

FOREIGN AFFAIRS

EN ESPAÑOL

Con 50% de material exclusivo



OCTUBRE-DICIEMBRE 2007
VOLUMEN SIETE, NÚMERO CUATRO

Carta de los directores

viii

América Latina ¿Integración o fragmentación?

Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo

3

Jorge I. Domínguez

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se caracterizan por una combinación de rasgos ideológicos y pragmáticos. Los casos de las relaciones contemporáneas entre Estados Unidos y Venezuela, y del gobierno de Bush y el de Fidel y Raúl Castro sirven para ilustrar que hasta las diferencias ideológicas más profundas pueden obviarse con estrategias pragmáticas de beneficio mutuo.

Mitos y realidades de la integración latinoamericana

11

Marta Lagos y Daniel Zovatto

Con más de 500 millones de habitantes y un crecimiento sostenido, América Latina empieza a ser un continente de oportunidades comerciales. Los datos recién publicados del informe especial *Oportunidades de cooperación regional: integración y energía* (Latinobarómetro, 2006) ponen de relieve tanto mitos como realidades presentes en el proceso de integración.

Modelos políticos internos y política exterior

21

Carlos Pérez Llana

Al término de los años noventa, caracterizados por el predominio de lo económico sobre lo político, América Latina ha iniciado un retorno a la política como variable definitoria de sí misma, sobre todo en América del Sur. Hoy, más que nunca, los modelos políticos internos son los que determinan la política exterior de los países de la región.

Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina

Entre la ideología y el pragmatismo

Forge I. Domínguez



A lo largo de los años, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han caracterizado por una persistente combinación de rasgos ideológicos y pragmáticos —y a veces dogmáticos— que aparecen y persisten en virtud de múltiples desencuentros que sirven como realidad histórica y símbolo perdurable de relaciones internacionales siempre complejas. En este ensayo se analizan principalmente las dimensiones del pragmatismo y la ideología, y del dogmatismo cuando sea pertinente. Se subraya la simultaneidad de la presencia de elementos pragmáticos e ideológicos en el presente de las relaciones interamericanas, y no sólo en su pasado.

EL PRAGMATISMO CONTEMPORÁNEO

Se entiende por “pragmatismo” una política de Estado que identifica propósitos claros y metas bien definidas, que se constru-

ye con medios e instrumentos que buscan deliberadamente lograr esos objetivos, con la conciencia de que se persiguen beneficios verificables así como costos posibles en la búsqueda de esos beneficios. Cualquier reflexión sobre el pragmatismo en política exterior debe hacer hincapié en la generación y el análisis profesional de la información, de su actualización, de no aferrarse a lo que en algún momento pudo ser cierto pero ya no lo es, y de no ignorar los análisis responsables que, con base en otras fuentes de datos, lleguen a conclusiones divergentes. Todo esto debe nutrir el diseño, la planeación y la ejecución de una política exterior pragmática.

En el mundo de las relaciones contemporáneas entre Estados Unidos y América Latina cunden muchos ejemplos de pragmatismo, y cito dos seguramente inesperados. Si se demuestra que aun los menos

JORGE I. DOMÍNGUEZ es titular de la cátedra Antonio Madero de Política y Economía Mexicana y Latinoamericana y vicerrector para Asuntos Internacionales en la Harvard University. Ha sido presidente de la Latin American Studies Association (LASA). Entre otras publicaciones, es compilador con Bung Kook Kim de *Between Compliance and Conflict: East Asia, Latin American and the “New” Pax Americana*, editado por Routledge.

sospechosos son capaces de comportarse de tal manera, resultará evidente que hay múltiples ejemplos adicionales en las relaciones entre gobiernos del continente. Me referiré, por tanto, a las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela y a las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en la primera década del presente siglo.

La relación entre los gobiernos del presidente Hugo Chávez en Venezuela y el del presidente George W. Bush en Estados Unidos se caracteriza por el pragmatismo en el manejo de los asuntos fundamentales —petróleo y finanzas internacionales—, lo que da pie a que el ruido retórico y los diferendos bilaterales afecten a asuntos de menor envergadura. La Venezuela de Chávez ha seguido cumpliendo todos sus compromisos de exportación de petróleo a Estados Unidos. El Estados Unidos de Bush ha seguido cumpliendo con todos sus compromisos de compra de petróleo de Venezuela. Chávez no ha prohibido a Petróleos de Venezuela (PDVSA) que continúe sus relaciones comerciales normales con Estados Unidos. Bush no ha impuesto un embargo a la importación de petróleo venezolano.

Ambas trabas han sido parte del imaginario político en Caracas y Washington, pero constituyen episodios de una historia que no ha ocurrido. Además, PDVSA continúa siendo dueña de Citgo, de la que compró todas sus acciones en 1987, cuando ya era una de las principales empresas de productos petroleros en Estados Unidos. Chávez no ha exigido a PDVSA que actúe como gerente-dueño irresponsable en Citgo. El gobierno de Bush no ha interferido en la participación de Citgo en el mercado de productos de petróleo en Estados Unidos, y la ha tratado como a cualquier otra empresa pese a ser plena propiedad del Estado venezolano.

El gobierno de Chávez también ha cumplido fielmente con las obligaciones de los bonos emitidos por la República Bolivariana de Venezuela. Una de las preocupaciones de Wall Street en los momentos de mayor debilidad política de Chávez, en 2002 y 2003, era que el comportamiento de la oposición al presidente aumentaba el riesgo político para los inversionistas internacionales en bonos venezolanos. En el verano de 2004, en vísperas del referendo revocatorio que intentaba destituirlo mediante los procedimientos establecidos en la constitución venezolana, Chávez obtuvo copia de los mensajes de algunos bancos internacionales a sus clientes —y los leyó en su programa de televisión *Aló Presidente*— que consideraban mejor para los inversionistas internacionales en bonos venezolanos que Chávez ganara la convocatoria, ya que su gobierno contaba con una bien probada trayectoria de cumplimiento de sus obligaciones financieras internacionales, actitud coherente con un modelo de economía de mercado.

Todos éstos son claros ejemplos de pragmatismo en Caracas, en Washington y en Wall Street, en el gobierno de Venezuela y en el de Estados Unidos, de Chávez y de Bush, de la banca internacional y de las empresas petroleras. Cada cual demostraba propósitos claros, metas definidas, instrumentos eficaces, comportamiento actualizado por la información, conciencia de costos y vocación de ganancia.

Por su parte, la relación entre el gobierno de Fidel Castro en Cuba y el de Bush en Estados Unidos (e igualmente después de que el general Raúl Castro asumiera las responsabilidades cotidianas de gobierno durante la enfermedad y convalecencia de Fidel) también se caracterizó por

el pragmatismo en el manejo de los asuntos fundamentales en la relación bilateral —seguridad, principal pero no exclusivamente en el entorno de la base de Estados Unidos en Guantánamo y en el Estrecho de la Florida—, lo que permitía que el ruido retórico y los diferendos se confinaran a asuntos de menor envergadura.

Cuba y Estados Unidos lograron su primer acuerdo bilateral en temas de seguridad en 1973, con Richard Nixon como presidente, para impedir la piratería aérea y naval entre los dos países, y el acuerdo se mantiene vigente. En 1984, cuando Ronald Reagan presidía Estados Unidos, ambos gobiernos concertaron un acuerdo migratorio bilateral que, con modificaciones en 1994 y 1995, también sigue en vigor. Cuba impide la emigración de sus ciudadanos carentes de previa autorización oficial mientras que Estados Unidos impide la inmigración de ciudadanos cubanos sin visas emitidas en La Habana por un cónsul estadounidense. Cuando algún guardacostas intercepta a algún cubano que intenta cruzar sin visa el Estrecho de la Florida para ingresar a Estados Unidos, ese ciudadano es devuelto a Cuba y el gobierno cubano permite que buques estadounidenses ingresen a sus puertos para estos fines. Los gobiernos comparten un mismo interés: impedir la migración no autorizada previamente por ambas partes.

Guardacostas de Estados Unidos y guardafronteras de Cuba patrullan el Estrecho de la Florida para impedir que alguna flotilla de personas de origen cubano, procedentes del sur de Estados Unidos, viaje rumbo a la frontera marítima bilateral, con el riesgo de provocar algún incidente militar. Tales flotillas son rodeadas tanto por las fuerzas de seguridad cubanas

como por las estadounidenses. Como podría esperarse entre aliados militares, ambos gobiernos cooperan para impedir incidentes militares no deseados y coordinan las acciones de sus fuerzas de seguridad para lograr tal objetivo.

Un tercer ejemplo de cooperación pragmática en temas de seguridad ocurre en el entorno de la base naval de Estados Unidos, ubicada desde 1903 cerca de la ciudad de Guantánamo, Cuba. Desde 1993 las dos partes auspician el intercambio de información militar entre los respectivos altos mandos de la base estadounidense y del Ejército de Oriente cubano. El propósito y los instrumentos han sido similares a los que se desarrollaron con el fin de evitar un incidente militar no deseado en Europa, en el marco de la Guerra Fría, entre los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Pacto de Varsovia.

A lo largo de la única frontera terrestre entre Cuba y Estados Unidos, esta relación se profundizó bajo la presidencia de Bush, al tomar éste la decisión de enviar a su enclave militar de Guantánamo muchos de los presos capturados en Afganistán en el otoño de 2001. Según reconoció públicamente el gobierno cubano, Estados Unidos ofreció información amplia y detallada sobre las medidas de seguridad que tomaría para garantizar que la presencia de esos presos en la base naval no implicara peligro para Cuba, que a su vez se comprometió con Estados Unidos para asegurar la frontera que comparten, inclusive mediante cooperación médica y sanitaria. Esa cooperación bilateral ayudó a controlar brotes de malaria y de dengue, tanto en la base como en el resto de Cuba. Altos funcionarios de los respectivos altos mandos siguen reuniéndose con re-

gularidad en esa frontera, ampliando su intercambio bilateral en asuntos de seguridad.

Cuba y Estados Unidos comparten un interés en el entorno de esa base. Ambos gobiernos quieren asegurarse de que los presos confinados en prisión no se escapen rumbo a territorio cubano, y cooperar como aliados militares con un notable profesionalismo.

Todos éstos son claros ejemplos del pragmatismo en Washington y La Habana, en el Estrecho de la Florida y en el entorno del enclave, en asuntos migratorios, piratería aérea y naval, presos en la base de Guantánamo y flotillas de exiliados. Así como en el caso de la relación entre Venezuela y Estados Unidos, cada cual demuestra propósitos claros, metas definidas, instrumentos eficaces, comportamiento actualizado por la información, conciencia de costos y vocación de ganancia.

El pragmatismo existe, pues, aun en los casos de los gobiernos de los que menos podría esperarse: Venezuela, Cuba y Estados Unidos, en las respectivas relaciones bilaterales. Pero uno de estos ejemplos —el acuerdo migratorio entre Cuba y Estados Unidos— debe dejar a todo lector algo incómodo. ¿Es realmente “bueno” que dos gobiernos cooperen para impedir que seres humanos busquen su futuro donde lo consideren más deseable? Si suponemos, además, que algunos cubanos desean emigrar de Cuba por razones equivalentes a las definiciones reconocidas por las Naciones Unidas para justificar el asilo político y trato como refugiados, entonces esa cooperación pragmática bilateral adquiere una dimensión siniestra. El pragmatismo es siempre útil, a veces imprescindible y en muchos casos moralmente deseable, pero no debe ser el

único valor que defendamos como seres humanos y ciudadanos de nuestros respectivos países. No debe ser el único valor recomendable para nuestros gobiernos. No debemos arrodillarnos frente al altar del pragmatismo.

DOGMATISMO CONTEMPORÁNEO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

El dogmatismo se refiere a una idea, a un esquema mental desarrollado en algún momento que pudo, quizás (aunque no necesariamente), resultar entonces pertinente, pero que se desconecta de la realidad presente, impide el aprendizaje de nuevas ideas, la recopilación de nueva información y el cambio o la modificación de políticas oficiales y, por tanto, imposibilita en última instancia enfrentar una realidad novedosa. Consideremos tan sólo cuatro ejemplos de dogmatismo, en los primeros años de este siglo, que han incidido sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y cuyos resultados han sido adversos al gobierno que se comportó fiel a su dogma legado del pasado.

En 2002, el gobierno del presidente Bush —asesorado por un equipo fiel a los esquemas injerencistas estadounidenses de los ochenta— comunicó a su embajador en Bolivia que interviniera públicamente en las elecciones para denunciar la posibilidad de que Evo Morales, candidato del opositor Movimiento al Socialismo (MAS), fuera elegido presidente de Bolivia. El impacto del discurso del embajador fue contraproducente para los intereses de Estados Unidos. La popularidad de Evo Morales dio un salto extraordinario en las encuestas de opinión pública; perdió Morales esa convocatoria frente a Gonzalo Sánchez de Losada por

un margen ínfimo, y constituyó la antesala de su posterior elección como presidente a finales de 2005. El gobierno de Estados Unidos se comportó en este caso con fidelidad a un esquema dogmático, legado de la Guerra Fría, ajeno a un análisis pragmático y realista de las circunstancias bolivianas en 2002.

Un segundo ejemplo de comportamiento dogmático es la política hacia Cuba tras las modificaciones hechas por el gobierno de Bush en 2004. Se prohíbe que personas de origen cubano, residentes de Estados Unidos o ciudadanos de éste, visiten a sus parientes en Cuba con una frecuencia mayor de una vez cada tres años. Tal medida ha facilitado que el gobierno de Cuba controle mejor el flujo de la información, ya que Estados Unidos obstaculiza las conversaciones. Sería más eficaz permitir que más personas de origen cubano, provenientes de Estados Unidos, se comunicaran con su familia y le explicaran cómo podría ser una Cuba distinta, próspera y democrática. El gobierno de Bush, al dificultar tales intercambios, se convierte en un aliado del gobierno de Fidel y Raúl Castro, que interrumpe el libre flujo de la información y apoya la censura.

El dogmatismo no solamente habla inglés. Consideremos dos ejemplos que giran en torno al petróleo y que afectan directamente las relaciones internacionales de comercio e inversión. México, según la información publicada en estas páginas en sendos artículos de Alfredo Elías Ayub y David Shields (“Seguridad energética e industria eléctrica en México” y “Pemex en el contexto de su crisis de reservas y producción”, respectivamente, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 3, julio-septiembre 2007), importó 15.4% del consumo nacional de gas natural en 2005. La

Secretaría de Energía pronostica que ese porcentaje llegará a 25% en 2015. El principal yacimiento de producción de petróleo en México, Cantarell, declina rápidamente. Cantarell produjo casi dos terceras partes de la producción mexicana de petróleo a comienzos del siglo XXI; su producción diaria de barriles de petróleo cayó de 2.13 millones en 2004 a 1.5 millones en 2007, con una expectativa de producir 0.6 millones de barriles en 2013. Las reservas probadas de petróleo en México se redujeron de 24.7 miles de millones de barriles en 1999 a 12.8 miles de millones de barriles en 2007. A partir de 2010, casi todos los principales yacimientos de la empresa oficial, Petróleos Mexicanos (Pemex), estarán en fase de declinación. Se avecina el momento en que México se convierta en un importador neto de petróleo si no modifica la política nacional. Pemex invierte sobre todo en producción y relativamente poco en exploración y tecnología.

México ha seguido aferrado al dogma de que solamente el Estado nacional posee y debe poseer el derecho de explorar, producir y distribuir los recursos energéticos del país. El problema que claramente se avecina no ha logrado por el momento generar suficiente alarma para exigir el abandono del dogma y un cambio fundamental de política energética. En pro del dogma de la “defensa de la soberanía”, México se arriesga a debilitar su independencia real.

Menciono un último ejemplo de dogmatismo, también de los primeros años de esta década. En mayo de 2006, Ecuador canceló su contrato petrolero con Occidental Petroleum, que databa de 1999, para exigir la devolución a Petroecuador de los terrenos e instalaciones. Petroecuador, sin embargo, carece de capacidad para

mantener los niveles de producción de Occidental Petroleum y para invertir cuantiosos recursos destinados a ampliar la producción petrolera ecuatoriana, que ha caído desde que se responsabilizó de la administración de los terrenos expropiados. La dogmática predilección de dos presidentes ecuatorianos, Alfredo Palacio y Rafael Correa, por el control estatal de estos recursos impide la eficaz utilización del petróleo como instrumento de desarrollo nacional. También en nombre del dogma de la soberanía se arriesgan a debilitar más la capacidad productiva y exportadora de Ecuador.

Ningún país debe condenarse a sufrir permanentemente por el dogmatismo. Consideremos un ejemplo de cambio de criterios y de conducta, de abandono de los dogmas del pasado frente a nuevas realidades, elaborado con plena transparencia: la exitosa campaña presidencial de Lula, postulado por el Partido dos Trabalhadores (PT) en 2002. Lula había sido candidato del PT desde la restauración del derecho de los brasileños a elegir su presidente, una vez concluido el gobierno militar y reformada la constitución. Perdió sistemáticamente una elección tras otra. El PT y su candidato modificaron su plataforma electoral en 2002, con la promesa de funcionar en el marco de una economía de mercado como partido socialdemócrata.

La compleja e importante negociación entre el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso y el Fondo Monetario Internacional (FMI) representó un instante dramático de esa campaña electoral brasileña. De hecho, el gobierno de Cardoso ejerció más bien como intermediario de una negociación entre el FMI y los candidatos presidenciales, ya que éste pretendía

garantizar que quien resultara elegido mandatario, sin importar a qué partido perteneciera, condujera una política macroeconómica ajustada a las reglas internacionales de una economía de mercado. Se logró un acuerdo.

Su principal consecuencia económica fue tranquilizar a los mercados cambiarios y así estabilizar la relación entre la moneda brasileña y otras monedas internacionales. Su principal efecto político fue que el FMI confirió el sello de buena conducta a Lula como candidato presidencial, obstaculizando la campaña de otros candidatos que lo presentaban como agente de políticas económicas irresponsables. Las encuestas de opinión pública demuestran el gran auge de la popularidad de Lula después de la firma del acuerdo con el FMI. Así, éste ayudó a Lula a llegar a la presidencia de Brasil. Fue la primera vez en la historia de América Latina en que un candidato de izquierda gana la elección presidencial gracias, en parte, al apoyo del FMI. El PT, Lula y el FMI demostraron que era posible, frente a la opinión pública, descartar dogmas y prejuicios del pasado para adoptar una nueva plataforma electoral y cumplirla ya ejerciendo el poder del Estado. En la elección de 2006, el electorado brasileño reeligió a Lula y ratificó su apoyo a estas políticas. La ciudadanía valora la capacidad de políticos y partidos de cambiar de criterio, siempre que esa transformación se realice, como ocurrió en el caso de Lula y el PT, de manera pública, transparente y durante una campaña presidencial previa a la elección.

Un mismo gobierno no está eternamente condenado a mantener un comportamiento dogmático. El aprendizaje es posible. Lo demostró el gobierno de Bush cuando, frente a una nueva elección en

Bolivia a finales de 2005, se abstuvo de intervenir en el proceso electoral, a diferencia de lo ocurrido en la elección de 2002. Cuando Evo Morales resultó elegido presidente de la República, el embajador de Estados Unidos en Bolivia lo felicitó de inmediato y se buscaron formas de trabajar con el nuevo gobierno. El dogmatismo es un mal superable.

¿PUEDE SER ÚTIL LA IDEOLOGÍA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA?

Ideología no es sinónimo de dogmatismo. La ideología es una forma de acumular, catalogar, sopesar y valorar la información que recopilamos. Concebida de esa manera, metáforas útiles para reflexionar sobre la ideología pueden ser espejuelos o anteojos para saber cómo percibir al mundo, o una balanza que nos permita calcular los datos que recibimos. La ideología así entendida constituye un instrumento útil, no enfrentado con el pragmatismo, para comprender el mundo en que vivimos, la importancia del pasado y su legado hasta el presente, y los valores que nos importan como seres humanos.

En los diversos países del continente, y también en las relaciones internacionales entre gobiernos, algunos hechos clave se conforman ya como valores ideológicos, en particular el respeto y la defensa de los derechos humanos y la democracia. En los setenta y comienzos de los ochenta, América Latina aprendió que los regímenes autoritarios de derecha o de izquierda son capaces de asesinar a sus ciudadanos en nombre de algún propósito que han inventado, y que en muchos casos la ineptitud ha caracterizado el desempeño público de gobiernos *de facto* que llegaron al poder en nombre de la eficiencia y

generaron descalabros económicos que profundizaron la pobreza y expandieron la desigualdad social, económica y política. Para finales de los ochenta Estados Unidos llegó a una conclusión similar, lo que permitió en los noventa una concertación internacional en pro de la democracia en el continente.

En 1991, en Santiago de Chile, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se comprometió formalmente, mediante la Resolución 1080, a actuar en defensa de los regímenes democráticos que se encuentren amenazados. Esa misma decisión política, por supuesto, también compromete a los gobiernos del hemisferio a actuar con el mismo fin. Tanto mediante la OEA como por la acción colectiva con otros auspicios de los gobiernos del hemisferio se logró defender a regímenes democráticos como el de Guatemala en 1993, frente al intento de autogolpe del presidente Jorge Serrano; al de Paraguay en 1996, y a finales de los noventa frente a los intentos de golpe militar del general Lino Oviedo, y se contribuyó de manera importante a la transición democrática en Perú en 2000 y 2001. En estos casos, el instrumento de defensa de la democracia fue variado. En 1993, por ejemplo, la OEA desempeñó en Guatemala un papel clave. En 1996, en Paraguay, los países miembro del Mercado Común del Sur (Mercosur) fueron los actores fundamentales que intervinieron en defensa de la democracia. En estos casos, además, hubo una importante concertación de fines y medios entre la administración estadounidense y diversos gobiernos latinoamericanos.

La lucha por la democracia y su promoción requiere acciones concretas en defensa de una ideología que valoran los ciudadanos de los países americanos y que

ejecutan sus gobiernos. Esa ideología responde también a factores pragmáticos. La democracia puede ofrecer servicios útiles, tales como la reducción de los incentivos a la violencia, la prioridad de la transacción frente al conflicto o la eficacia de la concertación sobre la imposición como instrumento de gobierno. Pero no cabe duda de que la razón principal para defender la democracia y los derechos humanos es que éstos poseen valor en sí mismos. Resultan útiles y en muchas instancias concuerdan con criterios pragmáticos, cierto, pero sobre todo importan porque nos definen como seres humanos que merecen dignidad, respeto, participación, libertad y justicia al amparo del estado de derecho.

CONCLUSIÓN

Las relaciones contemporáneas entre Estados Unidos y América Latina reflejan la presencia simultánea de rasgos pragmáticos, ideológicos y dogmáticos en ambas partes. Los compromisos ideológicos compartidos en pro de la defensa y la promoción de la democracia —inventos loables que nacen a comienzos de los noventa— merecen que se les siga apoyando. Los dogmatismos persistentes o recurrentes siguen impidiendo la resolución de conflictos. El pragmatismo ayuda como instrumento útil, no como fin en sí mismo sino como un medio para lograr los fines que compartimos. Los grandes fines deben ser la libertad, la democracia, la justicia y la prosperidad. ①