

ISSN: 2221-4135



# Revista Andina de Estudios Políticos

<http://www.iepa.org.pe/raep>

Zapata, Sandra. 2017. «El regionalismo latinoamericano en la primera década del siglo XXI: repensando la idea de autonomía». *Revista Andina de Estudios Políticos* 7(2):67-91.

**Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA**

[www.iepa.org.pe](http://www.iepa.org.pe)

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

## EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI: REPENSANDO LA IDEA DE AUTONOMÍA

*THE LATIN AMERICAN REGIONALISM IN THE FIRST DECADE OF THE XXI CENTURY: RETHINKING THE IDEA OF AUTONOMY*

Sandra Zapata  
Universidad de Salamanca

### Resumen

El nuevo siglo ha traído consigo importantes transformaciones en el sistema internacional que ponen en relieve los cambios en las relaciones de poder, cooperación y conflicto entre los actores que en él confluyen. En América Latina, los cambios experimentados en la primera década del siglo XXI han propiciado el resurgimiento de nuevos proyectos de regionalización -como ALBA, UNASUR, CELAC- y se ha revitalizado los debates sobre la integración regional, el nuevo regionalismo latinoamericano y la cooperación sur-sur. Esto plantea varios desafíos teóricos y prácticos. El desafío teórico parte de la re-interpretación del regionalismo desde una perspectiva latinoamericana de las relaciones internacionales, y el práctico hace referencia al renovado auge que ha ganado la idea de autonomía y el debate sobre su vigencia para el análisis de la región en la época contemporánea. El objetivo de este artículo es poner en relieve las principales consideraciones teóricas alrededor de la constante aspiración de los países latinoamericanos de alcanzar mayores márgenes de autonomía en las estrategias de política exterior, partiendo desde un punto de vista crítico y pluralista de las relaciones internacionales.

**Palabras clave:** Estructura internacional. Autonomía. Regionalismo. Integración regional. América Latina.

### Abstract

The new century has brought important transformations to the international system that highlight the changes in power relations, cooperation and conflict among the actors that are part of it. In Latin America, the changes experienced in the first decade of the 21st century have led to the resurgence of new regionalization projects, such as ALBA, UNASUR and CELAC, and with those changes the debates on regional integration, new Latin American regionalism and South cooperation have been revitalized.

This poses a theoretical challenge related to the interpretation of regionalism from a Latin American perspective of international relations; and a practical challenge regarding the characterization and validity of the idea of autonomy in the contemporary era. The objective of this article is to highlight the main theoretical considerations around the constant aspiration of Latin American countries to achieve greater margins of autonomy in foreign policy strategies considering a critical and pluralistic point of view of international relations

**Key words:** International structure. Autonomy. Regionalism. Regional integration. Latin America.

---

**Sandra Zapata:** Doctorante del programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca. Miembro del equipo de investigación de Flacso-España. Sus líneas de investigación son cooperación internacional, cooperación Sur-Sur, economía política del desarrollo, integración regional en América Latina. Contacto: [sandra8zapata@usal.es](mailto:sandra8zapata@usal.es)

## **EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI: REPENSANDO LA IDEA DE AUTONOMÍA**

### **Introducción**

Durante la primera década del siglo XXI la región latinoamericana retoma como parte de su política exterior la construcción de estrategias y políticas con fines autonomistas, en particular, en lo referente al campo de la integración regional. La creación de nuevos mecanismos regionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en el año 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2007 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, ha hecho que se revitalice el debate acerca de las opciones de inserción internacional de los países periféricos, especialmente entorno a estrategias de cooperación regional y Cooperación Sur-Sur (CSS) en un mundo globalizado.

Esto plantea un desafío teórico relacionado con la interpretación del regionalismo desde una perspectiva latinoamericana de las relaciones internacionales; y un desafío práctico referente a la caracterización y vigencia de la idea de autonomía en la época contemporánea. El objetivo de este artículo es poner en relieve las principales consideraciones teóricas alrededor de la constante aspiración de los países latinoamericanos en alcanzar mayores márgenes de autonomía en las estrategias de política exterior, así como el estrecho vínculo de ésta con el regionalismo y la CSS. Para ello, resulta necesario reflexionar sobre la distribución del poder y la globalización en el orden internacional actual; así como entender los factores de cambio y transformaciones en la estructura internacional que han traído de vuelta enfoques alternativos a aquellos predominantes en el campo de las relaciones internacionales.

Para lograr este acometido se parte del análisis de la región como proceso histórico que se desarrolla en un marco de acción específico y se recurre a las contribuciones de los principales enfoques teóricos en las relaciones internacionales para entender los paradigmas que han dominado el entendimiento del regionalismo latinoamericano. Se dará especial énfasis en el pensamiento crítico porque parte de la premisa que toda teoría tiende o a promover un orden existente o entender el cambio, conflicto y desarrollo del mismo (Cox 1986). Posteriormente, se busca que las escuelas de pensamiento 'regionales' asuman un rol central en el estudio del regionalismo, para lo cual se hace un recorrido sobre las principales contribuciones del pensamiento autonomista latinoamericano y los aportes sobre su vigencia para entender los procesos de integración en curso.

### **La estructura internacional en disputa: distribución de poder y globalización**

Para reflexionar sobre el regionalismo y la autonomía en el actual contexto internacionales indispensable analizar las relaciones de poder, cooperación y conflicto entre los actores que en él confluyen. ¿Por qué partir del análisis de estos temas? Porque la naturaleza del poder y las distintas

formas en que éste ha transformado su ejercicio y distribución han acentuado los lazos de dominación-dependencia entre países, haciendo de la asimetría una característica estructural del sistema internacional contemporáneo y porque los cambios en las estructuras internacionales-visualizados en las dinámicas de conflicto Norte-Sur<sup>1</sup>-han exacerbado el resurgimiento del ‘Sur Global’, dando mayor auge a iniciativas de CSS y regionalismos ‘estratégicos’.

Un punto de partida para comprender los cambios en el sistema internacional, el poder y el carácter asimétrico adquirido por las desigualdades Norte-Sur –sus contradicciones, tendencias, conflictos- es analizar el ‘marco de acción’ en un período histórico dado (Krippendorff 1985; Bernal-Meza y Lavagna 2000). Para ello, un camino corto es preguntarse ¿cómo llega a concebirse dicho orden mundial?, ¿quién se beneficia?, ¿cómo se distribuyen los costos y beneficios [de la existencia de una estructura y de unas reglas determinadas]? (Cox 1986, 207-8; Strange 1988; Krasner 1976).

Existe consenso en que el orden internacional contemporáneo está conformado por un conjunto de normas, reglas e instituciones consolidadas por las potencias hegemónicas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y que combina aspectos políticos, económicos e ideológicos. En el ámbito político, el orden internacional se ha transformado de un paradigma Este-Oeste a un escenario postguerra fría (Cox 1986) y en los tiempos que corren se visualiza una transición del Occidente europeo y norteamericano hacia el Oriente asiático (Stengel 2017) (Ash, 2017); mientras que en el ámbito económico, éste ha sido fundamentado por el Sistema de Bretton Woods que institucionalizó el orden económico internacional bajo principios neoliberales de apertura de la economía y desregulación de las finanzas (Krugman 2009; Ferguson y Coffman 2010).

Este orden internacional consolidó el modelo de globalización neoliberal con una influencia homogeneizadora, que impulsa las fuerzas del mercado hacia una sociedad abierta en perspectiva lineal, instaurando el capitalismo global –la actual visión que se ha impuesto como ‘globalización’ y constituye el signo ideológico del capitalismo actual. Esto ha legitimado la hegemonía de los socios más poderosos en detrimento de los países periféricos que se han incorporado al sistema internacional en condiciones asimétricas (Bernal-Meza 2008).

El carácter estructural de las desigualdades ‘Norte-Sur’ deriva tanto de la constitución de este orden mundial neoliberal, como de la manera en que los países beneficiarios de dicha estructura han desplegado sus estrategias y recursos sobre él para consolidarlo y profundizarlo; es decir, de la manera en cómo las potencias hegemónicas (Bieler y Morton 2004; Cox 1993) han aplicado formas de dominación y poder sobre el ‘Sur’. Esto es especialmente relevante para

---

<sup>1</sup>Resulta inevitable adoptar las categorías Norte-Sur para analizar el auge de la cooperación sur-sur y regionalismo contemporáneo. Dichas categorías agrupan desde una lógica geopolítica a los países considerados como ‘desarrollados’ y ‘en desarrollo’ por parte de los organismos internacionales.

entender cómo las dinámicas de desarrollo han estado situadas en el juego de coordenadas que entiende a un 'Norte' como 'desarrollado', 'primer mundo', 'centro' y un 'Sur' como 'subdesarrollado', 'tercer mundo', 'periferia' -y sus distintas combinaciones-, dependiendo de la ubicación geopolítica y factores económicos de los países (Santander 2016, 28).

Para captar las presunciones no explícitas en el ejercicio del poder resulta útil adoptar una definición amplia y comprensiva del 'poder estructural'<sup>2</sup> entendido como 'la capacidad de una persona o grupo de personas para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás' (Strange 1983, 38). El clásico texto de Lukes (1974) ofrece una visualización tridimensional del poder, que en una primera dimensión incluye mecanismos o procesos de tipo coercitivo o directo donde la toma de decisiones se mide con la obtención de resultados. El poder bidimensional, además de lo anterior, toma en cuenta la definición de la agenda y el análisis de la estructura de toma de decisiones en procesos formales o informales. Finalmente, la tercera dimensión, además de los dos anteriores, incluye la conformación de expectativas y preferencias e incluye los intereses, ideas y significados intersubjetivos que orientan dichas preferencias (Lukes 1974).

Históricamente encontramos que el Norte ha tenido la capacidad de ejercer el poder y conformar un orden internacional de acuerdo a sus intereses, no solo a través de lógicas de colonización o uso de poder militar directo, sino también a través de la concentración de las decisiones en organismos multilaterales creados en su seno y bajo sus reglas-instauradas con el sistema creado en Bretton Woods y sus organismos internacionales como el FMI, OMC, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Adicionalmente, las potencias tradicionales han tenido mayor capacidad para establecer determinadas narrativas, expectativas y preferencias mientras que los países del Sur se han adscrito de manera subordinada a un sistema internacional diseñado por potencias hegemónicas sus instituciones y mecanismos en marcha. Tal es el caso de la instauración de modelos de desarrollo y la narrativa que sustenta la idea de que los países 'atrasados' deben aspirar a emular y alcanzar a los 'más adelantados' (Santander 2016; Sanahuja 2007).

Precisamente dentro de este contexto, en la primera década del siglo XXI, retoma auge la cooperación Sur-Sur y las iniciativas de regionalismo 'estratégico'<sup>3</sup>—en detrimento de las alternativas individualistas— como un camino para escalar la estratificación sistémica. Con ello, se revitaliza el debate sobre la autonomía como objetivo insoslayable de la política nacional, dado que cuanto más autónomo es un ente mayores posibilidades tiene de desarrollarse como mejor lo entiende (Bernal-

---

<sup>2</sup> El poder estructural define oportunidades y riesgos, establece incentivos y sanciones, y los costes de oportunidad de las opciones disponibles para cada actor, condicionando de antemano su actuación. de igual manera, permite analizar cómo se percibe y define el riesgo, se intenta mitigar, y se convierte en «coste» (Strange 1983).

<sup>3</sup> El regionalismo estratégico es un proceso que resulta de una alianza entre Estados-nación y empresas transnacionales o empresas nacionales que han iniciado un proceso de internacionalización de sus actividades económicas (Briceño, 2006: 32).

Meza 2016, 96). De esto deriva que se impulsen procesos multidimensionales que incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia que buscan erigirse como estrategias complementarias o alternativas –según las visiones– que buscan hacer frente a un sistema internacional asimétrico y corregir sus persistentes desigualdades (Santander 2016, 30).

En este marco, el regionalismo está inevitablemente vinculado al análisis del orden internacional porque todo proceso de regionalización genera repercusiones en el sistema internacional tanto porque los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial, como porque estas estrategias conllevan alianzas que pueden incidir en el curso de procesos ideados desde el Norte (Bernal-Meza 2008, 4).

### **Factores de cambio y transformaciones en la estructura internacional: resurgimiento del Sur Global**

El análisis de los factores de cambio y transformaciones en las estructuras del sistema internacional resulta especialmente relevante para los países periféricos, carentes de poder en el concierto internacional, porque la conformación de tal estructura limita su margen de autonomía y decisión. Por ende, para poder conseguir algunos de sus objetivos de política exterior, este grupo de países depende de la cooperación y concertación de alianzas, capacidad de negociación internacional, funcionamiento de foros, instituciones y regímenes internacionales (Bernal-Meza 2004, 1).

Desde la década de los sesenta y comienzos del nuevo milenio se materializa un conjunto de profundos eventos en el que especialistas de diversas orientaciones y disciplinas coinciden es el comienzo de un nuevo tiempo histórico –que marca profundos cambios en el orden creado por la Pax Americana (Huntington 1998). Las nuevas dinámicas geoeconómicas y geoestratégicas en la estructura de poder existente se reflejan en la transición de un mundo unipolar a un orden internacional donde ‘el mundo no es ni unipolar, ni multipolar, ni caótico; es estas tres cosas al mismo tiempo’ (Nye 2011, 213).

Esta transición se ha articulado con la reubicación de los centros de gravedad del poder mundial del ‘eje transatlántico’ hacia un nuevo y dinámico ‘eje transpacífico’ –que se ha convertido en el área más grande de comercio mundial siendo China, India, Corea del Sur, Sudáfrica, los países que más se han destacado (Bigsten 2004). El auge de los países emergentes ha posibilitado que los antiguos Estados periféricos incrementen su influencia internacional y trasladen los focos de generación de instituciones, bienes globales y normas internacionales hacia el Asia Pacífico y, eventualmente, hacia el Sur Global (Serbin 2016). Inciden en la configuración de este proceso el ascenso de los BRICS, la creación del Banco de Inversión e Infraestructura de Asia (AIIB), las propuestas de reformas en el Consejo de Seguridad de NNUU (Grabendorff 2015, 12). Por su parte, China lidera narrativas regionales como el acuerdo de libre comercio de Asia Pacífico

(FTAAP), la asociación regional económica comprensiva (RCEP), la política de ‘cooperación comprensiva’ de China hacia América Latina; la ‘ruta de la seda’ (‘Onebelt, Oneroad’) impulsada en el ámbito euroasiático (Serbin 2016).

Dichas dinámicas han provocado una creciente presencia de actores del Sur Global en la región de América Latina. El gigante asiático desplazó a los socios tradicionales y ocupó los primeros lugares como principal proveedor de las importaciones de los países latinoamericanos y para 2015 figuró como uno de los principales destinos de exportación para Brasil y Chile y el segundo para Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela (Svampa y Slipak 2015).

La pérdida de prominencia de las relaciones entre América Latina con sus socios del Norte en el área económica e institucional implicó el reposicionamiento y la diversificación de las relaciones con nuevos socios del sur, contribuyendo a la aceleración e intensificación de las relaciones Sur-Sur. Esto junto con las transformaciones a nivel interno de la región, tales como el ascenso al poder de los diferentes gobiernos de tinte progresista y el gran liderazgo carismático de los presidentes de Brasil y Venezuela representaron el ‘retorno de la política’ (Dabène 2012) y trajeron de vuelta las ‘agendas de desarrollo’ de los Estados. Durante este período, su política exterior encaminó iniciativas de regionalización focalizadas en fortalecer la cooperación política, social y financiera y buscar el consenso en el ámbito multilateral como estrategia para la inserción internacional de la región en el orden mundial (Lechini y Morasso 2015, 128). Se impulsaron instituciones como ALBA, UNASUR, CELAC como iniciativas que buscan diseñar una estructura regional propia y da cuenta del convencimiento de los Estados acerca de los beneficios de la integración regional.

Este dinamismo social y económico de los diferentes procesos de cambio parece haber determinado la adopción de las estrategias de la política exterior latinoamericana. Por un lado, una política exterior que apunta a sostener el orden actual del escenario internacional –fortaleciendo modelos que buscan soluciones parciales a las grandes problemáticas del desarrollo más que a las causas de su emergencia. Es decir, un modelo que opta por una mayor vinculación a las potencias tradicionales y centros de poder político y económico del Norte. Por el otro, una política exterior basada en elementos estratégicos que amalgama una perspectiva del proceso de cambio mundial y anclada a una posición pluralista (eje cambio de la estructura social, seguridad, desarrollo tecnológico, integración regional y reposicionamiento hacia el sudeste asiático). Es decir, un modelo que rechaza a las políticas surgidas tras el Consenso de Washington, opta por fortalecer la capacidad rectora y reguladora de los Estados e impulsa la integración y la cooperación sur-sur. Dichas medidas buscan fortalecer la identidad regional y la proyección de la autonomía latinoamericana esbozando propuestas innovadoras para resistir a la globalización capitalista.

## **El regionalismo en el tablero de transición de poderes: debates teóricos y enfoques predominantes en las relaciones internacionales**

El regionalismo latinoamericano ha sido un tema de alto interés tanto en términos de su historia temprana como de los diferentes enfoques y conceptualización que se han adoptado para su análisis a través del tiempo. La emergencia de proyectos como ALBA, UNASUR, CELAC -que se alejan del prototipo del regionalismo abierto de los años noventa por no buscar como fin último la integración comercial- parece haber dividido las narrativas de análisis regional en dos tendencias: el regionalismo ha fracasado debido a la proliferación de iniciativas, marcadas por debilidades institucionales, que en lugar de unir a la región profundizan la fractura del continente; y por otro lado, el regionalismo se ha constituido en un espacio donde consolidar mayor margen de autonomía, promover nuevas prácticas y métodos de formación de políticas regionales entorno a comunes denominadores.

Dejando a un lado los análisis deterministas, resulta relevante contrastar las visiones teóricas que han dominado la comprensión del regionalismo en el marco de la cambiante dinámica del orden internacional en relación a un contexto político-económico geográficamente e históricamente situado. En las Relaciones Internacionales, las interpretaciones dominantes son dos: el prisma económico donde la regionalización supone un proceso de acercamiento y coordinación de las economías con la finalidad de construir un territorio económico común; y por otra parte, la regionalización como proceso integral de construcción de una región que amalgama factores políticos, económicos, culturales que facilitan la tarea de la integración.

La primera interpretación asimila al regionalismo con integración regional que implica un proceso de acercamiento y coordinación de las economías de los países buscando construir un territorio económico común y su objetivo central es la promoción del comercio, la generación de mayor competencia intra bloque, generación de economías de escala (Balassa 1980). Esta línea teórica se sustenta sobre ciertas premisas básicas: pérdida de soberanía nacional, institucionalización formalizada, integración económica en diferentes niveles (Balassa 1980) convergencia y homogeneidad entre los países. De acuerdo a Haas, la integración regional puede definirse como un proceso mediante el cual los Estados nacionales 'se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos' (Haas 1971, 6). La pérdida de soberanía se da en pro de la construcción de instituciones formales supranacionales que estarían en capacidad de manejar el conflicto. Se promueve la integración como sucesión de cuatro etapas de integración económica, a lo Balassa (1961): zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, política monetaria común. Lo anterior promueve implícitamente la subordinación de lo político a lo económico promoviendo la liberación comercial y financiera en un sistema globalizado de mercados. Este planteamiento tiende a encaminarse a la homogeneidad regional, sin tomar en



cuenta las diferencias estructurales en una misma región, las divergencias de poder nacional o polos nacionales en una misma región (Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016).

Este pensamiento ha sido abordado desde un prisma basado en el individualismo metodológico (Elster 1982) donde la lectura del regionalismo parte del modelo europeo como criterio de ejemplaridad y se busca medir a otros proyectos desde esa experiencia integracionista (Dabène 2012). Así, en el seno de teorías como el funcionalismo, neofuncionalismo y transaccionalismo se ha impulsado el uso de metodologías empiristas que analizan la conducta de actores estatales, la formalización de instituciones homogéneas, la promoción de convergencia nacional a favor de organismos suprarregionales que promueven la globalización neoliberal e institucionalizan las reglas de comercio y finanzas internacionales (Lake 2009; Mansfield y Milner 1999; North 1990; Krasner 1976).

Evidentemente, desde este prisma teórico la integración regional en América Latina ha fracasado porque ha sido resultado de una retórica y ejercicio narrativo repetido a través del tiempo y ampliamente aceptado que moldea intereses y que determina opciones políticas. Se destaca la débil institucionalidad de las organizaciones creadas y se las califica como una moda pasajera que debilita la integración y deja como resultado un regionalismo segmentado, heterogéneo que contribuye a la ‘desintegración’ hemisférica (A. Malamud y Gardini 2012; Andres Malamud 2005; Gardini 2015; Schimmelfennig 2003, 2015) Pastrana, 2013.

Por su parte, en el orden internacional actual, los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados (Bernal-Meza 2008). Para entender este proceso de manera holística es necesario retomar una perspectiva histórica, ecléctica y con métodos variados diferenciando las categorías de región, regionalismo e integración regional, como producto de encuentros históricos específicos (De Lombarde 2016; Vivares y Cvetich 2014; Russell y Tokatlian 2002).

Más allá de entender a la región en clave de esquemas de integración definidas por los mercados internacionales e instituciones formales, la región es una construcción histórico-social políticamente construida y contestada; su evolución y desarrollo está vinculada a los cambios de las estructuras sociales que lo determinan y se encuentran en constante transformación (Cox 2013). El regionalismo hace referencia a las ideas y los proyectos políticos de la región, las fuerzas formales e informales que los constituyen y su análisis está indisolublemente ligado a la globalización, crisis y cambio en el orden mundial. La regionalización es un proceso subyacente de formación de regiones mediante relaciones fácticas, materiales e ideacionales entre las fuerzas sociales y las capacidades productivas de las sociedades en cuestión; los flujos de individuos y grupos, sus vínculos e interrelaciones, la infraestructura que construyen, el intercambio de bienes, servicios, inversiones e ideas. Dicha dinámica va más allá y al mismo tiempo sostiene los proyectos institucionales de arriba

hacia abajo, actualmente identificados como integración regional. En este sentido, el proceso de regionalización no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural (Bernal-Meza y Lavagna 2000).

Este marco analítico parte de la premisa de que las iniciativas de regionalización contemporáneas constituyen proyectos políticos configurados en dos procesos que se influyen mutuamente por circunstancias endógenas (nación-región) y por circunstancias exógenas (región-orden mundial). Tienen como fundamento ontológico que la realidad bajo estudio es el resultado de una compleja interrelación entre ideas, capacidades e instituciones productivas, y entre órdenes del mundo, fuerzas sociales y formas de estado, según la cual la regionalización y la globalización son fenómenos entrelazados de la transformación mundial (Hettne y Söderbaum 2002, 955; Strange 1988) (Cohen, 2001; Strange 1986, Gilpin 2001). Su epistemología se basa en la contextualización histórica de las relaciones entre estructura y superestructura y entre estructura y organismos siendo esencial la contextualización histórica y geográfica de los procesos estudiados. Es decir, se retoma el enfoque del marco global en el que se analiza la globalización –como factor externo que afecta de manera diferenciada a las regiones- y por otro los factores endógenos que promueven relaciones de cooperación-conflicto entre una diversidad de actores (Hettne y Söderbaum 2002; De Lombarde 2016; Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016).

La revisión de los cuerpos teóricos y las comunidades epistémicas predominantes en el estudio del regionalismo constituye un punto de partida para entender las principales visiones que dominan su panorama actual. Sobre esta base de entendimiento, se hace cada vez más importante analizar la perspectiva endógena y las condiciones internas para entender el regionalismo en cada caso en particular. En el proceso de acercamiento al análisis de las dinámicas de regionalismo latinoamericano, varios académicos han llamado en los últimos años ‘romper las cárceles conceptuales’ (Vivares y Cvetich 2014) establecidas e incluir reflexiones teóricas que incorporen el pensamiento de las ‘escuelas regionales’ desde enfoques propios (De Lombarde 2016; Tickner 2008; Vivares y Cvetich 2014).

En esta línea, el aporte teórico surgido en América Latina ha demostrado su capacidad para producir ideas originales y aportar a la teorización y entendimiento del regionalismo, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX con las contribuciones del estructuralismo y el autonomismo.

### **Regionalismo en el pensamiento latinoamericano: principales aportes teóricos**

América Latina ha sido testigo de la evolución de los procesos regionales desde el inicio de su vida independiente hasta la actualidad y su comprensión ha sido un tema de alto interés tanto en términos de su historia temprana como de los diferentes enfoques teóricos usados para su análisis. Resulta relevante retomar las líneas de pensamiento latinoamericano tanto para justipreciar el aporte

teórico surgido desde los países periféricos -y que las teorías tradicionales han pasado por alto- como porque los fundamentos teóricos relacionados con la integración regional aún echan sombra en las más recientes propuestas de regionalismo latinoamericano del siglo XXI (De Lombarde 2016, 1).

Los factores que impulsan la construcción regional en Latinoamérica tienen una vertiente política y económica. Desde la dimensión política y de seguridad, los argumentos a favor de un unionismo regional se encuentran presentes en el pensamiento de líderes políticos y pensadores desde el periodo de independencia en el siglo XIX; quienes veían a la integración como un mecanismo para consolidar la independencia y lograr mayores márgenes de autonomía de los Estados frente a potencias regionales (Briceño Ruiz 2014, 2). Por su parte, la integración económica no surgió de manera inmediata en los Estados recientemente independizados puesto que varios de ellos optaron por el desarrollo basado en la exportación de recursos primarios y solo gradualmente, a inicios del siglo XX, se pensó en la creación de uniones aduaneras intrarregionales como mecanismo de inserción internacional (Briceño Ruiz 2013).

Sobre la base de estos factores de promoción del regionalismo, el pensamiento latinoamericano aporta dos teorías importantes en el ámbito de las relaciones internacionales: el estructuralismo ligado a la teoría de la dependencia cuyo fundamento económico es la base del análisis de la integración regional y el autonomismo ligado al pensamiento político en política exterior.

La teoría de la dependencia, liderada por Prebisch ofrece un primer acercamiento teórico al tema de la inserción internacional y regionalismo tomando como punto de partida la historia de las ideas económicas aplicadas a las condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana. La escuela Cepalina señala que uno de los mejores medios para reducir la dependencia tradicional en el comercio de bienes primarios se logra a través de la promoción de la integración regional y la cooperación económica. Las primeras referencias teóricas en relación al regionalismo pasan de la idea de unionismo a la idea de la constitución de grandes proyectos de escala asociados al desarrollo económico nacional y apoyados en las políticas de industrialización y sustitución de importaciones marcadas por las tensiones centro-periferia (Prebisch 1963).

En este sentido, la región fue entendida como una unidad económica de la periferia subdesarrollada y el regionalismo se abordó en tanto instrumento para mejorar el rendimiento económico y la inserción internacional mediante el desarrollo económico. Por lo tanto, el regionalismo impulsado por la escuela cepalina en los años sesenta era una integración comercialista basada en el mercado y liderada por los Estados, dejando de lado otros temas, actores y la idea de la autonomía como punto de convergencia de los países latinoamericanos que comparten valores e identidad comunes (Puig 1986). La década de los años sesenta y setenta vieron las primeras

manifestaciones de integración desde este enfoque comercial con el impulso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Sobre la base del pensamiento estructuralista, Puig y Jaguaribe coinciden en la premisa de que los estados latinoamericanos se encuentran en una situación de dependencia a potencias externas debido a las relaciones asimétricas existentes entre los países del centro y de la periferia y por ello proponen como indispensable optar por acciones que mejoren la capacidad de toma de decisiones en el sistema internacional usando el regionalismo como mecanismo de inserción internacional (Briceño Ruiz 2014; Simonoff 2015). Desde esta perspectiva, el regionalismo es visto como una plataforma para la autonomía en política exterior y como una forma de resistencia a la intervención extranjera en los asuntos regionales.

El desarrollo del pensamiento autonomista imprime un vuelco importante en el entendimiento del regionalismo en América Latina porque se pasa del análisis de la dependencia económica y de las estrategias de desarrollo meramente comerciales a una visión política y social del regionalismo como mecanismo para resistir a la intervención de grandes poderes. En efecto, desde la mirada puigiana, 'la integración es un fenómeno social en el que dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de ciertos asuntos que hasta entonces eran de su dominio exclusivo' (Puig 1986, 41). Puig plantea una visión que va más allá del Estado centrismo pues no limita el regionalismo al rol del Estado nación, las elites que lo dirigen o a las elites funcionales del proyecto autonómico, sino que también debe ser producto de las sociedades e implica a cualquier otra agrupación micro (como sociedades y empresas) y macro (comunidad internacional). En definitiva, el objetivo es concretar conductas cuyo propósito busque que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual, para hacerlo en forma conjunta y con sentido de pertenencia (Puig 1986).

A pesar de que el instrumento que empuja el proceso de integración sea el Estado, Puig concibe al regionalismo como un 'fenómeno social' y como una condición que debe ser reforzada por quien lo impulsa. El regionalismo puede ser conducido sea de forma comercialista o un regionalismo de la solidaridad, valores compartidos y alianzas que se podrían concretar para la defensa conjunta de los Estados. La primera opción refuerza el régimen internacional vigente y tiende a profundizar las asimetrías entre los socios porque adopta una visión únicamente económica e interdependiente. El regionalismo solidario da énfasis en lo político y cultural, se fundamenta en la unión de Estados decididos a alcanzar objetivos sectoriales determinados y es un instrumento para lograr la autonomía sobre la base de reconocer un mismo estatus o valores. Es decir, la asociación de los países es fundamental para que puedan ampliar sus escasos márgenes de maniobra a largo plazo (Simonoff 2015, 134).

## **La década del autonomismo latinoamericano**

La consolidación de proyectos que retoman postulados de solidaridad internacional con socios del sur ha reavivado el debate sobre la autonomía como uno de los ejes centrales de la política exterior de los países que no se encuentran en el reducido grupo de las grandes potencias internacionales. El énfasis en su estudio está estrechamente vinculado al carácter asimétrico de las estructuras del sistema internacional y con la condición de subdesarrollo de la región que hace que estos países encuentren mayores obstáculos para definir sus propias acciones, metas e intereses en la esfera internacional (Russell y Tokatlian 2002, 1).

En líneas generales, la autonomía está estrechamente ligada a la capacidad del estado-nación de ‘contar con un autodesarrollo, una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos’ (Tokatlian y Carvajal 1995, 8). Además, junto con la idea de bienestar de los ciudadanos y la seguridad nacional, se lo considera como uno de los propósitos que persigue la política exterior de todos los Estados contemporáneos (Holsti 1992, 83 en Russell y Tokatlian 2002). El concepto de autonomía tiene una naturaleza polisémica, pero se pueden recalcar al menos tres acepciones del concepto en el pensamiento latinoamericano: autonomía como principio, como interés nacional y como condición.

La autonomía como principio está estrechamente ligada a la concepción wesftaliana de territorialidad y soberanía en el que se busca garantizar la competencia exclusiva de los asuntos internos de cada Estado. La autonomía como interés nacional representa una guía normativa para la acción y se convierte en un poder causal que predispone al estado a actuar de cierta manera (Wendt 2005) por lo que el grado de jerarquía que se otorgue a uno o a otro de estos principios dependerá del contexto en el que se desarrolle la política exterior del estado. Esta visión es cercana al pensamiento constructivista que señala que el interés nacional sería el resultado de ‘ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas’ (Wendt 2005); esto, lejos de ser un concepto estático se forma dentro de un contexto cultural y en un momento histórico determinado que cambia con el tiempo y presenta una ‘combinación particular de patrones de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas, que tiene cierta coherencia entre sus elementos’ (Cox 1986). Finalmente, la autonomía como condición es una propiedad que el Estado puede o no tener a lo largo de un continuo en cuyos extremos se dan dos situaciones ideales: total dependencia o completa autonomía. En este sentido, es una cuestión grado que depende de la capacidad del estado de desarrollar habilidades duras y blandas, y de las condiciones externas que enfrenta (Russell y Tokatlian 2002).

La complejidad del análisis de la autonomía al concretarlo en políticas exteriores deriva de su capacidad de aplicación en relación a un contexto político-económico geográfica e históricamente situado. Algunos autores han llamado a la primera década del siglo XXI como la década del autonomismo porque en términos geopolíticos, Latinoamérica experimenta una

reconfiguración en los procesos de cooperación e integración regional dando la espalda a iniciativas abanderadas por Estados Unidos como el ALCA. La región prioriza proyectos como el ALBA bajo el liderazgo carismático de Hugo Chávez, la creación de la UNASUR bajo el liderazgo brasileño y la CELAC que logra reunir a todos los países latinoamericanos en un solo bloque. En esta línea se organizaron proyectos ambiciosos como la creación de una moneda única (el SUCRE) y el Banco del Sur -que forman parte del convencimiento de la región acerca de los beneficios del unionismo como mecanismo para alcanzar autonomía y desarrollo (Svampa 2017: 8).

En este marco, América Latina ha dado mayor impulso a los procesos de integración con la creación de vínculos más fuertes con sus socios del sur y ha construido un capital simbólico sobre la cooperación Sur-Sur que puede verse a nivel ideacional y material (Tokatlian 2012, 476). En este proceso, la región se resignifica como el espacio donde se puede consolidar una arquitectura 'alternativa' que refleje la voluntad de los países latinoamericanos de gestionar y resolver con mayor autonomía sus problemas de desarrollo en detrimento de la aceptación -con diferentes matices- de las políticas impulsadas desde poderes tradicionales.

Más allá de encajar a las acciones realizadas en una época es importante recalcar que la posición subordinada en la que se han encontrado los países de la región en relación con las grandes potencias o poderes regionales han influido en la formulación y ejecución de las políticas exteriores. Como señala Russel y Tokatlian:

*“A lo largo del siglo XX, la política exterior de los países latinoamericanos ha estado orientada a buscar mayores márgenes de autonomía, entendida como la defensa y a la ampliación de los espacios de libertad y actuación en el escenario internacional. Desde una perspectiva histórica, la autonomía ha sido siempre un objetivo primordial de cualquier Estado nación, aunque tenga características que se adaptan a lo largo del tiempo y sus expresiones varíen de acuerdo a los intereses y posiciones de poder” (Russell y Tokatlian 2002).*

La década del autonomismo latinoamericano se dio bajo condiciones excepcionales. La conjunción de factores de transformación tanto a nivel global, hemisférico y regional adquirieron un sentido político-estratégico para AL durante la primera década del siglo XXI, lo que se vio reflejado en el renovado espíritu de cooperación sur-sur y en la apuesta por un Nuevo Regionalismo. Esta dinámica de transformación ofreció a los países periféricos la posibilidad de articular proyectos políticos y económicos que buscan tanto ampliar los márgenes de autonomía en relación con la hegemonía estadounidense, así como disminuir los niveles de dependencia en relación a socios tradicionales (Svampa 2017:8)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Las relaciones con China adquieren un sentido estratégico debido a la narrativa de cooperación sur-sur que manejan. Sin embargo, el intercambio comercial con el gigante asiático es claramente asimétrico mientras que 84% de las exportaciones de los países latinoamericanos a China son *commodities*, 63,4% de las exportaciones chinas a la región son manufacturas. Esta asimetría se ha ido traduciendo en un proceso de reprimarización

## **Abordajes teóricos sobre la autonomía en América Latina: aportes sobre su vigencia**

Los cimientos de la fecunda producción intelectual sobre el pensamiento autonómico en América Latinase enmarcan en el contexto de la Guerra Fría que buscaron poner en debate el rol de ‘unidades dependientes’ que otorgaban las teorías centrales de relaciones internacionales a los países periféricos. Los preceptos autonomistas apuntaban a la ampliación de los márgenes de acción o maniobra de los países periféricos en relación con las imposiciones de los países centrales considerando que tanto la búsqueda del desarrollo económico como la implementación de planes y políticas públicas a nivel nacional no podían ser escindidos del entendimiento de las estructuras internacionales. Es decir,

*“Los modelos de inserción internacional y de desarrollo económico se entrelazan y retroalimentan toda vez que la autonomía contribuye para que los países latinoamericanos puedan proyectar y ejecutar proyectos nacionales de desarrollo desafiantes de la división internacional del trabajo que impide su industrialización, favoreciéndose, de esta manera, una participación activa y no subordinada en el sistema interestatal capitalista y en la globalización” (Ferrer 2006, 13).*

Si bien la Cepal instala los debates sobre dependencia en la década de los cincuenta, el pensamiento autonómico toma auge a partir de los setenta y ochenta con los intensos aportes por parte de intelectuales y formuladores de política exterior, principalmente de Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil (Colacrai 2009, 35). Desde entonces, los principales abordajes teóricos se dan desde una perspectiva política y desde el área socioeconómica con los aportes de la lectura escudeana o neoconservadora, la autonomía neoliberal o relacionista y la escuela socio histórica. El método, la visión del mundo y los aspectos fundacionales de carácter epistemológico y ontológico con que abordan la temática de estudio, la autonomía, difieren en cada uno de ellos.

### **La autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig**

La teoría autonomista encuentra uno de los más grandes aportes en el pensamiento puigiano que se desarrolla a partir de los años setenta en un contexto social, económico y político marcado por la polarización internacional de la Guerra Fría. Su pensamiento parte de las premisas del realismo clásico como la división de funciones en el sistema internacional y la idea de anarquía –entendida como ausencia de una autoridad superior a los Estados nación– para señalar que los Estados cuentan con cierto grado de flexibilidad y margen de maniobra para defender su interés nacional; esto le permite sustentar la existencia de la autonomía en la política exterior (Puig en Simonoff 2015, 125).

---

de las economías latinoamericanas que se han volcado a actividades primario-extractivas con escasa generación de valor agregado (Svampa 2017: 8)

Puig precisa que el funcionamiento del régimen internacional ‘como en cualquier grupo humano –macro o micro- posee una división de funciones y criterios supremos de reparto – impuestos, aceptados o sugeridos espontáneamente- que rigen las conductas de quienes integran el grupo, en este caso la comunidad internacional’ (Puig 1984). Sobre esta base, caracteriza a los actores internacionales en tres grupos: ‘los repartidores supremos, que son los gobernantes de las superpotencias mundiales y quienes toman decisiones y supervisan su cumplimiento; los repartidores inferiores, que son los mandatarios de los demás Estados, que ejecutan esas decisiones; y, finalmente, el resto de los habitantes del mundo que son los destinatarios, los que obedecen’. Los criterios de esta división vienen dados por: a) posesión de un potencial de destrucción masiva; b) impermeabilidad interbloque; c) autonomización intrabloques; d) permeabilidad extrabloques; e) prohibición del uso de la fuerza para pequeños y medianos Estados (Puig 1984).

Estos planteamientos y premisas forman parte de lo que se describe como ‘realismo de la periferia’ y constituyeron una teoría normativa orientada a la acción política exterior donde los Estados están en capacidad de aumentar de forma significativa la autonomía entendida como condición (Russell y Tokatlian 2003). Si bien el pensamiento puiguiano se desarrolla bajo la influencia de la teoría del realismo en RI, su unidad de análisis va más allá del Estado-nación e incluye el estudio de los grupos de presión y élites gobernantes y el rol que le asignan al proyecto del Estado. Desde este enfoque, la política exterior puede ser estudiada en relación al potencial margen de autonomía que se puede obtener aprovechando las condiciones para un comportamiento autónomo y la capacidad de adecuación del Estado en el contexto nacional e internacional.

Puig tipifica algunos grados de comportamiento en política externa que van del menor al máximo nivel de autonomía: a) dependencia paracolonia, que se caracteriza por no tener un proyecto de Estado propio y por lo tanto la élite gobernante es apéndice de otro país y su plan nacional esta plegado a la Gran Potencia, b) dependencia nacional, que va ligado a poseer un proyecto de Estado dependiente pero ser consciente de tal dependencia y querer obtener el mejor provecho de la situación, c) autonomía heterodoxa, se acepta la conducción estratégica de la potencia dominante pero ‘no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del ‘bloque’, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consultan el interés propio de la potencia hegemónica; interés que, en la inmensa mayoría de los casos, refleja en realidad las aspiraciones de determinados grupos de presión o factores de poder internos’, d) autonomía secesionista, que implica una ruptura estratégica y desligarse de la potencia dominante y de los lineamientos del bloque; por lo tanto, es el grado más alto de autonomía y por consiguiente el más costoso (Puig 1984).

Sobre esta base, se define a la autonomía como ‘la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real’ (Puig 1984).



Esta idea está estrechamente relacionada con el desarrollo del interés nacional objetivado por un uso racional. Es decir,

*“El logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde (...), la maniobra estratégica que éste (el antiguo cliente) debe poner en movimiento solo será exitosa en la medida en que el diagnóstico político referido al adversario (la potencia dominante) sea correcto y, como consecuencia, movilice recursos de poder que sean suficientes para dominar la voluntad del oponente” (Puig en Simonoff 2015, 125).*

El juego de suma cero es el rasgo que han tomado algunos académicos para leer a la autonomía puiguiana en clave de ‘autonomía por oposición’, ‘autonomía por contraste’, o ‘autonomía antagónica’ y señalar su desactualización. Sin embargo, Puig percibe a la autonomía en términos dialécticos, en la relación con el bloque (en referencia a los bloques de la Guerra Fría) como suma cero, y se considera el autonomismo heterodoxo como el más viable para los países latinoamericanos. La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que ‘existe una aceptación del liderato de la o las potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optaran por responder a las aspiraciones del centro’ (Puig 1984). Por lo tanto, si bien se acepta la conducción estratégica del bloque, existen tres aspectos que la alejan de percepciones antagónicas: a) el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) las relaciones internacionales del país periférico no son globalmente estratégicas, y c) se separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (Puig en Simonoff 2015, 126).

### **La autonomía Escudeana o neoconservadora**

El pasaje de los años setenta a los noventa estuvo marcado por el fin de la Guerra Fría y Carlos Escudé desarrolla su pensamiento autonomista bajo el impulso de la oleada neoliberal y neoconservadora. Mientras desde las teorías realistas anglosajonas se explicaba la totalidad del sistema internacional como una anarquía, Escudé, siguiendo a Puig y Jaguaribe, defendía la idea de un sistema internacional jerárquico y asimétrico tomando como referencia la ubicación de los países latinoamericanos en la periferia geográfica de la potencia hegemónica del siglo XX.

Escudé acuña el concepto de ‘Realismo de la periferia’, ‘realismo de los débiles’, o ‘realismo periférico’ que sustenta la aceptación del orden político (de características unipolares), económico y financiero internacional (marcado por la globalización) y sobre esta base propone una relectura de la idea de autonomía señalando que:

*“La autonomía no es libertad de acción. La libertad de acción de casi todo estado mediano es enorme y llega al límite de la autodestrucción, y no sirve por tanto como definición de autonomía. Esta se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción...asimismo es preciso saber distinguir entre la autonomía en sí misma y el uso que a esta se le da. A su vez, este uso puede conceptualizarse como inversión de autonomía, cuando*

*apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie”*  
(Escudé en Russel y Tokatlian 2010: 123).

Desde este punto de vista, la política exterior de los países débiles debe desplegarse no sólo a partir de ‘un riguroso cálculo de costos y beneficios materiales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales’ (Escudé 1992). Desde este enfoque, todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor según el poder acumulado, que no debe derrocharse buscando gratificaciones elitistas ni malgastarse en gestos y actitudes simbólicas, contestatarias y desafiantes. En cambio, la autonomía debe mantenerse y acrecentarse a través de decisiones y políticas que contribuyan a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y mejorar el bienestar material de la población. Esto implica una sostener una actitud prudente, una visión estratégica y un cálculo utilitarista para determinar tanto el alcance y el sentido como el contenido y la práctica de la autonomía (Escudé 1992).

La autonomía, desde el realismo periférico señala que a los Estados débiles les correspondería racionalizar pragmáticamente su falta de autonomía y capitalizar al máximo sus escasas y bastante ocasionales posibilidades de inserción menos subordinada y dependiente en la política mundial (Obando, Aranda 2013: 8). Esto debido a que en el escenario internacional existe una pugna permanente entre poderosos con autonomía, por lo que la heteronomía<sup>5</sup> definiría la conducta de los actores menores del sistema. Replantea la idea de autonomía por aislamiento y confrontación y señala que la autonomía está vinculada a costos, riesgos y beneficios y redefine a la autonomía en dos formas de uso: a) orientado hacia la exhibición de la autonomía ‘consumo de autonomía’ y b) orientado a la generación de desarrollo o poder ‘inversión de autonomía’ (Escudé 1998).

Escudé señala que la política exterior de los países periféricos debe estar enmarcada y ejecutada de tal manera que el interés nacional, definido en ‘términos de desarrollo’, se logre evitando cualquier tipo de confrontación con las grandes potencias y midiendo los costos relacionados con el uso de esa libertad, puesto que ‘ninguna confrontación se justifica a no ser que genere un beneficio material claro y tangible para el Estado Periférico en cuestión’ (Escudé 1998). Una política exterior inspirada en estos parámetros debe reducir los enfrentamientos externos a los asuntos materiales vinculados en forma directa con el bienestar y la base de poder del país (Escudé 1991).

Los dos autores, Drekonja y Escudé, se valen de las premisas de la escuela realista de las RI; sin embargo, en su pensamiento autonómico prevalece el uso de la filosofía utilitarista que hace hincapié en un riguroso cálculo de costos y beneficios en la toma de decisiones de política exterior.

---

<sup>5</sup> La estrategia de ‘intercambio heterónimo sugiere que en una relación desigual las contrapartes más débiles y periféricas son demasiado pobres para priorizar la autonomía política y deben optar por las ganancias previsibles de un intercambio material; es decir, realizar un *trade off* entre el bienestar y la autonomía (Klink 1990)

Predominantemente hace uso de la noción de utilidad como criterio de validación de lo que realmente genera dividendos en las relaciones internacionales; hace énfasis en el costo-beneficio para comprender tanto la motivación como la acción humana; usa la reivindicación de una ética de los principios; rechaza el pensamiento especulativo e idealista; y la comprensión de la política como instancia dirigida a la gratificación económica egoísta. Por estos motivos, se ha categorizado su pensamiento como ‘utilitarismo de la periferia’. Los dos autores comparten que la idea de que la autonomía se la debe incrementar de manera gradual y esperando la coyuntura más propicia para ampliar la capacidad de acción propia (Russell y Tokatlian 2003). Esta estrategia está muy asociada a la idea de bandwagoning<sup>6</sup> en el pensamiento tradicional de las RI.

### **Autonomía relacional y la escuela socio histórica**

El pensamiento autonomista en América Latina ha ido evolucionando y modificándose en contenidos desde su surgimiento en el siglo XIX hasta el siglo XXI. El enfoque de la escuela socio-histórica se caracteriza por amalgamar sus análisis no solo en términos políticos, sino considerando también la ‘influencia decisiva’ de los modelos de acumulación ‘en la evolución del Estado, los regímenes políticos y en la formación de la política exterior’ (Briceño Ruiz y Simonoff 2015, 129). Los principales pensadores de esta corriente de pensamiento son Mario Rapoport, Raúl Bernaza, Amado Cervo y Helio Jaguaribe quienes proponen una ‘mirada propia’ de la realidad latinoamericana fuera de la influencia anglosajona, partiendo de un abordaje multidimensional y considerando al objeto de estudio en el marco de una ‘historia social’ (Simonoff 2015, 140).

Esta línea teórica propone un enfoque multidisciplinario, dentro de una corriente de pensamiento de carácter reflectivista, en el que adquiere un peso relevante la visión del mundo o el ‘contexto para la acción’ en el que se desarrollan los conceptos. Siguiendo a Cox (2013), el ‘marco para la acción’ comprende:

*“Una combinación particular de patrones de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas, que tiene cierta coherencia entre sus elementos y constituyen el contexto de los hábitos, presiones, expectativas y restricciones dentro de las cuales la acción tiene lugar. Este contexto evoluciona y tiene la forma de estructura histórica dentro de la cual se deben analizar los fenómenos sociales”* (Cox 2013, 141).

Desde esta perspectiva, la autonomía no es estática, es siempre relativa y la posibilidad de su ejercicio resulta de un proceso dialéctico que afecta al sujeto y al objeto de referencia en momentos históricos dados y que puede expandirse o reducirse de acuerdo con condiciones estructurales o coyunturales’ (Tokatlian y Carvajal 1995, 20). El peso de las circunstancias y el tiempo han hecho que el ‘marco para la acción’ para el entendimiento de la autonomía se modifique. Sobre la base de la teoría crítica, la sociología histórica y un enfoque ecléctico en las

---

<sup>6</sup> *Bandwagoning* es una estrategia empleada por los estados débiles cuando se alinean a los estados fuertes para obtener beneficios que de lo contrario le serían difíciles de conseguir.

Relaciones Internacionales, los autores proponen re-pensar el tema de la autonomía combinando variables estructurales y funcionales y adoptando un enfoque holístico basado en el realismo estructural, neomarxismo y el constructivismo.

Se retoma del constructivismo de Wendt la idea de que la autonomía ‘se refiere a la capacidad del complejo Estado-sociedad para ejercer el control sobre la distribución de sus recursos y la elección de su gobierno’ (Wendt 1999, 235). Mientras que desde el realismo estructural de Waltz y del pensamiento neomarxista se da énfasis en que la entidad constitutiva de los órdenes mundiales es el complejo Estado-sociedad civil y no únicamente el Estado-nación y se rechaza la percepción del Estado como una ‘fuerza autónoma que expresa algún tipo de interés general’ (Cox 1986, 1993). Como resultado, se elude la identificación excluyente del estado y se incorpora un elemento de voluntarismo, a la vez que reconoce las limitaciones y condiciones del enfoque de la interdependencia y los condicionamientos del sistema global (Tokatlian y Carvajal 1995, 21).

El nuevo escenario mundial caracterizado por la globalización, fin de la Guerra Fría, la integración y la democratización hacen indispensable repensar la idea de autonomía como condición y como interés nacional. Es decir, como la capacidad de los estados de tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros (Russell y Tokatlian 2003, 642:175). Sobre esta base, se proyecta el planteamiento de trascender de la idea de autonomía, otrora considerada por oposición y confrontación, hacia una autonomía *relacional* con capacidad de adaptarse a los cambios de los nuevos tiempos (Russell y Tokatlian 2003).

La propuesta de actualización de la idea de la ‘autonomía relacional’ plantea en términos generales que ésta debe entenderse como la ‘capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras’ (Russell y Tokatlian 2003, 642:180). Esta visión se aleja de la idea anacrónica de ampliar el margen de autonomía con políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición, más bien, la autonomía como condición y como interés nacional, hacen referencia a:

*“La capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable. La autonomía relacional como interés nacional objetivo -esto es la preservación y ampliación de grados de libertad- se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que ‘el otro’, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es”* (Russell y Tokatlian 2003, 642:179).

La autonomía relacional como práctica se visualiza, citando a Tokatlian y Russel 2003 en:

- ❖ Creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. Se define como el

poder para controlar procesos y acontecimientos externos en contraste al poder de un país de aislarse.

- ❖ Las organizaciones y regímenes constituyen el soporte indispensable para afrontar problemas comunes y alcanzar propósitos complementarios para el ejercicio de la autonomía en un marco de creciente interdependencia
- ❖ Exige del agente autónomo un nuevo modo de ver el mundo y de estar en él, que da prioridad a la competencia, el compromiso, la responsabilidad y la confianza.
- ❖ Requiere de un cambio progresivo en la posición del sujeto de la autonomía, que conduzca a la constitución de lo que Wendt ha denominado 'identidades colectivas', en las que el Yo y el Otro forman una sola 'región cognoscitiva'. Esta idea, que ha sido expresada en la literatura de diversas formas ('we-feeling', 'solidaridad', 'sujeto plural', 'actuar en equipo', etc.), se basa en un proceso histórico y cultural que ha contribuido a la formación de una conciencia de sociedad así como también de valores y objetivos comunes.

Los enfoques tradicionales, especialmente de la visión del utilitarismo y realismo de la periferia consideran que la autonomía se ejerce solamente desde la política exterior de los Estados, o que el nuevo 'contexto para la acción' reduce la autonomía del Estado u obliga a cederla en nombre de otros principios como los derechos humanos o la democracia. Sin embargo, la autonomía relacional toma en cuenta rol cada vez más preponderante que los actores no estatales desempeñan un en los asuntos internacionales contemporáneos, se concibe como una condición co-constitutiva de los demás intereses nacionales objetivos, y lejos de suponer una visión idealista de la política mundial, reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder convirtiéndose en una herramienta para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales (Russell y Tokatlian 2003, 642:180).

De la definición propuesta por los autores subyacen tres premisas primordiales (Tokatlian y Carvajal 1995, 21):

- a) La autonomía no se ejerce globalmente por un estado monolítico, sino sectorialmente tanto en términos de actores, cuestiones y momentos.
- b) Se da énfasis en el contenido y no en la forma en cuanto a la praxis autonómica, lo fundamental es concretar la acumulación de recursos de poder y asegurar el aumento de la capacidad negociadora de un determinado agente.
- c) No se debe confundir la retórica y el protagonismo discursivo en política exterior con la ampliación substantiva de la autonomía ni con el logro de presuntos espacios y márgenes de inserción que eventualmente deberían ser cubiertos con actos y no con palabras.

Como se puede observar, repensar la idea de la autonomía ayuda, en mayor o menor medida, a sentar los fundamentos materiales de los que se podría hacer uso para alcanzar un cierto poder relativo que aumente las posibilidades autonómicas de los Estados. Desde esta perspectiva, se abre camino para entender la autonomía en un sentido más amplio con un enfoque ecléctico en el que se combinan variables tanto estructurales como funcionales, se hace uso de enfoques de la economía política internacional con elementos de pragmatismo y realismo en el sistema internacional, además se incluye el análisis de agentes no gubernamentales con voluntad y capacidad autonómica y manifiestan cierto voluntarismo reconociendo los límites y condicionamientos del sistema global (Tokatlian y Carvajal 1995, 22).

## **Conclusiones**

Uno de los aspectos más destacados de la economía política latinoamericana, durante la primera década del siglo XXI, ha sido la reconfiguración de los procesos de cooperación e integración regional. Durante este período, los gobiernos latinoamericanos retoman postulados de solidaridad internacional e impulsan una compleja y multidimensional agenda regional priorizando el rol del Estado, los acuerdos intergubernamentales y promueven cooperación sectorial con objetivos sociales y estratégicos con socios del Sur que se pragmatizan en la creación de mecanismos regionales de concertación y cooperación tales como ALBA (2004), UNASUR (2008), CELAC (2011).

El auge de estos procesos los podemos encontrar en las transformaciones de las estructuras internacionales y la substancia del cambio social que trae aparejado el avance económico y político de potencias emergentes. Los factores de transición global, la naturaleza del poder y conflicto han posibilitado que antiguos Estados periféricos incrementen su influencia internacional y trasladen los focos de generación de instituciones, bienes globales y normas internacionales al Asia Pacífico y hacia el Sur Global (Serbin 2016). De igual influencia para la creación de dichas iniciativas regionales, resulta la conjunción de factores domésticos como el liderazgo carismático de gobernantes de tinte progresista, el incremento en el volumen de exportación de commodities, y el alto valor de las materias primas.

Dentro de este ‘marco para la acción’, la región retoma importancia y con ello se cuestiona el lente teórico con el que se analiza los nuevos proyectos regionalistas. Si tradicionalmente se ha empleado el caso de estudio de la integración europea como el paradigma referente para otras regiones, resulta indispensable analizar los factores que promueven la formación de una región valorando las peculiaridades de su entorno a la luz de las transformaciones contemporáneas. En esta línea, equiparar la integración regional con el regionalismo presenta limitaciones para entender la realidad del regionalismo latinoamericano. Por una parte, la ontología de su análisis se centra en

el institucionalismo, lo que impide apreciar las ideas, valores y objetivos de otras fuerzas sociales no institucionalizadas que coadyuvan a la consolidación y transformación de las regiones. Por otra, entienden el dominio político como una ideología y un obstáculo para lograr mayor integración lo que impide apreciar la existencia de profundas luchas estructurales subyacentes al cambio y la disputa sobre modelos de desarrollo y las interrelaciones estado-sociedad civil, estrechamente vinculadas a los diferentes proyectos regionalistas (Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016).

En este contexto, se retoma el estudio de la fecunda producción intelectual sobre el pensamiento autonomista latinoamericano para señalar su vigencia para dar cuenta de los procesos de regionalización contemporáneos. Esto porque el grado de dependencia económica y política latinoamericana, en referencia a grandes potencias, consolidó una estructura desigual con países débiles-periféricos en el concierto internacional y estas características siguen presentes bajo las nuevas dinámicas que impone la globalización. En el orden contemporáneo, los países capitalistas centrales controlan las estructuras productivas, de seguridad, científico tecnológico y financieras del sistema internacional.

Finalmente, el recorrido teórico realizado sobre del pensamiento autonomista en América Latina nos permite considerar el panorama general de los diferentes enfoques, vertientes, epistemología y ontología que han guiado el estudio de la autonomía de acuerdo a la época y las condiciones en las que se ha abordado esta temática. Por un lado, la epistemología racionalista fuertemente influenciada por la corriente del positivismo lógico toma como unidad de análisis primordial el Estado y el accionar autonómico se ve materializado con estrategias que buscan acumular recursos de poder de naturaleza material; la presunción de autonomía en este escenario contribuye a la distinción frente a los 'otros' y es vista como competencia u oposición. Por otro lado, encontramos la epistemología reflectivista que aborda la idea de autonomía desde una perspectiva multidisciplinaria y busca analizar el fenómeno en relación al todo (Tokatlian y Carvajal 1995, 25). La autonomía desde este enfoque ha girado en torno a una perspectiva sociológica y a una interpretativa en la que se enfatiza el carácter socialmente construido de la realidad internacional y se valoran las ideas, valores, normas, conocimiento compartido, es decir los significados intersubjetivos que suelen estar incrustados en prácticas sociales institucionalizadas.

Sin duda, el alcance de la discusión representa una propuesta ambiciosa e inicial para la posterior actualización de categorías de análisis referentes a la autonomía, pero al estar basada en las mayores contribuciones académicas y de investigación, creo haber alcanzado el propósito de mostrar el límite de las interpretaciones teóricas dominantes y haber abierto una pequeña rendija para empezar a ver el camino del debate y desafío analítico que nos espera frente al tema en un mundo en transformación. Lo presentado constituye un primer paso encaminado a promover un enfoque pluralista y ecléctico en el estudio del regionalismo latinoamericano sobre la base de una

reflexión crítica en lo teórico y pluralista en lo ideológico, pero realista respecto del orden multilateral y los factores de cambio del orden mundial en transición.

## Referencias bibliográficas

- Ash, T. 2017. «Under President Trump, We'll Enter an Age of Global Confrontation». *The Guardian*. 21/1/2017.
- Balassa, B. A. 1961. «Patterns of industrial growth: comment». *The American Economic Review*, 394-97.
- . 1980. *The process of industrial development and alternative development*. Washington, DC: World Bank.
- Bernal-Meza, R. 2004. «Política Exterior de Argentina, Brasil y Chile: Perspectiva Comparada». *Political Regime and Foreign Relations. A Historical perspective*, Paris, L'Harmattan, 183-212.
- . 2008. «Argentina and Brazil in the International Politics: regionalism and Mercosur (strategy, cooperation and factors of tension)». *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2):154-78.
- . 2016. «China Y América Latina: de la oportunidad al desafío».
- Bernal-Meza, R., y R. Lavagna. 2000. «Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas». Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. N°. 339.923.
- Bieler, A., y A. Morton. 2004. «A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-gramscian perspectives in International Relations». *Capital & Class*, 85-113.
- Bigsten, A. 2004. «Globalisation and the Asia-Pacific Revival». *World Economics* 5 (2).
- Briceno Ruiz, J. 2013. «The Andes: A Long Tradition of Thought and Practice about Regional Integration». En *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, 146-79. UK: Palgrave Macmillan.
- . 2014. «Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina». *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 9 (18).
- Briceno Ruiz, J., y A. Simonoff, eds. 2015. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Editorial Biblos.
- . 2006. «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur». *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XII, N° 15. Diciembre 2006. p 30-45
- Colacrai, M. 2009. «Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?» Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Revan.
- Cohen, E.S., 2001. Globalization and the boundaries of the state: A framework for analyzing the changing practice of sovereignty. *Governance*. p.75-97.
- Cox, Robert. 1986. «Social Forces, State and World Orders: Beyond International Relations Theory». En *Neorealism and its Critics*, de Robert Keohane. Nueva York: Columbia University.
- . 1993. «Gramsci, Hegemony and International Relations: an Essay in Method». En *Historical Materialism and International Relations*, de Stephan Giü. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2013. «Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales». *Relaciones Internacionales* 129 (24).
- Dabène, O. 2012. «Explaining Latin America's Fourth Wave of Regionalism: Regional Integration of a Third Kind». En *LASA Congress*. San Francisco.
- De Lombarde, P. 2016. «Theorizing Latin American Regionalism in the 21st Century». *Fédéralisme Régionalisme* 16 (21).
- Elster, J. 1982. «The case for methodological individualism». *Theory and society* 11 (4):453-82.
- Escudé, C. 1991. «La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito». *América Latina Internacional* 8 (27):349-406.
- . 1991. en Russell, R. y Tokatlian, J. 2002. «De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles Latinoamericanos*. Diciembre.



- . 1992. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- . 1998. «Argentine territorial nationalism». *Journal of Latin American Studies* 20 (1):139-65.
- Ferguson, N., y D. M. Coffman. 2010. «The ascent of money: a financial history of the world».
- Ferrer, A. 2006. *A economía argentina: de sus orígenes al inicio del siglo XXI*. Rio de Janeiro.
- Gardini, Gian Luca. 2015. «Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation». *Revista Brasileira de Política Internacional*, Entrevista a M. Vaillant, 58:210-29.
- Grabendorff, W. 2015. «La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones». *Pensamiento Propio* 20 (42).
- Gilpin, R., 2001. *Global political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Haas, E. B. 1971. «The United Nations and Regionalism». *International Relations* 3 (10):795-815.
- Hettne, B., y F. Söderbaum. 2002. «Theorising the rise of regionness». *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases*, 33-47.
- Huntington, S. 1998. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Touchstone.
- Krasner, S. 1976. «State Power and the International Trade Structure». *World Politics* 28:317-347.
- Krippendorff, E. 1985. *El Sistema Internacional como Historia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Klink, F. 1990. «Rationalizing Core-Periphery Relations: The Analytical Foundations of Structural Inequality in World Politics». *International Studies Quarterly*. Vol. 34. N° 2
- Krugman, P. 2009. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: Norton Company.
- Lake, D. 2009. «Open Economy Politics: A Critical Review». *International Organization* 4:219-44.
- Lechini, G., y C. Morasso. 2015. «La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina».
- Lukes, S. 1974. *Power: A radical view*. London y New York: Macmillan.
- Malamud, A., y G. L. Gardini. 2012. «Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons». *International Spectator* 47:116-33.
- Malamud, A. 2005. «Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement». *Cambridge Review of International Affairs*, 421-436.
- Mansfield, E. D., y H. V. Milner. 1999. «The new wave of regionalism». *International organization* 53 (3):589-627.
- North, D. 1990. «Institutions and Their Consequences for Economic Performance». En *The Limits of Rationality*, editado por K. Cook y M. Levi, 383-401. Chicago: Chicago University Press.
- Nye, J. S. 2011. «Power and foreign policy». *Journal of Political Power* 4 (1):9-24.
- Ovando Santana, C. y Aranda Bustamante, G. 2013. La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel Político*. Bogotá – Colombia. Vol. 18. No. 2. p 719-742. julio-diciembre
- Pastrana, E. 2013. «Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects». *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, no 2, julio/diciembre 2013, p. 443-469.
- Prebisch, R. 1963. *Towards a dynamic development policy for Latin America*.
- Puig, J.C., ed. 1984. *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL.
- . 1986. «y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo xx». *Integración Latinoamericana* 11 (109):40-62.
- Russell, R., y J. G. Tokatlian. 2002. «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México* 21:159-94.
- . 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Vol. 642. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sanahuja, J. A. 2007. «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». *Pensamiento Iberoamericano*, 75-106.
- Santander, G. 2016. «La cooperación sur-sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: los casos de Chile, Venezuela y Brasil». *Disertación Doctoral*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Schimmelfennig, F. 2003. *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Strange, S. 1986. *Casino Capitalism*, Oxford, Blackwell Publishers, pp. 25-26.
- Serbin, A. 2016. «¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global». *Anuario de Integración, Edición especial*.
- Simonoff, A. 2015. «Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig». En *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, de J. Briceño Ruiz y A. Simonoff. Editorial Biblos.
- Stengel, R. 2017. «The End of the American Century». The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/end-of-the-american-century/514526/>.
- Strange, S. 1983. «Structure, values and risks in the study of International Political Economy». En *Perspectives in Political Economy*, editado por R. J. Barry Jones. Londres: Pinter.
- . 1988. «The future of the American empire». *Journal of International Affairs*, 1-17.
- Svampa, M. 2017. Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*. No 268, marzo-abril de 2017
- Svampa, M., y A. M. Slipak. 2015. «China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing». *Revista Ensamblés* 3.
- Tickner, A.B. 2008. «Latin American IR and the Primacy of lo práctico». *International Studies Review* 10 (4):735-48.
- Tokatlian, J. G. 2012. «Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate». *Desarrollo Económico* 51 (204):475-92.
- Tokatlian, J. G., y H. L. Carvajal. 1995. «Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto». *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 7-31.
- Vivares, E., y P. T. Cvetich. 2014. «Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos».
- Vivares, E., y M. Dolcetti-Marcolini. 2016. «Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE». *Third World Quarterly* 37 (5):866-82.
- Wendt, A. 1999. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2005. «La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder.» *Revista de Relaciones Internacionales* 1.