

# Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida

Esteban Actis / Bernabé Malacalza

El debate político y académico en torno de la noción de autonomía que se inició en la Guerra Fría vuelve a cobrar vigencia, pero partiendo de diagnósticos y supuestos diferentes. Las políticas exteriores de América Latina sufren hoy un doble acoso sistémico: los embates de *Westfalia* y *Mundialización*, con procesos de concentración y de difusión del poder. En un contexto de agudización de la dependencia de la región, las políticas exteriores deberán prepararse para los escenarios más restrictivos y adversos, fortaleciendo las capacidades de resiliencia frente a acontecimientos inesperados, mitigando riesgos y aprovechando oportunidades.

## Introducción

En la tercera década del siglo XXI, las políticas exteriores de América Latina están sometidas a un doble acoso sistémico: la intensificación de la disputa hegemónica Estados Unidos-China, con sus consecuentes turbulencias, y la aceleración de una tendencia global hacia el caos y la entropía, con sus derivaciones e incertidumbres críticas. La multiplicación y transversalización de los riesgos globales, así como los desafíos geopolíticos, geoeconómicos y

---

**Esteban Actis:** es doctor en Relaciones Internacionales, docente e investigador de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Fue becario doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina.

**Bernabé Malacalza:** es doctor en Ciencias Sociales, investigador adjunto del Conicet (Argentina) y docente del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

**Palabras claves:** autonomía, globalización, transición hegemónica, América Latina.

geotecnológicos que plantea la disputa sinoestadounidense, demandarán de mayores capacidades de resiliencia de los Estados-nación para adaptarse y salir adelante de escenarios más restrictivos y adversos. Ese doble juego, en un contexto de deterioro económico-social y de múltiples crisis en los países de la región, introduce nuevas presiones y tensiones en los espacios de autonomía.

Sobre el final de la segunda década del siglo XXI, el declive relativo del poder estadounidense en el hemisferio occidental viene acompañado de la amenaza del uso de la fuerza, interferencia militar, ruptura de consensos de posguerra y mayor inclinación a la imposición por sobre la consulta y el respeto a las decisiones de los socios. La novedad de esta transición hegemónica con respecto a anteriores es el avivamiento de la rivalidad con China, una potencia no occidental en ascenso que desafía en los campos económico, financiero, tecnológico y comercial a EEUU. Aunque se desconoce la duración del proceso y si China finalmente trasladará su poder económico al campo militar con mayor presencia fuera de sus fronteras, uno de los escenarios plausibles podría ser la elevación de los niveles de pugnacidad como consecuencia de una mayor asertividad y de un más frecuente uso de la diplomacia coercitiva.

Si hoy las narrativas de unidad latinoamericana como Patria Grande, Nuestra América o Indoamérica están en franco retroceso frente a un mosaico de realidades desagregadas sin vínculos con acciones colectivas, ¿ingresamos en una era de postautonomía? ¿Es posible, entonces, seguir pensando en términos de instancias regionales necesarias para preservar la autonomía? ¿Es necesario desarmar los marcos políticos que dieron forma a las concepciones de autonomía y comenzar a diseñar los trazos de nuevas experiencias menos arraigadas en los dogmas, las utopías o las dicotomías, y más realistas, graduales, acotadas o parciales, pero internacionalmente viables? Estos interrogantes constituyen la materia de reflexión de este artículo.

## Un mundo de arenas movedizas

Para entender el sistema global contemporáneo, es necesario remitirse a la caída del Muro de Berlín en 1989. El mundo que devino con la Posguerra Fría era lo más parecido a un cosmos para Washington: liderazgo global indiscutido, primavera democrática liberal y auge de la economía de mercado. El famoso «fin de la Historia» era, en realidad, una vuelta de página y un anuncio de futuro redentorio sin contrapesos: la idea de que era posible una sociedad cosmopolita mundial y, en consecuencia, una mayor confianza

en el futuro de la paz y la democracia en el mundo. Sin embargo, aquella transición solo trajo consigo un espejismo de mediano plazo: la aparente reducción de la incertidumbre mundial estaba asentada en un excesivo optimismo de las elites occidentales sobre las oportunidades de la globalización.

La era de la entropía en la que están ahora inmersos los Estados-nación es una versión pesimista, en términos normativos y filosóficos, de la famosa teoría de la «interdependencia compleja»<sup>1</sup>. El crecimiento exponencial de los canales de contacto transnacionales no es fuente exclusiva de beneficios, sino que también multiplica las incertidumbres y transversaliza los riesgos globales. Los más importantes en términos de impacto son ambientales: calentamiento global, fallas en la acción climática, desastres naturales, pérdida de biodiversidad, desastres ambientales provocados por los seres humanos y crisis del agua. A estos se suman los geoeconómicos, geopolíticos, socioespaciales y geotecnológicos: fraude o robo de datos, ciberataques, fallas de la gobernanza global, crisis alimentarias, fallas de planeamiento urbano, armas de destrucción masiva, migración forzada, flujos financieros ilícitos, crisis financieras y pandemias<sup>2</sup>. Antes, se suponía que la noción de riesgo era un intento de regular el futuro; hoy, los desafíos son del presente y del corto plazo, lo que acorta los tiempos para la cooperación internacional y el diseño de políticas públicas destinadas a mitigarlos.

El escenario actual se parece a una contienda entre dos polaridades: el mundo de las interacciones entre Estados, o *Westfalia*, de un lado; y el mundo de la globalización y las interacciones transnacionales más allá de los Estados, o *Mundialización*, del otro. Las tensiones y contradicciones entre un proceso de concentración del poder internacional que supone el primero y un proceso de difusión de ese mismo poder que introduce el segundo son bien palpables. *Westfalia* pone el acento en los Estados-nación, las fronteras, el territorio, la soberanía y el control de los flujos transnacionales. *Mundialización* diluye la noción de fronteras, dejando traslucir el papel de los actores no gubernamentales, las grandes corporaciones digitales, la banca financiera multinacional, las organizaciones criminales y los movimientos sociales transnacionales de ambientalistas, feministas o de derechos humanos, entre otros. En este contexto, asistimos a una situación crítica en la que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas del orden internacional. La competencia geopolítica y la globalización del capital aumentan las tensiones y plantean desafíos de escala macroscópica y microscópica a la autonomía de los Estados-nación.

---

1. Randall L. Schweller: «The Age of Entropy» en *Foreign Affairs*, 16/6/2014.

2. Foro Económico Mundial: «Global Risks Report 2020», 12/2020, disponible en <<https://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/>>.



## Una región en caída libre

A medida que los cambios sistémicos toman cuerpo, se consolida la tendencia a la pérdida de gravitación política de América Latina en el mundo. Cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, 20 de los 51 miembros iniciales eran países latinoamericanos. Hoy, son 193 países miembros y la dispersión del voto de la región, así como el menor peso específico del Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC), le restan aún más influencia como bloque. Según el índice de poder militar de Global Firepower de 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2020, Brasil está en el puesto 10, México en el 38 y Argentina en el 43<sup>3</sup>. En el *Soft Power Index*, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019; mientras que Argentina mantuvo el puesto 30<sup>4</sup>. Hoy asistimos a un escenario políticamente fragmentado, en el que las iniciativas de integración regional, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alianza del Pacífico (AP), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) atraviesan situaciones de irrelevancia, estancamiento o desmantelamiento, según el caso.

**De una participación en el total de exportaciones mundiales de 12% en 1955, la región pasó a 4,7% en 2018**

Al tiempo que la región declina y pierde peso político en *Westfalia*, se observa una preocupante tendencia a la desinserción económica en *Mundialización*. Sobresale, en ese mundo, el pronunciado declive de la participación de América Latina en las cadenas globales de valor. De una participación en el total de exportaciones mundiales de 12% en 1955, la región pasó a 6% en 2016, para llegar a su peor performance de 4,7% en 2018<sup>5</sup>. Las solicitudes de nuevas patentes tecnológicas provenientes de la región equivalían a 3% del total global en 2006, bajaron a 2% en 2016 y llegaron a un insignificante 0,62% en 2018<sup>6</sup>. Los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje

3. Global Firepower: «Military Strength Ranking», Ginebra, 12/2020, <[www.globalfirepower.com/countries-listing.asp](http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp)>.

4. Soft Power Index: «The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2019», Portland / Facebook / usc Center on Public Democracy, 12/2020, <<https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>>.

5. Banco Mundial: «Solución comercial integrada mundial (wirts)», 12/2020, <<https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>>.

6. WIPO: «Solicitudes internacionales de patente por país de origen», 12/2020, <[www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr\\_2020\\_848\\_annexes.pdf#annex2](http://www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr_2020_848_annexes.pdf#annex2)>.

del PIB en el transcurso de dos décadas se mantuvieron estancados en un promedio de 0,65%<sup>7</sup>. La pandemia de covid-19 llevará a la mayor contracción económica de la historia de la región, por lo que revertir esa trayectoria declinante de siglos será aún más difícil.

La impotencia que experimenta la región es, además, consistente con una tendencia que persiste hacia la desintegración y la fragmentación política y económica. El menor volumen del mercado regional y la escasa participación en cadenas de valor regionales se explican por el perfil de especialización productiva y de los socios comerciales predominantes de los países de la región. La especialización se centra en «cadenas cortas» (de pocos países) y de baja complejidad económica, con escaso o nulo valor agregado, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones son bienes finales o intermedios que suelen ser consumidos en el país de destino, lo que disminuye la participación regional «aguas abajo» o en futuras exportaciones de los países que compran a la región. Las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China (el primer socio comercial de Sudamérica, salvo para Colombia, Ecuador y Venezuela, que mantienen a EEUU como primer socio) refuerzan la «primarización» o la escasa diversificación de las economías e incrementan los incentivos para buscar atajos bilaterales fuera de los espacios de convergencia regionales<sup>8</sup>.

En la tercera década del siglo XXI, los obstáculos a la integración regional serán enormes; es la era de la Cuarta Revolución Industrial, en la que unas pocas potencias tecnológicas y unas pocas empresas digitales tendrán un peso cada vez mayor. La tendencia a la concentración de mercado y geográfica de los polos de innovación en tecnologías disruptivas es alarmante. China y EEUU detentan 90% de las 70 principales plataformas digitales, 78% de las patentes de inteligencia artificial, 75% de las patentes de tecnología *blockchain*, 50% del gasto global de internet de las cosas y 75% del mercado de computación en la nube<sup>9</sup>. Si se consolida la tendencia que muestra la región a la dependencia tecnológica, la adquisición de proyectos de transferencia de tecnología «llave en mano» y la falta de inversión en infraestructura y desarrollo científico para la producción y la difusión de tecnologías disruptivas, se estará ya no en una situación de periferia, sino de marginalidad en *Mundialización*.

---

7. Banco Mundial: «Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)», 12/2020, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=ZJ-Z4>>.

8. Daniel Scheingart, Juan Santarcángelo y Fernando Porta: «La inserción argentina en las cadenas globales de valor» en *Asian Journal of Latin American Studies* vol. 30 N° 6, 2017.

9. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Digital Economy Report 2019*, Ginebra, 12/2020, <<https://unctad.org/es/node/27419>>.

## Un tablero de disputas

Para abordar la situación geopolítica regional, hay que subrayar un cambio de rango y ritmo en la política de los Estados-nación. La región pasó de un sistema predecible, relativamente constante, con ciertos principios de concertación interestatal y de resolución autónoma y pacífica de conflictos hacia uno inherentemente desconocido, errático, fragmentado y desprovisto de regularidad de comportamientos. Ni escenarios de equilibrio de poder ni de hegemonía regional son ya esperables. Quizás resulte más adecuado referirse a la noción de «vacíos regionales» que son ocupados por potencias extrarregionales y/o empresas transnacionales y actores no estatales, según las capas y tejidos de la geopolítica que estén en tensión.

A medida que se hace más pronunciado el declive de la región, aumenta su nivel de exposición y vulnerabilidad frente a la interferencia externa. La presencia de EEUU en Centroamérica y el Caribe, así como los lazos con Colombia y Brasil, tienen como pretexto la «guerra contra las drogas» y el acorralamiento a Venezuela, pero su verdadero propósito es incrementar la injerencia militar en la región. La internacionalización de la crisis venezolana y su no resolución tienen como protagonistas a tres grandes potencias extrarregionales: EEUU, China y Rusia. Brasil puede ser un potencial espacio de conflicto para Francia, su vecino de la frontera norte en la Guayana Francesa, que arremete contra la deforestación del Amazonas. La mayor exposición a ciberataques, la presencia ilegal de varias potencias y buques pesqueros en el espacio marítimo del Atlántico Sur, el rearme de Reino Unido en las islas Malvinas o una batalla geopolítica que podría librarse por los recursos naturales en la Antártida ante un eventual escenario de vencimiento del Protocolo de Madrid en 2048 sobre prohibición de la explotación de recursos minerales y la protección del medio ambiente, dejan traslucir el principal dilema de *Westfalia* en la región: ¿cómo ejercer un control efectivo de los entornos terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial que al mismo tiempo preserve la autonomía, en un contexto de declinación pronunciada y de deterioro económico y social?

La competencia geopolítica no es exclusiva del ámbito estratégico y militar. *Westfalia* intenta, además, domar a *Mundialización*, llevándola hacia su propio reducto con medidas que tienden a una mayor politización o «securitización» del comercio, las finanzas y las transferencias tecnológicas. El nexo entre seguridad, comercio y finanzas se hace evidente tras el lanzamiento, en 2019, de la iniciativa «América Crece» de EEUU, que busca ofrecer una plataforma para financiar a su sector privado y contrarrestar el avance de proyectos chinos en la región, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (conocida también como la nueva Ruta de la Seda), propuesta en



2013, y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, creado en 2014. En tanto, la vinculación entre seguridad, control de datos y tecnología es palpable en el intento del Departamento de Estado de prohibir a Huawei y detener el avance de la tecnología 5G de origen chino en la región. Como respuesta, existe una decisión de Beijing de impulsar activamente una diplomacia más coercitiva y asertiva. La denominada «diplomacia de los lobos guerreros»<sup>10</sup> es reflejo de un discurso más confrontativo de los embajadores chinos, pero también síntoma de una elevación de los niveles de tensión con EEUU y Taiwán, de una mejor calibrada y quirúrgica penetración política y económica en la región a través de acuerdos con gobiernos subnacionales y de una todavía resistente agenda política que vincula asistencia o ayuda con objetivos diplomáticos, como muestran los casos de establecimiento de relaciones con Panamá en 2017, República Dominicana y El Salvador en 2018, o la mayor presión recibida por Paraguay durante la pandemia en 2020; todos estos, países que tenían estrechas relaciones con Taiwán, considerado por China como una provincia.

Si bien son palpables una elevación de los niveles de pugnacidad y una ampliación de los rangos de disputa en la región, sería errado sostener que la politización de *Mundialización* coloca a los gobiernos latinoamericanos frente a una disyuntiva o cálculo de elección entre pertenecer a uno u otro bloque. No asistimos a una segunda Guerra Fría, sino a una intensificación de una disputa hegemónica en un marco de profunda interdependencia económica entre ambas potencias. Las capas económicas, financieras, comerciales, tecnológicas y migratorias entre Washington y Beijing están imbricadas. Washington y Moscú intercambiaron solo 4.000 millones de dólares en 1979, el mejor año. Hoy, EEUU y China comercian ese monto en solo tres días de intercambios. Las inversiones entre ambos alcanzaron los 260.000 millones de dólares, y la tenencia de bonos del Tesoro en manos chinas es de 1,6 billones<sup>11</sup>. De allí emerge la gran contradicción de este tiempo: mientras *Westfalia* y las batallas geopolíticas dividen a EEUU y China, *Mundialización* y las dinámicas de la economía política internacional los unen.

**La denominada «diplomacia de los lobos guerreros» es reflejo de un discurso más confrontativo de los embajadores chinos**

10. Xhou Zhu: «Interpreting China's 'Wolf-Warrior Diplomacy'» en *The Diplomat*, 12/2020.

11. Congressional Research Service: «US-China Trade and Economic Relations: Overview, 2020» en *Focus*, 12/2020, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11284>>.



## Surfeando en la autonomía líquida

A lo largo de la historia, para América Latina, la noción de poder no ha estado centrada principalmente en la influencia, sino en la autonomía. Como señala Benjamin Cohen, la influencia es *poder sobre* otros, la autonomía es *poder para* implementar políticas y resistir presiones<sup>12</sup>. Las conceptualiza-

**Para América Latina, la noción de poder no ha estado centrada principalmente en la influencia, sino en la autonomía**

ciones convencionales sobre las grandes potencias se preguntan cómo lograr lo primero, los enfoques teóricos que abordan como objeto de estudio a los países de la periferia se plantean cómo incrementar lo segundo. Por eso, la autonomía ha estado siempre en el corazón de las investigaciones sobre política exterior del Sur global.

La conceptualización de la autonomía en América Latina se inicia en la Guerra Fría y tiene como padres fundadores a Juan Carlos Puig en Argentina y a Helio Jaguaribe en Brasil. Aquellas interpretaciones partían de dos premisas fundamentales en el campo de las relaciones internacionales: a) el sistema internacional es jerárquico, y no anárquico, como sostienen los realistas y los liberales, y b) los proyectos nacionales y las creencias de las elites determinan el tipo de relaciones a que aspira un país con las grandes potencias. La noción de «autonomía heterodoxa» se caracterizaba, así, por una disposición de la elite a no confrontar totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, pero en simultáneo postular un proyecto en gran medida disidente, especialmente en lo que hace a la defensa de los intereses nacionales<sup>13</sup>.

Una segunda ola de estudios sobre la autonomía hace su aparición en la Posguerra Fría. En el «realismo periférico» de Carlos Escudé, la noción de autonomía aparece asociada a la idea de confrontación producto de una sobreestimación del margen de maniobra de los Estados débiles, que no distinguía entre la autonomía que un Estado posee (que es consecuencia de su poder) y el uso de esa autonomía<sup>14</sup>. En la primera década del siglo XXI, Roberto Russell y Juan Tokatlian retoman ese debate, planteando la noción de «autonomía relacional». A diferencia de Escudé, sostienen que la «autonomía relacional» no es confrontación ni aislamiento, sino disposición de un país a actuar de manera independiente y en cooperación con otros, en forma

12. B. Cohen: *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton UP, Nueva Jersey, 2015.

13. María Cecilia Míguez: «La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina» en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* vol. 12 N° 2, 2017.

14. José Briceno Ruiz y Alejandro Simonoff: «La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales» en *Estudios Internacionales* vol. 49 N° 186, 2017.

competente, cooperativa y responsable<sup>15</sup>. Los autores proponen, además, una escala de grados a lo largo de un continuo cuyos extremos son dos situaciones ideales: dependencia total o autonomía completa. La autonomía, desde esta categorización, es siempre una cuestión de grado que depende fundamentalmente de las capacidades, duras y blandas, de los Estados y de las circunstancias externas a las que se enfrentan<sup>16</sup>.

Hay, finalmente, una tercera ola de estudios que aporta una diferenciación analítica de la autonomía, ya no en cuestión de grados, sino en la clasificación de los subtipos de autonomía. Los académicos brasileños Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni clasifican la noción de autonomía para explicar la evolución del caso brasileño en tres formas: «autonomía en la distancia», cuando el país confronta con las normas e instituciones internacionales y con la gran potencia, a la vez que tiende al aislamiento y el desarrollo autárquico; «autonomía en la participación», cuando la orientación externa se basa en un compromiso por la gobernanza global y las instituciones multilaterales; y «autonomía en la diversificación», cuando se asienta principalmente en las relaciones con el Sur global<sup>17</sup>. La «autonomía con adjetivos» habilita la comparación sincrónica entre países y la comparación diacrónica de un mismo país a lo largo del tiempo.

El debate sobre la autonomía hoy continúa vigente, pero parte de diagnósticos y supuestos diferentes de aquellos que dieron origen a las reflexiones de los padres fundadores en el Cono Sur. En primer lugar, las actuales tensiones entre *Westfalia* y *Mundialización* son una manifestación de las contradicciones que genera un orden internacional en el que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas, tanto en el plano estatal como en el no estatal, que combina simultáneamente niveles de concentración y difusión del poder, dinámicas de conflicto y de interdependencia, de competencia geopolítica y de cadenas de inserción en la globalización, de control territorial y de flujos transnacionales, en escalas macroscópicas y microscópicas<sup>18</sup>. En segundo lugar, la autonomía ya no es una disposición que ejerce de manera libre y deliberada exclusivamente una elite: las sociedades son más complejas y la política exterior no es distinta del resto de las políticas públicas.

---

15. R. Russell y J. Tokatlian: «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur» en *Perfiles Latinoamericanos* N° 21, 2002.

16. Letícia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima: «Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy» en *Brazilian Political Science Review* vol. 12 N° 3, 2018.

17. T. Vigevani y G. Cepaluni: «A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação» en *Contexto Internacional* vol. 29 N° 2, 2007.

18. J. Tokatlian: «Crisis y redistribución del poder mundial/Crisis and Redistribution of World Power» en *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* N° 100, 2012.

En la actualidad, las fronteras que definen la orientación externa de un país están abiertas a la influencia e interposición de distintas e intrincadas dinámicas multiactorales (entre actores estatales y no estatales) y multinivel (entre gobiernos nacionales y subnacionales).

Lejos de la solidez inquebrantable de la «autonomía heterodoxa» de la Guerra Fría, la autonomía hoy sigue siendo posible, pero es más líquida y frágil. La sociología reflexiva del cambio ofrece una interpretación válida

**La autonomía hoy  
sigue siendo  
posible, pero es  
más líquida y frágil**

sobre el comportamiento de los Estados<sup>19</sup>. En un mundo entrópico, las condiciones de actuación de los países pueden cambiar antes de que las formas de actuar se consoliden en conductas determinadas. Frente al doble acoso sistémico que plantean los procesos de transición hegemónica y de entropía e incertidumbre —los embates de *Westfalia* y

*Mundialización*— en un escenario de agudización de la dependencia de la región, las políticas exteriores latinoamericanas tienen menor margen para la contestación o la resistencia. Sin embargo, eso no debe llevar a un juicio imposibilista y paralizante que únicamente preste atención a los limitantes de estructura y subestime las potencialidades de agencia. La construcción de horizontes posibles y viables para la acción externa está tanto en reconocer la fragilidad de los escenarios globales y regionales como en la capacidad de los Estados de anticiparse y ser resilientes frente a la adversidad y los acontecimientos inesperados, mitigando riesgos y aprovechando oportunidades.

El no alineamiento o la neutralidad como alternativa a una subordinación automática, ya sea a Beijing o a Washington, aparece hoy en la retina de académicos y políticos<sup>20</sup>. La prescripción normativa de mantener una posición equidistante frente a las dos potencias es correcta, pero insuficiente para un mundo y una región que cambiaron. Para mejorar la capacidad negociadora y fortalecer la respuesta frente a la multiplicación y transversalización de riesgos globales, los países de la región que busquen preservar márgenes de maniobra deben pensar menos en el «espíritu de Bandung» y más en un «espíritu de ABACC Plus». La agencia de control nuclear entre Argentina y Brasil (ABACC), creada en los años 90, es un ejemplo que perdura en un terreno dominado por potencias nucleares. También la reciente alianza entre México y Argentina para producir la vacuna contra el coronavirus o el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO) son muestras del potencial

19. Zygmunt Bauman: *Modernidad líquida*, FCE, Ciudad de México, 2015.

20. Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami: «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 Nº 3, 7-9/2020.

de las agendas de nicho. Sin embargo, será también necesario que esas agendas técnicas escalen hacia una comunidad de sentido que solo surgirá de la existencia de un sustrato político, económico y social cimentado por valores comunes, intereses mutuos y objetivos estratégicos compartidos entre países de la región.

## Reflexiones finales

El horizonte futuro de América Latina estará signado por un conjunto de tensiones que se derivan de la confluencia de crisis simultáneas asociadas a riesgos globales: crisis sanitarias, crisis de desigualdad social, crisis climáticas y de pérdida de biodiversidad, y crisis de endeudamiento y de inestabilidad financiera. La convergencia de esas crisis compromete las perspectivas de desarrollo sostenible de los países, multiplicando los riesgos, aumentando la imprevisibilidad de los escenarios futuros y reduciendo la capacidad de respuesta del Estado y de la sociedad. Estos riesgos sistémicos repercuten, además, en una disminución de las propiedades de resiliencia y las capacidades de adaptación de las políticas exteriores, las cuales resultan estratégicas frente a los escenarios de concentración del poder en *Westfalia* y a las tendencias de difusión del poder en *Mundialización*.

Para preservar los márgenes de autonomía y limitar al máximo la interferencia externa, las políticas exteriores tendrán que jugar inteligentemente en las deficientes instituciones regionales existentes, pero de manera complementaria forjar sociedades estratégicas múltiples con distintos países que podrán encabezar, según sus trayectorias, diferentes agendas temáticas, tales como salud, género, reducción de desigualdades sociales, ambiental, infraestructura, regulación de la tecnología, protección de recursos naturales, financiamiento externo, transferencia tecnológica, entre otros. Se deberá seleccionar y priorizar «enclaves de autonomías» a través de diplomacias de nicho. No solo gobiernos centrales, también provinciales y locales, actores de la sociedad civil, científicos, empresarios y ciudadanos pueden contribuir a reforzar una renovada «diplomacia 3M» (multidimensional, multiactoral y multinivel). Será necesario anteponer las cuestiones temáticas a las dogmáticas, trazando lazos entre los campos técnicos y los ámbitos políticos, económicos y sociales de la cooperación regional.

En tiempos de «autonomía líquida», la preservación de márgenes de maniobra dependerá más de la anticipación y la adaptación que de la rigidez. El debate en relación con las políticas exteriores parece haber dejado atrás la dicotomía entre autonomía y dependencia, para girar en torno de una diferenciación analítica de grados y tipos de autonomía. Ello implica considerar que

existen constantes transacciones entre ambas lógicas ante una complejización de los actores, las agendas y las dinámicas externas. La «autonomía líquida» es un tipo de «autonomía con adjetivos» que supone proactividad, variaciones y flexibilidad ante los desafíos y las oportunidades que plantean los escenarios de *Westfalia* y *Mundialización*. También puede implicar cierto tipo de pragmatismo defensivo para ofrecer concesiones en temas específicos que serán funcionales para ganar márgenes de maniobra y resultados en otras batallas. Hoy no se trata de «autonomía en la resistencia», sino de «autonomía en la resiliencia». Quizás el desafío de estos tiempos sea prepararse para los escenarios futuros más restrictivos o adversos, comprendiendo las potencialidades y los limitantes que plantean los entornos mundiales y regionales, para poder articular políticas que contribuyan a alcanzar los escenarios más deseables con objetivos estratégicos de cooperación regional modestos, alcanzables y realizables en el corto y el mediano plazo. ☐

## PÁGINAS

Diciembre de 2020

Lima

Nº 260

ACTUALIDAD: Momento decisivo en vísperas del Bicentenario. Entre marcas del pasado y perspectivas que se abren, **Rolando Ames**. REFLEXIÓN: Fratelli tutti: el aliento de la utopía, **Cecilia Tovar**. Resucitar al Perú desde la fe cristiana, **Raúl Pariamachi, ss.cc**. Sueños de conversión. A la luz de Querida Amazonía, **Pedro Hughes**. Aportes del ecofeminismo crítico para una ecología integral, **Glafira Jiménez**. El despertar de Chile. Hacia una nueva constitución y, ojalá, hacia un nuevo modelo, **Aníbal Pastor**. TESTIMONIOS: Carta del P. Juan Dumont a los Equipos Docentes. Caminando juntos. 50 años de la presencia del IEME en el Perú, **Guillermo Múgica**. Mensaje de despedida, **Antoine Sondag**. ENTREVISTA: De la burbuja de los 400 al Cristo de los pobres. Entrevista a Mariano Puga, **Marcelo Alarcón A.** NOTA: No tenemos derecho a olvidar este día, **Cardenal Fridolin Ambongo Besungu**. DOCUMENTOS: Crisis política en el Perú: Pronunciamentos. Comunicado de los Obispos del Perú. Homilía, **Mons. Carlos Castillo, arzobispo de Lima**. Pronunciamento, Conferencia de Superiores Mayores de Religiosas y Religiosos del Perú. En defensa de la vida y de la democracia, **Mesa de Movimientos Laicales**. Pronunciamento, Instituto Bartolomé de Las Casas. Conferencia Eclesial de la Amazonía (CEAMA). Comunicado, **Conferencia Episcopal de Colombia**.

*Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Belisario Flores 681 – Lince, Lima 14, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas@revista paginas.com.pe>. Página web: <www.revistapaginas.com.pe>.*