cuestionamientos, como lo han hecho en el pasado otros gobiernos latinoamericanos. Para otros, se trata de una adaptación táctica a restricciones que se procura superar, una forma de racionalizar las nuevas asimetrías externas y las debilidades internas y de actuar en consecuencia esperando conseguir algunos beneficios y la llegada de tiempos mejores. Su vocación autonomista y los fines de la lógica de la autonomía siguen orientando su acción externa, pero admiten que los medios y las opciones estratégicas de esta lógica se han debilitado o deteriorado, por razones propias y ajenas a la región, o por la falta de interés en utilizarlas por parte de la mayoría de los gobiernos actualmente en el poder. En suma, para unos y otros la lógica de la aquiescencia más que la de la autonomía ordena su proceder internacional. A nuestro juicio, nada indica que esta situación cambie en corto tiempo. Puesto en términos de Celestino del Arenal, la autonomía atraviesa una fase profunda de debilita-

miento que hará muy compleja y ardua la tarea de las coaliciones políticas, fuerzas sociales y aliados externos que han hecho que, una y otra vez, ella renaciera. A pesar de estas dificultades, cabe sembrar dudas sobre la posibilidad de que la gran estrategia de aquiescencia logre afianzarse.

Referencias bibliográficas

- BRANDS, H. U. (2012): *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*, Monograph, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, PA (agosto).
- BROOKS, S., IKENBERRY, J. y WOHLFORTH, W.C. (2012/2013): “Don’t Come Home, America: The Case Against Retrenchment”, *International Security*, vol. 37, nº 3, I (invierno).
- DEL ARENAL, C. (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2014): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: Una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- FONSECA, G. (1998): *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo, Paz e Terra.
- MOURITZEN, H. (1988): *Finlandization: Towards a Conceptual Theory of Adaptive Politics*, Aldershot, Avebury.
- NARIZNY, K. (2017): *The Political Economy of Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press.
- PUIG, J. C. (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2010): *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- (2013): “América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 104.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización”, *Pensamiento Propio*, nº 44, año 21.
- SLOVE, N. (2018): “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’”, *Security Studies*, vol. 27, nº 1, pp. 27-57
- SUÁREZ, M. F. (1914): *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal.
- TRISKA, J. F. (ed.) (1986): *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, Durham, Duke University Press.

