

América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía

Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy

Roberto Russell

Director de la Maestría y del Doctorado en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato Di Tella / rrussell@utdt.edu

Juan Gabriel Tokatlian

Director del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato Di Tella / jtokatlian@utdt.edu

Resumen: Este ensayo introduce el tema de la gran estrategia y su lugar y práctica en América Latina. Esta cuestión, clave en la política internacional, ha sido y es fuente de intensas e interesantes controversias conceptuales, especialmente en el mundo académico anglosajón, y un punto de referencia esencial para la elaboración de iniciativas y documentos oficiales en los países centrales. En América Latina la gran estrategia ha sido concebida y practicada en una clave singular. Se ha expresado mediante dos lógicas: la aquiescencia y la autonomía. Asimismo, en la región se han manifestado otros dos fenómenos: la existencia de «pequeñas grandes estrategias» y el surgimiento de una primera gran estrategia, en su sentido convencional, como es el caso de Brasil. Después de identificar cuatro etapas concretas en la práctica de la gran estrategia latinoamericana y de explicitar las opciones desplegadas por los países del área se llega a una conclusión de naturaleza conceptual.

Palabras clave: América Latina, gran estrategia, poder, política exterior, aquiescencia, autonomía

Abstract: This essay introduces the issue of grand strategy, and its place and practice in Latin America. This subject, crucial to world politics, has been and continues to be a source of intense, interesting conceptual debate, as well as an essential point of reference for drafting initiatives and official policy guidelines in the central countries. In Latin America, grand strategy has been conceived and implemented in a unique fashion. It has manifested itself through two rationales: acquiescence and autonomy. In addition, it has been expressed through two phenomena: the existence of «small grand strategies» and the emergence of a more conventional first grand strategy, such as the one currently being deployed in Brazil. After identifying four specific historical periods in which a Latin American grand strategy has taken place, and enumerating the options deployed by the countries in the region, the essay concludes with a conceptual examination.

Key words: Latin America, grand strategy, power, foreign policy, acquiescence, autonomy

El tema de la gran estrategia ha sido una fuente de intensas e interesantes controversias conceptuales, especialmente en el mundo académico anglosajón, y un punto de referencia esencial para la elaboración de iniciativas y documentos oficiales en los países centrales. Su definición ha alimentado encendidas polémicas entre expertos y legos que se manifiestan a través de los medios de comunicación –en particular en Estados Unidos–; diferentes propuestas sobre sus líneas maestras han tenido un lugar destacado en las posturas programáticas de varios partidos políticos, principalmente en épocas electorales, en buena parte de Occidente; y su puesta en práctica ha recibido por parte de líderes influyentes y de la opinión pública informada tanto un firme respaldo como fuertes críticas. Algo semejante, pero con otros telones de fondo institucionales, menor visibilidad, dispares grados de transparencia pública y diferentes niveles de debate, ha sucedido en países como Rusia, India y China, entre otros. La centralidad del tema de la gran estrategia para las grandes potencias y poderes gravitantes es un dato elocuente y a la vez sugestivo. Al tiempo que es dable observar una vasta literatura sobre este tópico, también es evidente que el término tiene varias definiciones y distintas connotaciones; puede significar un plan, una visión, una guía, una capacidad, un paradigma, un modelo e incluso una cultura (Venkatshamy, 2012).

Respecto a su origen, prevalece un amplio consenso en cuanto a que fue Basil Liddell Hart quien, retomando aportes de Carl von Clausewitz, abordó con más precisión el tema. Para Liddell Hart (1967: 322), «el papel de la gran estrategia –estrategia superior– es el de coordinar y dirigir todos los recursos de una nación, o de un grupo de naciones, hacia la consecución del objeto político de la guerra, objetivo definido por la política fundamental. La gran estrategia debería tanto calcular como desarrollar los recursos económicos y humanos de las naciones para mantener los servicios de combate; como también los recursos morales, dado que mantener el ánimo y la voluntad de las personas es a menudo tan importante como poseer formas concretas de poder. La gran estrategia debería, además, regular la distribución de poder entre diferentes servicios, y entre los servicios y la industria. Es más, el poder militar no es más que uno de los instrumentos de la gran estrategia, que debería tener en cuenta y aplicar el poder de la presión financiera e incluso la presión ética, para minar la voluntad del adversario. Además, mientras que los horizontes de la estrategia están limitados por la guerra, la gran estrategia mira más allá de la guerra, hacia la subsiguiente paz. No debería únicamente combinar los diferentes instrumentos, sino también regular su uso para evitar causar perjuicio al futuro estado de paz, por su seguridad y su prosperidad»¹.

1. N. del Ed.: Esta cita y las siguientes, cuyas referencias bibliográficas están en inglés, han sido traducidas por el editor.

A partir de esa definición, otros autores han refinado el concepto o propuesto nuevos abordajes. John Lewis Gaddis (1982: 8), por ejemplo, considera que la gran estrategia constituye «el proceso por el cual los fines están relacionados con los medios, las intenciones con las capacidades y los objetivos con los recursos». Paul Kennedy (1991: 5) sostiene que «el punto decisivo de la gran estrategia reside en la política, es decir, en la capacidad de los líderes de la nación de reunir todos los elementos, ya sean militares o no militares, al servicio de la preservación y la mejora de los intereses de la nación a largo plazo (esto es, en tiempos de guerra y de paz)». A su turno, Thomas J. Christensen (1996: 7) la concibe «como el paquete completo de políticas domésticas e internacionales diseñadas para aumentar el poder y la seguridad nacional». Estas definiciones contienen, en forma expresa o implícita, el «núcleo duro» de los elementos que aparecen como comunes a toda gran estrategia de una potencia: 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, que se asienta en los supuestos realistas de las relaciones internacionales; la disposición a preservar o maximizar el poder; una proyección de alcance geográfico global; así como un ambicioso sentido de misión sobre el papel internacional del país fundado en razones prácticas y morales: «ordenar el mundo», «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.

El tema de la gran estrategia según lo hemos presentado hasta aquí no ha ocupado en América Latina, hasta tiempos recientes y en muy pocos países, un lugar significativo en el debate institucional, partidista o académico. El concepto ha sido visto como simultáneamente lejano y ambiguo por aquellos pocos que, dentro y fuera del Estado, han mostrado interés en el asunto. Un relevamiento exhaustivo de libros, ensayos, revistas académicas, documentos públicos, anales legislativos, periódicos y páginas web muestra, en cada país de la región, la exigua producción científica o política, civil y militar sobre el tema. Si en algún momento existió un esbozo de reflexión en torno a algo próximo a lo que se define comúnmente como gran estrategia, ello ocurrió desde mediados de los sesenta hasta finales de los setenta en ciertos países, en el marco de regímenes autoritarios y al calor de las visiones geopolíticas típicas de algunos estrategas militares. Ni siquiera el fin de la Guerra Fría atrajo a intelectuales o funcionarios al estudio o discusión sobre el tema. En escasos nichos universitarios, y en el contexto de determinados cursos sobre la política mundial después del 11 de septiembre de 2001, se comenzó a incluir

bibliografía referida a las grandes estrategias de los países centrales o emergentes, elaborada principalmente en Estados Unidos, sin que ello se tradujera en un mayor interés en abrir el debate académico sobre una cuestión prácticamente ignota para la opinión pública.

Sin embargo, es posible pensar en la existencia de una gran estrategia de América Latina si esta se concibe en una clave distinta. No como un paquete articulado de *políticas* orientadas a un fin estratégico superior, sino como un principio ordenador de la acción externa de países de la región que permanece constante a pesar de los cambios en el «entorno estratégico», tanto en el plano global como regional. La definición de «gran estrategia» que propone Hal Brands (2012: 3) expresa esta forma de aproximarse al tema desde la óptica que proponemos. Según este autor, una gran estrategia es una «teoría» o «lógica» que «vincula los más altos intereses de un país a sus interacciones cotidianas con el mundo». 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 para alcanzar sus intereses a largo plazo» (Brooks *et al.* 2012: 11). Se trata, en ambos casos, de lo que David Pratt (2008) ha llamado una «construcción intelectual» que sirve de guía a la conducta internacional de un país o región con el fin de preservar o alcanzar determinados intereses que se definen como fundamentales. Así, y desde este punto de vista, nos parece evidente que América Latina ha contado por más de cien años con dos grandes estrategias —es decir, «lógicas»— que señalan caminos a transitar para lograr metas axiomáticas de la política exterior. A diferencia de lo que sucede en países como Estados Unidos, estas 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 grandes estrategias se fundan en la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, que consideramos un rasgo estructural. Cabe subrayar que, junto a Richard Rosecrance y Arthur Stein (1993: 13), asumimos que las grandes estrategias «exigen el compromiso, la extracción y la movilización de los recursos societales». Además, y al igual que Kevin Narizny (2007: 1), entendemos que las políticas específicas que se derivan de las dos lógicas mencionadas tienen «diferentes implicaciones distributivas, beneficiando a algunos grupos e imponiendo costes sobre otros». Finalmente, es preciso señalar también 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 políticas exteriores 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 momentos de su historia tanto por la lógica de la autonomía como por la de la aquiescencia.

Dedicamos la siguiente sección a precisar conceptualmente las dos lógicas, identificando sus elementos constitutivos y su «núcleo duro». Además, trataremos brevemente dos temas que ayudan a completar nuestro análisis de la gran estrategia de América Latina: 1) lo que denominamos «pequeñas grandes estrategias» latinoamericanas, con el propósito de dar cuenta de lógicas más acotadas que han servido de guía a los enfoques y políticas de países de la región hacia las naciones vecinas y en materia de seguridad; 2) lo que parece despuntar como una primera gran estrategia de un país latinoamericano: el caso de Brasil. En la sección subsiguiente nos ocuparemos de la práctica de las lógicas de la autonomía y de la aquiescencia apelando a numerosos ejemplos. Cerraremos el trabajo con una conclusión de naturaleza conceptual.

Las lógicas latinoamericanas

La lógica de la autonomía ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas. Esta equivale, por su centralidad, a la estrategia de contención del comunismo desplegada por Estados Unidos en la Guerra Fría, al tiempo que la supera en extensión temporal. Cobra vida a fines del siglo XIX, se fortalece en los años de la disputa Este-Oeste, pierde importancia relativa y sufre modificaciones en la década de los noventa, y resurge con viejos y nuevos contenidos a partir de los inicios del siglo XXI. A pesar de su larga trayectoria y las importantes variaciones que ha experimentado durante más de un siglo, sus elementos constitutivos —fines y medios preponderantes— persisten, si bien con un peso diferente según circunstancias de tiempo y lugar. Sus fines son: el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo; la apelación al derecho; el recurso a los organismos internacionales, y el empleo de modalidades de *soft power*. Además de estos elementos, que operan como ejes centrales de la política exterior, la lógica de la autonomía ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación de dependencia de la región, en su «autoafirmación» (*self-assertion*) y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana.

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 equilibrio blando (*soft balancing*), la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva. El *soft balancing* (Pape, 2005) 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, así como 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* (Schroeder, 1994) 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* (Smith, 2000) 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 que el de los poderes centrales; y voluntad de modificar el orden internacional tanto por razones prácticas como morales.

Junto con la gran estrategia de la «lógica de la autonomía» ha persistido en la región, como gran estrategia secundaria, la «lógica de la aquiescencia». 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 al área de influencia de Estados Unidos; pero en este caso se consiente y asimila, implícita o explícitamente, esta condición. Sus elementos constitutivos se han preservado en el tiempo y se han revelado en diferentes contextos geográficos y en distintas coyunturas. Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y 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). La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento. Ello 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 regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington.

Desde finales del siglo xx, y junto con 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. Estas se caracterizan por lo siguiente: su alcance geográfico se limita a las naciones vecinas o a una subregión de América Latina; 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 próximos. Estos aspectos constituyen el «núcleo duro» de las pequeñas grandes estrategias de América Latina; para alcanzar sus propósitos los países han optado, según momentos específicos y de acuerdo con los recursos disponibles, por el equilibrio interno y/o externo (*internal and/or external balancing*) (Waltz, 1979), el juego pendular (Bizzozero, 2003), la neutralidad subregional (Gutiérrez, 1956), la mediación, el arbitraje y, de modo excepcional, la guerra. Sobre este último aspecto cabe señalar que los países de la región han estado dispuestos a emplear solo como último recurso el poder militar en sus conflictos con los vecinos. En este sentido, y en cualquier comparación de largo plazo, el índice de enfrentamientos bélicos interestatales en América Latina es sustancialmente menor al de otras áreas del mundo (Kacowicz, 1998; Domínguez *et al.*, 2003).

Las pequeñas grandes estrategias de América Latina han procurado responder, en lo fundamental y especialmente durante la Guerra Fría, a situaciones y procesos de naturaleza vecinal; es decir, han sido concebidas y desarrolladas para afrontar 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 estratégicas vinculadas a las lógicas de la autonomía y la aquiescencia y, en consecuencia, 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, así como también fuertes celos, que obstaculizaron o impidieron la realización de la opción unidad colectiva y, en menor medida, el equilibrio suave (*soft balancing*). Incluso 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 elites por el acoplamiento 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, corresponde hacer una breve referencia a los casos de Cuba y Brasil. El primero, después de la revolución de 1959, constituye un ejemplo peculiar de conducta internacional cercana a una gran estrategia por tres razones

principales. En primer lugar, por su semejanza parcial con las grandes estrategias de las potencias: el acento en la supervivencia y la seguridad del Estado; la voluntad de emplear recursos más allá de su geografía cercana; el uso activo de instrumentos militares en la política exterior; y una ambiciosa misión en los asuntos internacionales («promover la revolución», «liberar a los pueblos», «lograr un mundo justo»). En segundo término, por su carácter paradójico: mientras procuraba ser un arquetipo de autonomía vis a vis con Estados Unidos, Cuba era, simultáneamente, un ejemplo de aquiescencia en relación con la Unión Soviética. Y en tercer lugar, por el alcance temporal de la gran estrategia cubana, ya que desde finales de la Guerra Fría la proyección de influencia y la capacidad de acción internacional de La Habana se vieron gradualmente acotadas.

Por su parte, Brasil constituye el único caso en el que, tanto externa (Brands, 2010; Guedes da Costa, 2010; Morales Castillo, 2011) como internamente (De Almeida, 2013; Da Silva, 2007; Pinheiro Guimaraes, 2010), ha aparecido en los últimos años un interés creciente sobre la eventual configuración de una gran estrategia en el sentido convencional y típico de las grandes potencias. Ello se debe a que la nación sudamericana tiene una condición única en América Latina: la de ser un poder emergente con aspiraciones de liderazgo regional y de proyección extrahemisférica. Este país tuvo un primer intento fallido de ascenso al estatus de poder emergente a fines de la década de los setenta, bajo el impulso del denominado «milagro brasileño» y cuando fue considerado por el presidente Richard Nixon el «país llave» de América Latina. Entonces, el escenario mundial y regional no era propicio para concretar esa aspiración. La Guerra Fría imponía a Brasil –y a otros eventuales aspirantes a potencia desde el Sur– márgenes estrechos de maniobra externa. Al mismo tiempo, el dilema de seguridad con Argentina le impedía proyectarse con holgura en el plano extrarregional, pues siempre debía ponderar su flanco vecinal antes de desplegarse en el ámbito global. Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos internos para industrializar el país, la economía dependía fundamentalmente de la producción de bienes primarios con bajos precios internacionales. Paralelamente, alternaba frecuentes ciclos de auge y caída en los que el fenómeno inflacionario terminaba restringiendo el crecimiento y produciendo inestabilidad. Cabe remarcar también que Brasil estaba bajo un régimen autoritario y tenía notables niveles de pobreza.

El intento reciente de elevación de Brasil en la jerarquía internacional se da en un marco externo, regional e interno bien distintos. En un escenario de múltiples polaridades mundiales, el espacio de acción de países intermedios como Brasil tiende a aumentar de manera significativa. Las vacilaciones e indolencias de Estados Unidos en su relación con América del Sur, unidas a su creciente pérdida de centralidad relativa para Brasil, también operan en el mismo sentido. Por otra parte, el fin de las hipótesis de conflicto recíprocas con Argentina hace

que Brasilia ya no deba cuidar sus espaldas cuando se proyecta fuera de la región. El auge de Asia, los altos valores de los bienes primarios y el adecuado manejo de la inflación ofrecen al país buenas oportunidades para el crecimiento económico. Brasil cuenta asimismo con credenciales adicionales para presentarse como un «jugador» confiable y creíble en la política internacional: es una democracia, tiene instituciones algo más sólidas que antaño y ha logrado avances importantes en la lucha contra la pobreza. Así, la comparación con los años setenta posibilita aseverar que la probabilidad de éxito de Brasil como potencia emergente sea más alta que en el pasado. Sin embargo, el alcance de tal condición no está plenamente asegurado: el país afronta severos desafíos internos, entre los que destacan la desigualdad persistente, al auge del crimen organizado, la falta de competitividad y la reprimarización de su economía. En este marco, ha surgido recientemente un gradual y limitado debate interno en clave de una gran estrategia para una potencia emergente, pero en el que sigue ocupando un lugar de predominio el imperativo del desarrollo económico bajo el paraguas de la lógica de la autonomía.

La práctica de las lógicas dominantes

Los países latinoamericanos emplearon el equilibrio suave, la diversificación, el repliegue, la unidad colectiva y el acoplamiento en cuatro etapas que dividimos del siguiente modo con el propósito de hacer más claro nuestro argumento: desde finales del siglo XIX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial; la Guerra Fría; la década de 1990; y la primera parte del siglo XXI.

Primera etapa

A finales del siglo XIX y hasta la década de 1930, América Latina recurrió principalmente al equilibrio suave para resguardar su soberanía externa y la igualdad jurídica de los estados frente a las amenazas de intervención de las grandes potencias y las acciones de fuerza de Estados Unidos. Los medios elegidos fueron la creación de doctrina y la diplomacia multilateral. 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. La opción de la diversificación estuvo fuertemente condicionada por el modo de inserción de América Latina en la economía internacional. Las relaciones exteriores se concentraron en Estados Unidos y Europa, principalmente en el Reino Unido, Alemania, Francia y los Países Bajos. No obstante, los países del Cono Sur tuvieron más margen de maniobra para ampliar sus vínculos comerciales y financieros con las grandes potencias de la época (Rapoport y Madrid, 2002). La opción repliegue se manifestó en las dos grandes guerras mundiales mediante la práctica de la neutralidad y la promoción de la paz. Solo Brasil en la Primera Guerra Mundial y México y Brasil en la Segunda Guerra Mundial enviaron efectivos de combate al teatro del conflicto. Asimismo, a través del impulso del canciller de Argentina, Carlos Saavedra Lamas, se suscribió el Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación en 1933. La unidad colectiva fue una idea incipiente antes que una opción estratégica, que se expresó en varios escritos y discursos que convocaban a la unión de América Latina. Su práctica se vio constreñida por distintas dinámicas nacionales, regionales y mundiales. Como señala Francisco Orrego Vicuña (1984: 471), el inicio del panamericanismo y el creciente despliegue de la proyección de poder de Estados Unidos en la región condujeron a «un modelo político desintegrativo que haría imposible la coordinación buscada en función de los objetivos de la identidad y la autonomía».

El acoplamiento se utilizó para satisfacer objetivos que establecieron las elites gobernantes, aunque también resultó de situaciones de estrecha dependencia de Estados Unidos o de conductas de Washington que no dejaron muchas alternativas a las naciones afectadas. El país que más acompañó a la potencia norteamericana –particularmente en temas de guerra y paz– en la primera mitad del siglo xx fue Brasil, hasta tal punto que Bradford Burns (1966) llamó a la relación entre Washington y Brasilia una «alianza no escrita». Entre el fin de la Primera Guerra Mundial y comienzos de la década de los años veinte, Uruguay fue, según Dante Turcatti (1981), el país latinoamericano más «filoestadounidense». El canciller y más tarde presidente Baltasar Brum (1919-1923) reconocía el valor del panamericanismo; sugería retomar la Doctrina Monroe y constituir una alianza interamericana en torno a ella; promovía la solidaridad continental; y proponía establecer una liga americana, una suerte de Sociedad de las Naciones de ámbito regional. A raíz de la explotación petrolera, y en particular durante la dictadura de José Vicente Gómez (1908-1935), la dependencia de Estados Unidos convirtió a Venezuela en «tal vez, el más “americano” de los países suramericanos» (Kelly y Romero, 2005). La Enmienda Platt de 1901, impuesta por el Congreso estadounidense a la Constitución de Cuba, condujo a varios gobiernos cubanos, desde 1902 en adelante, a apegarse estrechamente a los dictados de Washington. Después de que Colombia perdiera Panamá en 1903, con el claro aliento de Estados Unidos, y una vez terminadas las obras del canal, Marco Fidel Suárez,

canciller del Gobierno de José Vicente Concha (1914-1918) y luego presidente del país (1918-1921), acuñó el lema *respice polum*; según esa fórmula, Colombia debía mirar 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» (Suárez, 1966: 167). El *respice polum* sirvió de guía a la política exterior colombiana durante varias décadas dando lugar a lo que Gerhard Drekonja Kornat (1982) llamó una «relación de *partenaire*».

Segunda etapa

Durante el período de la Guerra Fría, América Latina encontró mayores espacios para poner en práctica sus opciones estratégicas inscriptas en la lógica de la autonomía, aunque la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en la región y la confrontación Este-Oeste redujeron de manera importante, en particular hasta la década de los setenta, sus márgenes efectivos de acción internacional. Asimismo, la región contó a partir de los años cincuenta con un conjunto de ideas-fuerza que dieron mayor sustento teórico y empírico a la lógica de la autonomía. Desarrolladas en trabajos pioneros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y más tarde en ámbitos académicos, estas ideas tuvieron gran impacto porque fueron, en palabras de José L. Romero (1992), «conciencia de una situación y motor de conductas». Entre ellas destacan las siguientes: que el desarrollo económico exigía tanto políticas activas de industrialización como la integración económica regional o subregional para superar la estrechez de los mercados internos; que el orden internacional era predominantemente negativo para América Latina, tanto en el plano político como económico; y que la concertación y la acción multilateral eran indispensables para revertir la situación periférica de la región. Desde esta óptica, el desarrollo económico en el plano nacional y regional, la restricción del poder de Estados Unidos en el plano hemisférico, así como la distensión del conflicto Este-Oeste en el plano global, fueron definidos como condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía latinoamericana.

La creación y desarrollo del sistema de Naciones Unidas (ONU) brindó a América Latina un ámbito formidable para el equilibrio suave, al igual que canales para hacer causa común en numerosos temas con países periféricos de otras regiones. Varios gobiernos del área aprovecharon su pertenencia a este foro global para defender el principio de no intervención y para trabajar a favor de la descolonización, la no proliferación de armas nucleares, el desarme, la distensión y la constitución de un nuevo orden económico internacional. El repliegue se manifestó en la participación en foros como el Movimiento de Países No Alineados y en la promoción —como en el caso de la Argentina— de posturas «terceristas»

(Garza Elizondo, 1990). La diversificación, en particular desde los años sesenta en adelante, se expresó en el impulso a las relaciones «horizontales» con los países del Tercer Mundo y «diagonales» con Europa y el bloque de países comunistas. Algunas naciones, por ejemplo Brasil (Santana, 2003; Sombra Saravia, 1996) y Cuba (Glejeses, 2002; Falk, 1987), desplegaron una activa diplomacia africana. Venezuela lideró en 1960 la conformación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que incluyó a países africanos y asiáticos. Varias naciones buscaron ampliar sus lazos militares, particularmente a través de la adquisición de armamento. Un ejemplo emblemático lo constituyó la relación entre la Unión Soviética y Perú (Berrios y Blasier, 1991). A su vez, diversos países, generalmente pequeños en tamaño y con diferente orientación ideológica, lograron extender sus relaciones exteriores mediante prácticas típicas de *soft power*; estos fueron los casos de Cuba en materia de asistencia sanitaria (Feinsilver, 1993; Kirk y Erisman, 2009; Huish, Carter y Darnell, 2013) y de Costa Rica en el campo de los derechos humanos (Brysk, 2005). Panamá, mediante una combinación asertiva de equilibrio suave y diversificación, logró recuperar su canal a través de un intenso proceso de negociaciones que tuvo lugar durante los mandatos de Omar Torrijos (1969-1982) y Jimmy Carter (1977-1981) (Sánchez, 2007; Méndez, 1976; Arauz y Pizzurno, 2003). La unidad colectiva tuvo logros y frustraciones. Entre los primeros sobresalen la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y del Grupo de Contadora (y su Grupo de Apoyo), la primera por su contribución a la concertación de políticas y a la generación de posiciones comunes durante los años sesenta; el segundo por su aporte diplomático a una salida menos cruenta de la crisis centroamericana durante los ochenta. Además, la región hizo esfuerzos asociativos importantes en materia económica para incrementar su capacidad de negociación en el terreno productivo y comercial. Por ejemplo, en 1960 se crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); en 1969 se concretó el Pacto Andino; en 1973 se conformó la Comunidad del Caribe, y en 1975 se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). El fallido Consenso de Cartagena, de mediados de los ochenta, destaca entre los fracasos de la unidad colectiva dado que no alcanzó a articular una postura regional común en el tema de la deuda externa. El Grupo de Río, heredero de Contadora y Cartagena, y convertido desde finales de la década de los ochenta en el principal espacio de concertación política regional, osciló entre el ímpetu y la parálisis.

El acoplamiento se puso en práctica durante períodos extensos, así como también por lapsos breves y en coyunturas específicas. Los ejemplos prolongados son los de las dictaduras de Duvalier, Somoza, Trujillo y Stroessner en Haití, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay, respectivamente. Con menor

grado de éxito, Banzer en Bolivia, Videla en Argentina y Pinochet en Chile procuraron alinear fuertemente sus países a Estados Unidos. El anticomunismo militante y la expectativa de un soporte permanente de Washington llevaron a que los dictadores del área acompañaran a Washington en cuestiones estratégicas y ubicaran en un lugar marginal a la unidad regional. En el marco del *res pice polum*, Colombia envió tropas a la guerra de Corea en 1950-1953 y luego proporcionó efectivos a la fuerza de emergencia de la ONU en el conflicto del Canal de Suez (Ramsey, 1967) en 1956. Brasil, acoplado a Washington tras el golpe de 1964, lideró la fuerza interamericana que ocupó la República Dominicana en 1965 (Gleijeses, 1978; Lowenthal, 1972).

Tercera etapa

La victoria de Occidente en la Guerra Fría y el avance de la globalización en los noventa influyeron de manera decisiva en las dos grandes estrategias de América Latina. La lógica de la autonomía comenzó a replantearse mientras cedía su lugar dominante a la lógica de la aquiescencia. Las ideas fuerza que habían sustentado a la primera durante los años de la Guerra Fría se debilitaron, más aun, aparecieron en buena parte como obsoletas. Terminada la confrontación Este-Oeste, el mundo se mostraba más amable para con la región y como una fuente de oportunidades más que de peligros. Además, Estados Unidos se presentaba ante el mundo como un victorioso benevolente dispuesto a restringirse y a fortalecer el multilateralismo. En el plano continental, notorias coincidencias entre Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos de América Latina en el campo de la economía, la política y la seguridad auguraban el desarrollo de una fase, acaso inédita, de acercamiento y colaboración en las relaciones interamericanas.

En este ambiente de tono predominantemente positivo, la opción estratégica de acoplamiento vivió su hora de apogeo en América Latina. El unipolarismo y el triunfo de los mercados parecían no ofrecer otra alternativa. La posición de vanguardia la tomaron el México de Carlos Salinas de Gortari y la Argentina de Carlos Menem. Con menos entusiasmo y combinando dosis diferentes de convicción y practicidad, también optaron por el acoplamiento la Bolivia de Gonzalo Sánchez de Lozada, la Colombia de Andrés Pastrana, el Perú de Alberto Fujimori, el Ecuador de Jamil Mahuad, el Paraguay de Juan Carlos Wasmosy, la Nicaragua de Violeta Barrios de Chamorro, el Uruguay de Julio María Sanguinetti, y El Salvador de los gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista, entre otros. Sin embargo, y por su poder relativo e identidad internacional, Brasil se acomodó al nuevo contexto mundial y regional sin resignar a 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» (Fonseca, 1998). Los supuestos que subyacían a esta propuesta solo coincidían 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 cual Brasil procuraría desempeñar un papel importante.

En toda la región, las opciones estratégicas de la lógica de la autonomía recibieron el impacto del nuevo contexto. 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 flexibilizó, 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. Paralelamente, algunos países continuaron desplegando modalidades de *soft power*: a los casos ya mencionados de Cuba y Costa Rica, se pueden sumar los de Chile, Uruguay y Argentina. El primero a través de su promoción de la seguridad humana (Barria, 2002); el segundo mediante su participación en operaciones de paz (Zubriggen, 2005); y el tercero en razón de su política en el campo nuclear. 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, en particular, en los vínculos comerciales incipientes con Asia. México (1993), Chile (1994) y Perú (1998) se incorporaron al Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), siendo Chile el país que más enfatizó los acuerdos de libre comercio como su modo preferido de inserción internacional. La opción del repliegue ya no tuvo la fuerza del pasado: el final de la disputa Este-Oeste, la globalización económica, el regionalismo abierto y el avance de la democracia condujeron a su natural debilitamiento. La unidad colectiva también se vio limitada puesto que varios países procuraron relaciones más estrechas con los triunfadores de la Guerra Fría que con sus vecinos de América Latina. La iniciativa de integración subregional más importante de esta etapa, el Mercado Común del Sur (Mercosur) creado en 1991, tuvo un sentido estratégico distinto para sus dos principales socios fundadores: mientras Brasil acentuaba la dimensión política del bloque, Argentina ponía el acento en su potencialidad económica. A estas diferencias pronto se agregó el proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se impulsaba desde Washington. Argentina percibía el Mercosur como una vía hacia el ALCA mientras que Brasil lo consideraba una valla para frenar la iniciativa de Estados Unidos.

Cuarta etapa

Tras el 11 de septiembre, y con más fuerza después de la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003 y en buena medida por el unilateralismo de la potencia norteamericana y el surgimiento de nuevas coaliciones domésticas de corte progresista en América Latina, renació el interés por la autonomía (Russell y Tokatlian, 2003; Bonilla, 2002; Briceño Monzón, 2011; Tickner, 2003; Quester Morales, 2003). 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: tanto Chile como México, con gobiernos de signo político distintos, y en el marco de la ONU, no respaldaron un ataque sobre Bagdad que no contara con una resolución expresa que legitimara el despliegue militar. Ello, sin embargo, no implicó la prescindencia frente a situaciones políticas y humanitarias críticas como fue el caso de Haití en 2004 (Heine y Thomson, 2011) y que derivó en el envío de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que contó con un importante contingente de efectivos de diez países de América Latina. Es también evidente que no siempre ha existido una coincidencia entre los países del área en cuanto al empleo de la fuerza: por ejemplo, en el caso de Libia en 2011, Colombia votó favorablemente y Brasil se abstuvo en cuanto al establecimiento de una zona de exclusión aérea sobre el país africano. Venezuela desafió incluso a Estados Unidos recurriendo a lo que se llama «estrategias de nivelación» (Kelley, 2005). Caracas también desplegó una modalidad de *soft power* mediante el ejercicio de lo que Javier Corrales (2009) denomina «diplomacia del poder social», brindando asistencia material de diverso tipo sin ninguna condicionalidad; ello extendió la influencia regional y extrarregional de Venezuela durante el «chavismo», pero sin robustecer las arcas venezolanas o su democracia. La diversificación, en el caso de Brasil, retomó sus componentes originales de compensación en su vertiente más política, pero también mantuvo para muchos países su perfil fundamentalmente mercantil. En el primer caso, cabe citar los acercamientos de Venezuela a Rusia y China y las estrechas relaciones establecidas con Irán mediante la firma de numerosos acuerdos de cooperación. La diversificación en un sentido político ya no tiene el ojo puesto solo en Washington, es un juego estratégico más plural que apunta a ampliar el espacio de acción de países de América Latina en un escenario global en el que el Sur tiene más presencia e influencia que antaño. El ejemplo más cercano en este sentido es el caso de Brasil (Vigevani y Cepaluni, 2007), miembro del G4 (con Alemania, India

y Japón), de IBSA (junto con India y Sudáfrica) y de los BRICS (junto con China, India, Rusia y Sudáfrica). Pero hubo también varias experiencias que usufructuaron la sensación de «cambio de época». Un caso interesante, entre varios otros, es el de Bolivia. En agosto de 2010, este país acordó con Corea del Sur un crédito de 250 millones de dólares para la investigación y el desarrollo de las minas de litio del salar de Uyuni, donde se supone que se encuentra la mitad de las reservas mundiales de ese metal. En un plano subregional, destacan las tres cumbres realizadas entre los países de América del Sur y las naciones de África (2006, 2009 y 2013) y entre las naciones de América del Sur y los países árabes (2005, 2009 y 2013). En un plano de alcance latinoamericano, cabe mencionar el Foro América Latina y Asia del Este que ha tenido seis encuentros desde 1999. En el caso de la diversificación mercantil, sobresale el incremento notable y masivo del comercio con Asia, en general, y con China, en particular; la presencia en foros como el G20 (en el que participan México, Brasil y Argentina); la Alianza del Pacífico integrada por Colombia, Chile, México y Perú; y la realización de seis cumbres empresariales entre los países de América Latina y el Caribe y China. En la búsqueda de mayor comercio e inversión, la República Dominicana en 2006, El Salvador en 2008 y Costa Rica en 2010 abrieron sus correspondientes embajadas en la India. Paraguay, el único país suramericano que mantiene relaciones con Taiwán, abrió en Shanghái su primera oficina comercial en la República Popular China. La unidad colectiva tuvo asimismo nuevas y múltiples expresiones: la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y 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.

El acoplamiento se expresó mediante la participación militar de Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana en la «coalición de voluntarios» (*coalition of the willing*) liderada por Estados Unidos en la segunda guerra de Irak de 2003, al tiempo que Colombia y Panamá dieron su apoyo diplomático a la invasión. Otros tres países de la región –Bolivia, Ecuador y Uruguay– tuvieron reacciones ambiguas frente a la acción de Washington. Asimismo, se hizo más evidente la cercanía de los vínculos de México (González, 2012) y Colombia con Estados Unidos, aunque ambos países preservaron –en especial, en el último bienio– su interés por «compensarlos» a través, por ejemplo, de sus relaciones con América Latina y Asia Pacífico. A su turno, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, ambas en materia de lucha contra las drogas, reforzaron el acercamiento de las naciones centroamericanas y caribeñas a Estados Unidos.

Conclusión

Desde finales del siglo XIX hasta nuestros días, la cuestión de la gran estrategia en América Latina se expresó en dos lógicas, una dominante y otra secundaria, que han operado como principios ordenadores de la política exterior de los países de la región: la lógica de la autonomía y la de la aquiescencia, respectivamente. Por su larga duración, ambas experimentaron variaciones en sus contenidos y práctica, pero sus fines y medios constitutivos han permanecido altamente constantes. Los ejemplos que hemos citado muestran sin lugar a dudas que la lógica de la autonomía ha sido la más empleada, la más extendida en el tiempo y en el espacio geográfico de la región, y la que ha contado con los niveles más altos de legitimidad. 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 y en forma prolongada y persistente únicamente por los países pequeños, fuertemente dependientes y cercanos a Estados Unidos, con la sola excepción de Colombia, que adoptó esta gran estrategia por varias décadas siguiendo el dictado del *respice polum*. Para Centroamérica y el Caribe insular la aquiescencia es casi un destino, mientras que para el resto constituye una opción. Por ejemplo, México parece haberse inclinado definitivamente por la lógica de la aquiescencia a partir de la década de los noventa, abandonando así su tradicional adscripción a la autonomía. Tras la crisis hiperinflacionaria de finales de los ochenta y en la inmediata posguerra fría, Argentina optó de forma ostentosa por la aquiescencia para regresar con entusiasmo a la autonomía en 2002 tras una nueva crisis doméstica. Por su gran tamaño, lejanía de Estados Unidos y posición relativa en la región, Brasil ha sido capaz de dotar a la autonomía de contenidos propios en la medida que fue escalando posiciones en el sistema internacional. Circunstancias internas traumáticas ocasionadas por acciones de Estados Unidos como, por ejemplo, la pérdida de territorio, pueden producir respuestas opuestas. Colombia perdió Panamá y optó por la aquiescencia mientras que México, que fue privado de la mitad de su territorio en la guerra con Estados Unidos, hizo de la autonomía hasta los años noventa una condición de su supervivencia como nación y de la defensa de su identidad latinoamericana. Finalmente, cabe destacar que cuando los países pequeños y cercanos a Estados Unidos procuraron optar por la autonomía, generalmente después de experimentar revoluciones internas (por ejemplo, Cuba, Granada o Nicaragua), pagaron un precio muy alto impuesto por Washington.

Como indicamos, cada gran estrategia tiene opciones estratégicas que la caracterizan: el equilibrio suave, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva corresponden típicamente a la lógica de la autonomía, y el acoplamiento a la de

la aquiescencia. Sin embargo, este rasgo no las hace necesariamente excluyentes. En la práctica se han solapado, particularmente en situaciones de crisis o cuando están en juego intereses sensibles o que pueden producir importantes fracturas domésticas. México, por ejemplo, recurrió al equilibrio suave en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para oponerse a la intervención armada en Irak en 2003 a pesar de las fuertes presiones de Estados Unidos.

Estos ejemplos ayudan a aclarar un punto importante: la aquiescencia no implica plegamiento absoluto ni sumisión a una gran potencia. Históricamente y hasta la actualidad, el lugar del «otro» de la aquiescencia ha sido ocupado por Estados Unidos para el conjunto de la región y solo por la Unión Soviética para Cuba, desde la década de los sesenta hasta el fin de la Guerra Fría. La asimetría de poder y la identidad «sureña» de América Latina son factores estructurales que restringen un acoplamiento *tout court*. Estos límites, como lo marcamos en el caso de Colombia, se observan con toda claridad en las votaciones en la Asamblea General de la ONU donde los países de América Latina muestran un perfil de coincidencias con Estados Unidos mucho menor que el de las naciones europeas. Más aun, la aquiescencia puede involucrar con frecuencia el tipo de conductas que Puig (1980) denominara «dependencia nacional», entendiendo por ello que los gobernantes racionalizan la asimetría y se trazan objetivos para lograr el máximo beneficio de la situación de dependencia, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autónoma en el futuro. Este punto nos remite a un aspecto central de la aquiescencia, el de la voluntad de los estados a plegarse a una gran potencia. No siempre ella obedece a los intereses de pequeñas elites que procuran satisfacer intereses egoístas, la aquiescencia puede conducir en ocasiones a satisfacer intereses más amplios de seguridad o a impulsar el crecimiento económico. Tal como hemos señalado, la aquiescencia puede constituir la única gran estrategia viable para ciertos países.

A su vez, la autonomía no implica oposición sistemática a una gran potencia. Supone, en lo más básico, diferencia de intereses en un marco de asimetría. La autonomía tampoco excluye que se compartan ciertos intereses: puede darse el caso de acciones autónomas que muestren al mismo tiempo un elevado nivel de coincidencias con el más poderoso. Por ello, y al igual que en el caso de la aquiescencia, los componentes pragmáticos antes que los ideológicos son lo que predominantemente han llevado a los países a inclinarse a favor de una u otra gran estrategia. Los componentes ideológicos han tenido un papel importante en los casos de gobiernos revolucionarios (la Cuba de Fidel Castro) o fuertemente revisionistas (la Venezuela de Chávez o la Bolivia de Evo Morales) en los que el «otro» de la autonomía adquiere habitualmente el lugar del «enemigo», una imagen que, además, es funcional para aglutinar fuerzas domésticas.

Durante el periodo que abarca este trabajo, la lógica de la autonomía ha experimentado variaciones importantes. En la primera etapa, 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. 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. El «otro» de la autonomía fue claramente Estados Unidos.

En la década de los noventa, el fin de la Guerra Fría, la expectativa de que el nuevo orden internacional traería nuevas oportunidades de inserción y la creencia de que Estados Unidos haría un uso benigno de la unipolaridad fomentaron una redefinición incipiente de la autonomía y, por consiguiente, de sus opciones estratégicas, que se flexibilizaron, debilitaron o languidecieron; tales fueron los casos del equilibrio suave, de la diversificación como «compensación» o del repliegue, respectivamente. De la autonomía por oposición se fue transitando lentamente a una nueva forma de concebir la autonomía que se acerca a la noción que hemos denominado en otro trabajo «autonomía relacional» (Russell y Tokatlian, 2003). Por ella entendemos una participación activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales, sobre todo en la elaboración de normas y regímenes internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global y regional. Esta noción de la autonomía implica una adaptación del concepto a cuatro dinámicas fundamentales, dos sistémicas y dos propias de América Latina: la difusión del poder y la riqueza, y la globalización entre las primeras; la democratización y la creciente interdependencia regional, entre las segundas. Las dos dinámicas globales amplían objetivamente los márgenes de acción internacional de la región al tiempo que le exigen mayores responsabilidades y compromisos externos. Por su lado, la marcha de la democracia, pese a ser despareja, ha posibilitado avances notables en materia de cooperación y concertación en América Latina, en particular en América del Sur. A su vez, la interdependencia ha creado un vasto territorio de intereses y aversiones comunes que requieren formas nuevas de acción colectiva dentro de la región y de cooperación selectiva con actores extrarregionales.

Desde finales de la década de los noventa y en particular a partir del comienzo del siglo XXI, la noción incipiente de autonomía relacional ha sido surcada por

el retorno en ciertos países a la idea de la autonomía por oposición en respuesta a sucesos externos (por ejemplo, el unilateralismo de Estados Unidos en los años de G. W. Bush o la crisis financiera de 2008, con epicentro en Estados Unidos) o internos (por ejemplo, graves crisis domésticas –Argentina– o situaciones de alta inestabilidad –Bolivia y Ecuador–). En estos casos se observa un cambio importante respecto del destinatario de la autonomía. Además de Estados Unidos, se incluyen agencias estatales de países de Occidente e instituciones internacionales –el caso emblemático del Fondo Monetario Internacional– que han favorecido la «globalización neoliberal». Algunos de estos países y otros más cercanos a la idea de la autonomía relacional también muestran preocupaciones sobre el creciente peso de China en la región y sobre el modo de vinculación con Beijing, basado en las exportaciones de mercancías, que muestra los primeros signos de agotamiento.

En este contexto, la lógica de la autonomía se encuentra en una especie de gran laboratorio en el que se debaten contenidos, formas de ejercerla y el «otro» u «otros» de esta gran estrategia. Es probable que de este proceso surja una concepción de la autonomía fortalecida, con las particularidades esperables de una región heterogénea. Con estas diferencias y como en el pasado, la lógica de la autonomía seguirá sirviéndose de sus opciones estratégicas tradicionales, salvo el repliegue que no cabe en un sistema global cada vez más interdependiente. La vigencia de estas opciones se sustenta en los altibajos del proceso de globalización, en la posibilidad siempre presente del uso abusivo del poder por parte de las grandes potencias y en la difusión del poder global. El equilibrio suave preserva su valor para restringir poder y participar en la creación de normas e instituciones internacionales; la diversificación para reducir las vulnerabilidades y aprovechar las oportunidades externas; y la unidad colectiva para defender la paz, ampliar las posibilidades de desarrollo y potenciar la capacidad de negociación. El uso de estas opciones vale tanto para quienes hoy conciben la autonomía como un concepto relacional, como es el caso de Brasil, como para los que vuelven a poner el énfasis en la autonomía por oposición, como son los países del ALBA y, en menor medida, Argentina. También estarán disponibles para países que, como México y Colombia, consideran la autonomía como algo del pasado: las tendrán a su alcance y seguramente las usarán cuando estén en juego intereses vitales. El mapa político de la región nos lleva a concluir que estas tres formas de concebir la autonomía convivirán en América Latina en los próximos años, no necesariamente en conflicto. Antes bien, cabe pensar que de su cruce inevitable resulten formas y modos más ricos de concebir la autonomía y de llevarla a la práctica.

Referencias bibliográficas

- Arauz, Celestino Andrés y Pizzurno, Patricia. *Un siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. 1903-2003*. Tomo I. Panamá: Editorial Libertad Ciudadana y Comisión Universitaria del Centenario de la República de Panamá, 2003.
- Barria, Juan Aníbal. «Chile y la seguridad humana», en: Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (eds.). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO/UNESCO, 2002.
- Berrios, Rubén y Blasier, Cole. «Peru and the Soviet Union (1969-1989): Distant Partners». *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, n.º 2 (mayo 1991).
- Bizzozero, Lincoln. «Uruguay: A Small Country Faces Global Challenges», en: Mora, Frank O. y Hey, Jeanne A. K. (eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. 330.
- Bonilla, Adrian. «Alcances de la autonomía y de la hegemonía en la política exterior ecuatoriana», en: Bonilla, Adrián (ed.). *Orfeo en el infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO, 2002.
- Brands, Hal. *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2012. (en línea) [Fecha de consulta 27.05.2013]: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1121.pdf>
- *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy*. Strategic Studies Institute Monograph, agosto 2010.
- Briceño Monzón, Claudio Alberto. «La política exterior de Venezuela en los tiempos del socialismo del siglo XXI: entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global». *Cuadernos de Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, n.º 12 (julio-diciembre 2011).
- Brooks, Stephen G. et al. «Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment». *International Security*, vol. 37, n.º 3, I (invierno 2012/2013).
- Brysk, Alison. «Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 11, n.º 4 (octubre 2005).
- Burns, E. Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.
- Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Corrales, Javier. «Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy». *The Washington Quarterly*, vol. 32, n.º 4 (2009).
- Da Silva, Aléssio Oliveira. «Brasil: La gran estrategia de un país-continente». *Boletín de Información Centro de Estudios de la Defensa Nacional*, n.º 299 (2007).

- De Almeida, Paulo Roberto. «Uma grande estratégia para o Brasil: Elementos propositivos». [Fecha de consulta: 30.05.2013]: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2418GrandeEstrategiaBrasil.pdf>
- Domínguez, Jorge *et al.*, «Boundary Disputes in Latin America». *USIP Peacework Series*, n.º 50 (septiembre 2003).
- Drekonja Kornat, Gerhard. *Colombia. Política exterior*. Bogotá: La Editora/FESCOL/Universidad de los Andes, 1982.
- Falk, Pamela S. «Cuba in Africa». *Foreign Affairs*, vol. 65, n.º 5 (1987).
- Feinsilver Julie. *Healing the Masses: Cuban Health Politics at Home and Abroad*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Fonseca, Gelson Jr. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Sao Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.
- Garza Elizondo, Humberto. «La tercera posición en política internacional». *Foro Internacional*, vol. 31, n.º 2 (octubre-diciembre 1990).
- Gleijeses, Piero. *Conflicting Missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002.
- *The Dominican Crisis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- González González, Guadalupe. «La identidad internacional de México en el siglo XXI». *Documentos de Trabajo CIDE*, n.º 237 (diciembre 2012).
- Guedes da Costa, Thomaz. «Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations». *Challenges to Security in the Hemisphere Task Force*, (24 de marzo 2010), (en línea) [Fecha de consulta: 30.05.2013] https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Task_Force_Papers/Costa-Grand_Strategy_for_Assertiveness.pdf
- Gutiérrez, Carlos José. «Neutralidad e intervención: Dirección y problemas de la política internacional costarricense durante el primer tercio del siglo XX». *Revista de la Universidad de Costa Rica*, n.º 14 (noviembre 1956).
- Heine, Jorge y Thomson, Andrew S. (eds.). *Fixing Haiti: MINUSTAH and Beyond*. Tokio: United Nations University, 2011.
- Huish, Robert; Carter, Thomas F. y Darnell, Simon C. «The (Soft) Power of Sport: The Comprehensive and Contradictory Strategies of Cuba's Sport-Based Internationalism». *International Journal of Cuban Studies*, vol. 5, n.º 1 (2013).
- Kacowicz, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa en Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press, 1998.
- Kelley, Judith. «Strategic Non-Cooperation as Soft Balancing: Why Iraq was not Just about Iraq». *International Politics*, vol. 42, n.º 2 (2005).

- Kelly, Janet y Romero, Carlos. *Venezuela y Estados Unidos: Coincidencias y conflictos*. Caracas: Ediciones IESA/Los Libros de El Nacional, 2005.
- Kennedy, Paul. «Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition», en: Kennedy, Paul (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- Kirk, John M. y Erisman, H. Michael. *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution, and Goals*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Liddell Hart, Basil H. *Strategy*. London: Faber & Faber, 1967, 2ª edición.
- Lowenthal, Abraham. *The Dominican Intervention*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.
- Méndez, María. «Panamá, el canal y la zona del canal». *Nueva Sociedad*, n.º 26 (septiembre-octubre de 1976).
- Morales Castillo, Rodrigo. «Evaluación de la gran estrategia brasileña». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n.º 93 (octubre 2011).
- Narizny, Kevin. *The Political Economy of Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- Orrego Vicuña, Francisco. «Sistema internacional, democracia y pluralismos: Incidencias en la coordinación regional de políticas exteriores». Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984, Tomo II.
- Pape, Robert A. «Soft Balancing against the United States». *International Security*, vol. 30, n.º 1 (verano 2005).
- Pinheiro Guimaraes, Samuel. «Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global». *CARI Serie de Artículos y Testimonios*, n.º 60 (marzo 2010).
- Pratt, David. «Is There a Grand Strategy in Canadian Foreign Policy?». *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 10, n.º 2 (invierno 2008).
- Puig, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Quester Morales, Waltraud. «Bolivia. The Struggle for Autonomy», en: Mora, Frank O. y Hey, Jeanne A. K. (eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- Ramsey, Russell W. «The Colombian Battalion in Korea and Suez». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 9, n.º 4 (octubre 1967).
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo. «Los países del Cono Sur y las grandes potencias», en: Rapoport, Mario y Cerro, Amado Luiz (comps.). *El Cono Sur: Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

- Romero, José Luis. *Las ideas políticas en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 9.
- Rosecrance, Richard y Stein, Arthur A. «Beyond Realism: The Study of Grand Strategy», en: Rosecrance, Richard y Stein, Arthur A. (eds.). *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «From Antagonistic to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone». *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º 1 (primavera 2003).
- Sánchez, Peter M. *Panama Lost? U.S. Hegemony, Democracy, and the Canal*. Gainesville: University Press of Florida, 2007.
- Santana, Ivo da. «Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África das décadas de 1970 a 1990». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2 (julio-diciembre 2003).
- Schroeder, Paul. «Historical Reality vs. Neo-realist Theory». *International Security*, vol. 19, n.º 1 (verano 1994).
- Smith, Peter. *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Sombra Saravia, José Flávio. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 aos nossos dias)*. Brasília: Editora UnB, 1996.
- Suárez, Marco Fidel. *Obras*. Bogotá: Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo, 1966.
- Tickner, Arlene B. «Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in Between?», en: Mora, Frank O. y Hey, Jeanne A. K. (eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.
- Turcatti, Dante. *El equilibrio difícil. La política internacional del Batllismo*. Montevideo: Arca, 1981.
- Venkatshamy, Krishnappa. «The Problem of Grand Strategy». *Journal of Defence Studies*, vol. 6, n.º 3 (julio 2012), p. 113-128.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. «Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification». *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 7 (2007).
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- Zubriggen, Cristina. «Política exterior, defensa y las operaciones de paz: ¿Una estrategia coherente? El caso del Uruguay». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n.º 1 (2005).