

**RICARDO LAGOS**

(compilador)

**AMÉRICA LATINA:  
¿INTEGRACIÓN O  
FRAGMENTACIÓN?**

América Latina : ¿integración o fragmentación? / compilado por Ricardo Lagos. -

1a ed. - Buenos Aires : Edhasa, 2008.  
648 p. : 22,5x15,5 cm. - (Otras obras)

ISBN 978-987-628-039-6

1. Relaciones Internacionales. I. Lagos, Ricardo, comp.  
CDD 327.1

Diseño de tapa: Juan Balaguer y Cristina Cermefio

Primera edición: septiembre de 2008

© Roberto Russell, 2008  
© Edhasa, 2008  
Córdoba 744 2º C, Buenos Aires  
info@edhasa.com.ar  
http://www.edhasa.net

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona  
E-mail: info@edhasa.es  
http://www.edhasa.com

ISBN: 978-987-628-039-6

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Cosmos Print

Impreso en Argentina

## Índice

Introducción.....	9
<i>Roberto Russell, Cynthia Arnson y Rafael Fernández de Castro</i>	
Primera parte	
El siglo XXI: el desplazamiento del centro de gravedad mundial	
Después del siglo XX: un mundo en transición .....	29
<i>Eric Hobsbawm</i>	
Segunda parte	
Modelos internos, alianzas externas y liderazgos regionales	
Modelos políticos internos y alianzas externas .....	51
<i>Carlos Pérez Llana</i>	
Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? .....	89
<i>María Regina Soares de Lima</i>	
México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista .....	115
<i>Guadalupe González González</i>	
América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región .....	145
<i>Ana María Sanjuán</i>	
Tercera parte	
América Latina y Estados Unidos	
Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo .....	179
<i>Jorge I. Domínguez</i>	
Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos .....	209
<i>Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian</i>	
Cuarta parte	
Europa y China: ¿Posibles aliados?	
La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones .....	239
<i>Wolf Grabendorff</i>	

## Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo

Jorge I. Domínguez

A lo largo de los años, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han caracterizado por una combinación de rasgos ideológicos y pragmáticos —y a veces dogmáticos— que aparecen y persisten en virtud de desencuentros que sirven como realidad histórica y símbolo perdurable de relaciones internacionales siempre complejas.

El primer gran desencuentro entre Estados Unidos y América Latina data del momento inicial y formal de sus relaciones en la década de 1820. Gran Colombia invitó a los países hispanoamericanos y a Estados Unidos al Congreso de Panamá de 1826, en lo que sería el primer encuentro entre sus representantes a partir de la independencia hispanoamericana. Brasil no fue invitado, Argentina y Chile no asistieron, y los diplomáticos estadounidenses no llegaron a tiempo. Los asistentes al Congreso de Panamá incluyeron desde representantes de Potosí en Bolivia hasta San Francisco en California. Sin embargo, ninguno de los acuerdos logrados fue ratificado por los gobiernos. Al concluir el encuentro se convocó a un segundo Congreso, esta vez en Tacubaya, México. Allí sí estuvieron presentes los diplomáticos estadounidenses a la espera de los latinoamericanos, pero éstos nunca arribaron y el Congreso no se concretó.

Las motivaciones de los actores centrales incluían rasgos pragmáticos e ideológicos. En el caso de Gran Colombia, Simón Bolívar y Francisco de Santander pensaban que el Congreso de Panamá era útil como instrumento de alianza frente a un posible intento de reconquista española —quizás con apoyo francés y de otras potencias europeas— de lo que habían sido sus colonias americanas. También resultaba un escudo ideológico de afirmación republicana, lo que en cierta forma explica la ausencia del Imperio de Brasil. Para

Estados Unidos, la promulgación de la llamada *Doctrina Monroe* en 1823 implicaba el compromiso con un proyecto pragmático —evitar la invasión europea del continente americano— y con otro ideológico —prohibir la extensión a las Américas de un sistema monárquico europeo—. El canciller austriaco, Von Metternich, entendió correctamente la Doctrina Monroe, al describir la intención de Estados Unidos no solamente como una oposición de *poder frente a poder* sino también de *altar frente a altar*, esto es, una iniciativa tanto ideológica como pragmática.<sup>1</sup>

Desde entonces, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se fundaron sobre bases pragmáticas e ideológicas. Un aspecto importante del vínculo ha sido el des tiempo, que se refleja, por ejemplo, en el hecho de que algunos llegaron tarde al concierto continental y otros simplemente no concurren. Otra clave ha sido la desunión latinoamericana. Esa división, ya evidente en 1820 entre el norte de América Latina, por una parte, y Brasil y el Cono Sur, por la otra, se reproduce en la primera década del siglo XXI. Además, se observa en nuestros días una política de celos y exclusiones entre países latinoamericanos que también se remonta a la década de 1820, amén de la falta de ratificación y cumplimiento de los acuerdos concertados entre gobiernos latinoamericanos.

En este ensayo se analizan las dimensiones del pragmatismo y la ideología —y del dogmatismo cuando sea pertinente—, sin perder de vista la importancia del des tiempo y la desunión como hilos conductores de las relaciones hemisféricas. En este marco, se insiste en la presencia simultánea de elementos pragmáticos e ideológicos, no sólo en el pasado, sino también en el momento actual de las relaciones interamericanas. Asimismo, se analizan algunos casos de dogmatismo y se detalla la evolución de la política de Estados Unidos hacia América Latina desde fines de la década de 1980, para comprender cómo se construyó la *política de estado* que se interrumpió a comienzos del siglo XXI, pero que podría estar resurgiendo. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones generales sobre las relaciones interamericanas.

### El pragmatismo contemporáneo

Se entiende por *pragmatismo* una política de estado que identifica propósitos claros y metas bien definidas, que se construye con instrumentos que buscan deliberadamente lograr esos objetivos, con la conciencia de que se persiguen beneficios alcanzables a partir de costos razonables. 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 planificación 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, dos de ellos seguramente inesperados. Si se demuestra que aun los menos sospechosos son capaces de comportarse de tal manera, resulta 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 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 cumplido todos sus compromisos de exportación de petróleo a Estados Unidos y el gobierno de Bush ha cumplido con todos sus compromisos de compra de petróleo a Venezuela. Chávez nunca prohibió a Petróleos de Venezuela (PDVSA) que continuara sus relaciones comerciales normales con Estados Unidos, mientras que Bush no impuso ningún embargo a la importación de petróleo venezolano.

Ambas trabas son solamente parte del imaginario político reinante en Caracas y en Washington, pero no constituyen episodios de la historia real. 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 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 internacio-

nales en bonos venezolanos. En el verano de 2004, en vísperas del referendo revocatorio que intentaba destituirlo a través de 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*. Esas entidades consideraban mejor para los inversionistas internacionales en bonos venezolanos que Chávez ganara la convocatoria, ya que su gobierno contaba con una 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, en la banca internacional y en las empresas petroleras. Se demostraron propósitos claros, metas definidas, instrumentos eficaces, comportamientos actualizados por la información, conciencia de costos y vocación de ganancia.

Por otra parte, la relación entre el gobierno de George W. Bush y el de Fidel Castro —y de Raúl Castro después de que asumiera las responsabilidades de la administración durante la enfermedad de Fidel— también se caracterizó por el pragmatismo en el manejo de los asuntos fundamentales de la relación bilateral. Así ocurrió en el campo de la seguridad, principalmente en el entorno de la base de Estados Unidos en Guantánamo y en el estrecho de la Florida, lo que permitió que el ruido retórico y los diferendos se confinaran a asuntos de menor envergadura.

Washington y La Habana lograron su primer acuerdo bilateral en temas de seguridad en 1973 —Richard Nixon era el presidente estadounidense— para impedir la piratería aérea y naval entre los dos países, acuerdo que 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 continúa en vigor. Cuba impide la emigración de sus ciudadanos carentes de autorización oficial, mientras que Estados Unidos impide la inmigración de ciudadanos cubanos sin visas emitidas en La Habana por el consulado estadounidense. Cuando algún guardacostas intercepta a un 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 individuos de ori-

gen cubano, procedentes del sur de Estados Unidos, viaje rumbo a la frontera marítima bilateral, con el riesgo de provocar algún incidente militar. Esas 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 no deseados y coordinan las acciones de sus fuerzas de seguridad para lograr sus objetivos.

Un tercer ejemplo de cooperación pragmática en temas de seguridad se da en el entorno de la base naval estadounidense, que a partir de 1903 se encuentra en las cercanías de la ciudad cubana de Guantánamo. 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, en el marco de la Guerra Fría, con el fin de evitar un incidente militar no deseado en Europa 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 George W. 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 los presos en la base naval no implicara peligro alguno para Cuba, que a su vez se comprometió con Estados Unidos a asegurar la frontera que comparten, inclusive mediante cooperación médica y sanitaria. Además, esa cooperación bilateral ayudó a controlar brotes de malaria y dengue, tanto en la base como en el resto de Cuba. Funcionarios de los respectivos altos mandos siguen reuniéndose con regularidad en la frontera, ampliando el intercambio bilateral en asuntos de seguridad.

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

Todos éstos son claros ejemplos del pragmatismo reinante en Washington y en La Habana, que se suman a los propósitos claros, metas definidas e instrumentos eficaces que dominan la relación entre Estados Unidos y Venezuela.

El pragmatismo existe así en las relaciones bilaterales de los gobiernos de los que menos podría esperarse: Venezuela, Cuba y Estados Unidos. Pero uno

de los ejemplos —el acuerdo migratorio entre Cuba y Estados Unidos— puede dejar a cualquier 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 el trato como refugiados, esa cooperación pragmática bilateral adquiere entonces una dimensión siniestra. El pragmatismo es útil, a veces imprescindible, y en muchos casos moralmente deseable, pero no debe ser el único valor que defiendan los ciudadanos de los respectivos países. Tampoco debe ser el único principio que guíe la conducta de los 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 el pasado, que pudo resultar adecuado entonces, pero que se desconecta de la realidad presente, impide el aprendizaje de nuevas ideas, la recopilación de nueva información y la modificación o cambio de políticas oficiales —y que, por tanto, imposibilita enfrentar nuevas realidades—. Consideremos tan sólo cuatro ejemplos de dogmatismo, en los primeros años de este siglo, que han incidido en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y cuyos resultados han sido adversos para el gobierno que se comportó fiel a un dogma del pasado.

En 2002, el gobierno del presidente Bush —asesorado por un equipo afecto a los esquemas injerencistas de la década de 1980— comunicó a su embajador en Bolivia que interviniera públicamente en la campaña electoral 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 y, si bien Morales perdió esa convocatoria frente a Gonzalo Sánchez de Lozada por un ínfimo margen, constituyó la antesala de su posterior elección como presidente a fines 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 o ciudadanos estadounidenses, 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 una mayor cantidad de personas de origen cubano, provenientes de Estados Unidos, se comunicara con sus familias y les explicaran cómo podría Cuba ser distinta, próspera y democrática. El gobierno de Bush, al dificultar tales intercambios, es funcional a los intereses del régimen castrista, que interrumpe el libre flujo de la información y apoya la censura.

El dogmatismo no habla solamente 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 artículos de Alfredo Elías Ayub y David Shields,<sup>2</sup> importó 15,4% del consumo nacional de gas natural en 2005. La secretaría de Energía prevé que ese porcentaje llegará a 25% en 2015. El principal yacimiento de producción de petróleo en México (Cantarell) declina rápidamente. Cantarell produjo casi dos tercios de la producción mexicana de petróleo a comienzos del siglo XXI; su producción diaria de barriles cayó de 2,13 millones en 2004 a 1,5 millones en 2007, con una expectativa de producir 0,6 millones en 2013. Las reservas probadas 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 acerca el momento en que México se convertirá en un importador neto de crudo si no modifica la política nacional. Pemex invierte especialmente en producción, pero relativamente poco en exploración y tecnología.

México ha seguido aferrado al dogma de que solamente el Estado nacional tiene el derecho de explorar, producir y distribuir los recursos energéticos del país. El problema que se acerca no ha logrado generar por el momento suficiente alarma para exigir el abandono del dogma y un cambio fundamental de política energética. De este modo, en pro del dogma de la *defensa soberana*, 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 de 1999 con Occidental Petroleum, para exigir la devolución de los terrenos e instalaciones a Petroecuador. Esta firma estatal, 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 los recursos impide la utilización eficaz 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 de los Trabajadores (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. Desde entonces, había perdido sistemáticamente una elección tras otra. El PT y su candidato decidieron modificar su plataforma electoral en 2002, con la promesa de funcionar como partido socialdemócrata en el marco de una economía de mercado.

La compleja negociación entre el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso y el Fondo Monetario Internacional (FMI) representó el momento clave de esa campaña electoral. De hecho, el gobierno de Cardoso ejerció más bien como intermediario de una negociación entre el FMI y los candidatos presidenciales, pues se pretendía garantizar que quien resultara elegido, sin importar colores partidarios, condujera una política macroeconómica ajustada a las reglas internacionales de una economía de mercado. Se logró un acuerdo.

La consecuencia económica más notoria fue tranquilizar a los mercados cambiarios y estabilizar así 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 aspirantes que presentaban al líder sindical como un agente de políticas económicas irresponsables. Las encuestas de opinión pública mostraron el auge de popularidad de Lula luego de la firma del acuerdo con el FMI. Así, fue la primera vez en la historia de América Latina que un candidato de izquierda logró imponerse en una 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 pa-

ra adoptar una nueva plataforma electoral, que sin dudas fue cumplida por Lula desde el poder. En la elección de 2006, el electorado brasileño reeligió a Lula y ratificó su apoyo a políticas responsables. La ciudadanía valora la capacidad de los 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 la campaña electoral.

Los gobiernos no están eternamente condenados a mantener un comportamiento dogmático. El aprendizaje es posible. Lo demostró el gobierno de Bush cuando, frente a una nueva elección en Bolivia a fines 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, por tanto, un mal superable.

### ¿Puede ser útil la ideología entre Estados Unidos y América Latina?

La ideología no es sinónimo de dogmatismo, sino que es una forma de acumular, catalogar y valorar la información que se recopila. Concebida de esa manera, metáforas útiles para reflexionar sobre la ideología pueden ser lentes para saber cómo percibir al mundo, o una balanza que nos permita sopesar los datos que se incorporan. La ideología así entendida constituye un instrumento útil, no enfrentado con el pragmatismo, para comprender el mundo en que se vive, la importancia del pasado y su legado hacia el presente, así como los valores que importan a los individuos.

En los diversos países del continente, y también en las relaciones internacionales entre gobiernos, algunos hechos clave se conforman como valores ideológicos, en particular el respeto y la defensa de los derechos humanos y la democracia. En los años setenta y comienzos de los ochenta, América Latina comprendió que los regímenes autoritarios de izquierda o de derecha eran capaces de asesinar a sus ciudadanos en nombre de algún propósito irracional, y que en muchos casos la ineptitud era la característica saliente de gobiernos *de facto* que llegaron al poder en nombre de la eficiencia y que, sin embargo, generaron descalabros económicos que profundizaron la pobreza y la desigualdad. Para fines de la década de 1980, Estados Unidos llegó a una conclusión similar que le permitió en los años noventa liderar una concertación internacional en favor de la democracia continental.



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 encontraban amenazados. Esa decisión política comprometió a los gobiernos del Hemisferio a actuar con un fin común. Tanto a través de la OEA, como de la acción colectiva de los gobiernos, se logró defender regímenes democráticos como el de Guatemala en 1993 —frente al intento de autogolpe del presidente Jorge Serrano—, Paraguay en 1996 y fines de los años noventa —frente a los intentos de golpe militar del general Lino Oviedo—, y se contribuyó a la transición democrática en Perú en 2000 y 2001. En cada caso, el instrumento de defensa de la democracia fue diferente. En 1993, la OEA desempeñó un papel clave en Guatemala. 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 ejemplos, además, hubo una importante concertación de medios y fines entre la administración estadounidense y los diversos gobiernos latinoamericanos.

La lucha por la democracia y su promoción requiere acciones concretas en defensa de ideologías 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 el valor que ellos poseen en sí mismos. Es cierto que resultan útiles, y en muchas instancias concuerdan con criterios pragmáticos, pero los derechos humanos importan principalmente porque nos definen como seres humanos que merecemos dignidad, respeto, participación, libertad y justicia al amparo del Estado de derecho.

### La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina: entre la ideología, el dogmatismo y el pragmatismo

En el resto del ensayo se resume un estudio de caso importante: la evolución y combinación de ideología, dogmatismo y pragmatismo como componentes de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina.

El factor determinante de la política de Estados Unidos hacia América Latina durante la Guerra Fría fue el temor al comunismo, entendiendo como

dogma en este caso la reacción frente al comunismo internacional y su posible repercusión en América Latina. Una comparación entre las posibles explicaciones a la decisión de Estados Unidos de intervenir mediante la fuerza en los asuntos internos de algunos países latinoamericanos durante la Guerra Fría, demuestra que éstas se fundan más en el temor dogmático de Washington al comunismo como movimiento y concepto de ideas que en su temor a las acciones de la Unión Soviética como superpotencia. Estados Unidos se preocupaba, desde luego, por el comportamiento del gobierno soviético en el Hemisferio occidental, pero esa preocupación explica mucho menos la política hemisférica de Washington que el temor dogmático al comunismo.

Ese temor a una conquista comunista del continente americano llevó a Estados Unidos a apoyar regímenes autoritarios en América Latina durante la mayor parte de la Guerra Fría, con breves excepciones a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, y de nuevo a fines de los setenta. El temor dogmático llevó a Washington a impulsar el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, invadir la República Dominicana en 1965, y comportarse con implacable hostilidad frente al gobierno de Salvador Allende en Chile a comienzos de los años setenta. El mismo temor desmedido al comunismo prolongó e intensificó las guerras centroamericanas del gobierno de Ronald Reagan en la década de 1980.<sup>3</sup>

Comparemos, por ejemplo, la respuesta de Estados Unidos frente a los gobiernos de Salvador Allende en Chile y del General Juan Velasco en Perú a comienzos de los años setenta. La Unión Soviética transfirió en aquel entonces mayor cantidad de armamentos a Perú que a Chile; la mitad de las importaciones peruanas de armamentos provenían de la Unión Soviética y cientos de militares soviéticos fueron asesores de la Fuerzas Armadas peruanas. La relación militar de la Unión Soviética era mucho más intensa y medular con Perú que con Chile. Además, Perú había negociado en 1973 muchos menos acuerdos de compensación por expropiación de las empresas estadounidenses. En relación con el gobierno socialista chileno, el gobierno militar peruano proseguía políticas más desfavorables para los intereses estratégicos de Estados Unidos —sin embargo, paradójicamente, ese gobierno peruano logró convencer a Washington de que no representaba un *peligro comunista* como el chileno—. De ahí que la política de la administración Nixon fuera mucho más benigna hacia el gobierno militar peruano que hacia el gobierno constitucional chileno.<sup>4</sup> El dogma anticomunista fue la clave de la respuesta diferenciada de Washington frente a los gobiernos de Salvador Allende y de Juan Velasco.



La Guerra Fría concluyó con el derrumbe de la Unión Soviética y de otros gobiernos comunistas europeos entre 1989 y 1991. Así, se aceleró y profundizó la transformación de los gobiernos comunistas de China y Vietnam al adoptar ambos economías de mercado. El temor dogmático al comunismo perdió su importancia como explicación de la política de Estados Unidos hacia América Latina, proceso iniciado ya en la segunda mitad de los años ochenta con los cambios introducidos en la Unión Soviética por el gobierno de Mikhail Gorbachov. ¿Cómo se debe analizar, entonces, la política latinoamericana de Estados Unidos a partir de 1990?

El fin de la Guerra Fría no fue el único cambio relevante para las relaciones interamericanas. Coincidieron con ello dos factores adicionales: la catástrofe económica de los años ochenta —que comenzó en Ecuador y Perú en 1979, y culminó en Chile en 1990— y las transiciones democráticas en América del Sur. Ambos factores, si bien de naturaleza interna, tuvieron trascendencia internacional.

El descalabro económico en América Latina en la década de 1980 produjo innumerables consecuencias, de las cuales aquí se resaltan cuatro:

1. En el momento de estallido de la crisis (1982-1983), gobernaban regímenes autoritarios en la mayoría de los países de América Latina. La caída del producto interno bruto (PIB) fue mucho peor en países con gobiernos dictatoriales como Argentina y Brasil que en países con regímenes democráticos como Colombia y Venezuela. Perú fue el país de América del Sur democráticamente gobernado que sufrió la caída más drástica de su producto interno bruto (-12%), sin llegar al nivel de Chile, que bajo la dictadura de Augusto Pinochet tuvo un resultado aún peor (-15%). La crisis económica resultó ser un factor propicio, aunque no la causa fundamental, de la transición democrática, ya que demostró que los gobiernos autoritarios eran incapaces de gobernar la economía.<sup>5</sup> El *mal* de las economías latinoamericanas no era, por tanto, una enfermedad privativa de las democracias constitucionales.
2. La catástrofe económica de la década de 1980 acompañó también a muchas transiciones democráticas y a las derrotas de todos los partidos políticos que ejercían el poder en el momento de la crisis económica (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana, y Venezuela). Pero ni un solo gobierno democráticamente electo fue derrocado por un golpe militar durante esa década, a pesar del terrible comportamiento de la economía. Los ciudadanos ejercieron constitucional-

mente su derecho a cambiar de gobernantes, y supieron resistir a la histórica tentación de apoyar golpes militares. Así, valoraron la democracia como concepto ideológico.

3. Tarde o temprano, todos los gobiernos de América Latina —incluida Cuba a partir de los años noventa— cambiaron pragmáticamente sus políticas económicas en dirección a economías de mercado. Los cambios fueron más profundos y extensos en unos países que en otros, pero ningún Estado fue ajeno a los cambios. Solamente en Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, se observa un retorno al modelo económico anterior a la crisis de 1982-1983. Los gobiernos que son afines al chavismo en muchos aspectos —por ejemplo, Bolivia bajo Evo Morales y Nicaragua bajo Daniel Ortega—, mantuvieron, no obstante, políticas macroeconómicas consistentes con una economía de mercado.
4. La gran crisis económica aumentó tanto la tasa de pobreza como el número de pobres en América Latina, y generó una creciente desigualdad en la distribución del ingreso. Más de uno de cada tres latinoamericanos fue pobre tanto a comienzos de los años ochenta —antes del estallido de la crisis económica— como a fines de los noventa, después de algunos años de recuperación económica.<sup>6</sup> La pobreza y la falta de equidad plantean una agenda para la vida pública que perdura a comienzos del siglo XXI.

El descalabro económico de los años ochenta produjo, como consecuencia de los cuatro elementos mencionados, ciertos impactos de carácter transnacional. Si bien no hubo una ola de contagio que derrumbara a las democracias, sí hubo una marejada que aportó al desprestigio de los gobiernos. También hubo una corriente de cambios en las políticas económicas de los países latinoamericanos. Persistió la *deuda social* con los pobres y los cambios adoptados que constaban de elementos pragmáticos —cambio de políticas contraproducentes, cambio de malos gobernantes, etc.— apuntaban también a cambios ideológicos como la revalorización de la democracia y la resistencia a la tentación de sustituir regímenes democráticos por autoritarios en momentos de crisis económica.

La transición democrática en América Latina, a su vez, produjo consecuencias internacionales, de las cuales se deben resaltar tres:

1. En América del Sur, el gobierno estadounidense de James Carter contribuyó a la transición democrática en Ecuador y Perú en 1979, pero durante la primera presidencia de Ronald Reagan fortaleció a los gobiernos autoritarios que subsistían y se abstuvo de apoyar las transiciones democráticas.

2. Las transiciones democráticas en Argentina y Brasil, a mediados de los años ochenta, sentaron las bases de un acercamiento entre los sucesivos gobiernos de ambos países con el resultado de la desmilitarización de las relaciones bilaterales, la resolución de los grandes conflictos políticos bilaterales, la consolidación de la paz, y la ampliación de las relaciones económicas a partir de 1991 con la firma del Tratado de Asunción y la fundación del Mercosur. La transición democrática chilena tuvo un impacto similar en las relaciones entre Argentina y Chile, esto es, contribuyó a la resolución de todos los conflictos territoriales restantes, los diferendos políticos, la consolidación de la paz, y la ampliación de las relaciones económicas. La transición democrática en Ecuador y Perú, sin embargo, se vinculó más bien con el estímulo a los conflictos bélicos de 1981 y 1995; pero también fueron los instrumentos de la democracia —especialmente, la ratificación parlamentaria de un nuevo tratado internacional— los que lograron la resolución definitiva en 1998 de los conflictos territoriales bilaterales.<sup>7</sup>
3. Los nuevos gobiernos democráticos latinoamericanos comprendieron desde sus inicios el valor de la cooperación. La resolución de conflictos territoriales, por ejemplo, redujo la importancia práctica de las hipótesis de guerra, y limitó, en consecuencia, la importancia de las Fuerzas Armadas, permitiendo así una reducción de su presupuesto y personal. Además, la cooperación entre los gobiernos democráticos permitió la suma de los esfuerzos para impedir que, como en décadas anteriores, triunfara algún golpe militar y se generara una oleada de intentonas a través del continente.<sup>8</sup>

Estas tres reflexiones enfatizan una respuesta pragmática a las circunstancias internas e internacionales que afrontaron las nuevas democracias latinoamericanas, las que al mismo tiempo privilegiaron sus compromisos ideológicos en favor de la consolidación de los regímenes democráticos y la utilización de los diversos instrumentos políticos para lograr ese fin.

### La política de Estado de Washington hacia América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2000

El gobierno de Estados Unidos respondió durante este período a tres grandes cambios: el fin de la Guerra Fría, el descalabro económico latinoamericano, y la transición a la democracia en América del Sur, factores que contribuyeron a

delinear una nueva *política de Estado* hacia América Latina. Esta expresión comprende estrategias que trascienden a una sola administración en Washington, que no dependen simplemente de la personalidad o las preferencias políticas del presidente de turno, y que perduran independientemente del partido político que controla la Casa Blanca. Esta nueva *política de Estado* ya se comienza a percibir durante la segunda presidencia de Reagan, y se construye y consolida durante las presidencias de George H. W. Bush y William J. Clinton.

Este notable hecho histórico contrasta con la ausencia de una política de Estado de Washington hacia América Latina durante varias décadas. Recordemos que la política de Estados Unidos hacia América Latina cambió sustancialmente de la presidencia de James Carter a la de Ronald Reagan, como ya había ocurrido de la presidencia de Gerald Ford a la de Carter. También hubo un cambio en los rasgos fundamentales desde la presidencia de John F. Kennedy a la de Lyndon Johnson, especialmente con el fin de la *Alianza para el Progreso*. Además, hubo modificaciones importantes, aunque menos dramáticas que las anteriores, de la presidencia de Dwight Eisenhower a la de Kennedy,<sup>9</sup> así como entre Johnson y Richard Nixon<sup>10</sup>, y entre éste y Ford.<sup>11</sup> Habría que remontarse, por ende, a la continuidad entre la segunda presidencia de Truman y la primera de Eisenhower —ambas otorgan prioridad a la lucha contra el comunismo y aceptan la utilidad de los regímenes autoritarios para ese fin— para identificar el momento anterior de una política de Estado de Washington hacia América Latina.

El rasgo esencial de esta nueva política de Estado, ideada y aplicada desde fines de los años ochenta, fue su combinación de pragmatismo e ideología, abandonando el dogmatismo anticomunista. Así, fue pragmático impulsar la pacificación en América Central frente al derrumbe de los gobiernos comunistas en Europa e impulsar la liberalización que facilitaría el comercio y la inversión internacional para promover el crecimiento económico. Fue igualmente pragmático apoyar a organismos internacionales que tenían propósitos similares a los del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, el compromiso con la liberalización económica tenía una alta cuota de convicción ideológica. El apoyo a la transición y a la consolidación democrática, por su parte, si bien puede justificarse analíticamente por sus elementos pragmáticos, resultó más bien de decisiones de profundo contenido ideológico. Inclusive la preferencia por la acción colectiva e institucionalizada se desprendió en parte de nuevos compromisos ideológicos internacionalistas.

La preferencia ideológica por la democracia y la acción internacional colectiva se distingue del dogmatismo de antaño porque el origen de los nuevos

compromisos surge de un análisis pragmático sobre lo que había funcionado mal en la anterior política estadounidense. El dogmatismo anticomunista unilateral llevó a Estados Unidos a participar en guerras en América Central que no lograron su objetivo y que crearon fuertes protestas internas en Washington. La pacificación y democratización de América Central —como lo demuestra la derrota electoral de la izquierda en los años noventa en Nicaragua, El Salvador, y Guatemala— resultó posible a través de una acción internacional que no resultó tan costosa como la acción unilateral. Estados Unidos adoptó estas nuevas políticas gracias a un cálculo de costos y beneficios. La valoración y persistencia de los compromisos con la promoción y defensa de la democracia y la acción colectiva van más allá de decisiones meramente coyunturales y fácilmente reversibles. Se construye, por tanto, un esquema general para percibir el mundo y orientar las decisiones que posee carácter ideológico.

Es cierto, sin embargo, que el compromiso de Estados Unidos con las políticas de mercado posee un contenido no simplemente ideológico sino también dogmático, que se intenta justificar con la promesa de que la prosperidad de las economías desarrolladas logrará replicarse en América Latina —lo que es más un acto de fe que un hecho comprobable empíricamente—.

Hubo cuatro nuevos compromisos al formularse la nueva política de Estado a fines de los años ochenta:

1. Apoyo a la pacificación de varios países que sufrían situaciones de violencia política en el Hemisferio occidental.
2. Impulso a la transición y defensa de los regímenes democráticos.
3. Apoyo a los organismos internacionales y preferencia por ellos como principales espacios de acción continental.
4. Impulso a los acuerdos de liberalización económica —principalmente en el ámbito comercial— y defensa de los gobiernos latinoamericanos frente a situaciones de pánico financiero.

La política de pacificación en América Central mediante la acción colectiva se inició con el Grupo de Contadora, y se amplió con el Grupo de Río; sin embargo, el éxito se debió principalmente a la iniciativa del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, a la acción colectiva de los presidentes de los países latinoamericanos mediante el acuerdo de Esquipulas, y a la buena disposición de las partes en conflicto en Nicaragua. En 1989, el gobierno de George H. W. Bush, encabezado para estos fines por el subsecretario de Estado Adjunto para América Latina, Bernard Aronson, aceptó apoyar el proceso electoral en

Nicaragua y se comprometió a reconocer el resultado de elecciones libres. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) perdió las elecciones de comienzos de 1990 y aceptó su derrota. Con más entusiasmo aún, bajo el marco de las Naciones Unidas y con el apoyo de la OEA, varios gobiernos latinoamericanos colaboraron con Estados Unidos para apoyar las negociaciones que en 1992 concluyeron con la guerra de El Salvador. Un proceso parecido se desarrolló en Guatemala, con Bill Clinton como presidente de Estados Unidos, logrando en 1996 el fin de esa larga y cruenta guerra. Se observa, entonces, la construcción y desarrollo de un proceso internacional, con la consistente participación de diferentes gobiernos estadounidenses que, junto a sus contrapartes latinoamericanas, buscaron facilitar, promover, y consolidar la paz en América Central en un marco de transiciones democráticas. Así pues, la pacificación mediante la acción colectiva es una respuesta pragmática con fuerte contenido ideológico que facilita la resolución de los conflictos.<sup>12</sup>

El apoyo a las transiciones democráticas comenzó durante la segunda presidencia de Ronald Reagan, quien a diferencia de su primer período presidencial, evolucionó gradualmente para impulsar procesos de democratización. El origen del giro fue la utilización de los símbolos democráticos para la lucha política contra el gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua y del General Manuel Antonio Noriega en Panamá. Sin embargo, poco a poco, esa versión *meramente táctica* del apoyo a la democracia se expandió. Desde fines de 1987, Estados Unidos brindó un amplio y decidido apoyo al plebiscito que terminó con la derrota del General Augusto Pinochet en 1988. Algo similar ocurrió hacia fines de los años ochenta en la política estadounidense hacia Paraguay, proceso que culminó con la caída del dictador Alfredo Stroessner a comienzos de 1989.<sup>13</sup>

Liderada por Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos y Venezuela, la OEA aprobó en 1991 en Santiago de Chile su resolución 1080, que comprometió a los Estados miembros a reunirse para adoptar las medidas pertinentes en caso de que ocurriera una amenaza grave —por ejemplo, un golpe militar— contra un régimen democrático. La OEA respondió en defensa de la democracia constitucional frente a un golpe militar en Haití en 1991, y en Perú en 1992 frente a un autogolpe presidencial con apoyo militar contra el Congreso y la Corte Suprema. La acción fracasó en Haití y el éxito fue limitado en Perú —es posible, sin embargo, que sin la intervención de la OEA apoyada por Estados Unidos, el presidente Alberto Fujimori hubiera establecido un régimen aún más abiertamente autocrático—. En 1993 en Guatemala, otro intento de autogolpe, esta vez por parte del presidente Jorge Serrano,

fracasó frente a la rápida y decisiva oposición de la OEA, nuevamente con apoyo de Estados Unidos. En 1994 en República Dominicana, observadores internacionales de Washington y la OEA constataron múltiples irregularidades en la elección presidencial y alcanzaron un acuerdo que exigió al presidente Joaquín Balaguer que aceptara reducir su nuevo período presidencial de cuatro a dos años, sin la posibilidad de ser reelegido. En 1996 en Paraguay, la acción de Argentina y Brasil a través del Mercosur —con el respaldo de Estados Unidos y del secretario general de la OEA, César Gaviria—, logró apoyar con éxito la resistencia paraguaya frente a un intento de golpe de Estado.<sup>14</sup> Del mismo modo que con la pacificación, se observa la construcción y persistencia de un proceso de acción colectiva internacional, con la consistente participación de gobiernos estadounidenses y países de la región, para defender la democracia en América Latina. Es una respuesta pragmática que se fortalece al convertirse en un compromiso ideológico que orienta las decisiones de cada gobierno.

La preferencia de Estados Unidos de actuar por medio de los organismos internacionales para alcanzar sus fines no debe sorprendernos a esta altura del ensayo. Actuando aisladamente, Washington no tuvo éxito en América Central en los años ochenta. La pacificación en esa región bajo gobiernos de centroderecha, con la izquierda aceptando sus derrotas electorales y participando normalmente en la vida política, pudo lograrse gracias a una acción internacional concertada que auspiciaba las negociaciones internas. Estados Unidos ha proclamado su respaldo a repúblicas democráticas en el continente americano desde la promulgación de la Doctrina Monroe, pero su actuación durante la Guerra Fría había sido inconsistente con ese objetivo, o ineficaz a causa del unilateralismo empleado en ciertas ocasiones. La eficacia en lograr internacionalmente, a bajo costo, un propósito que forma parte del ideario público desde su Declaración de Independencia en 1776 fue para Washington una satisfacción tanto pragmática como ideológica.

La preferencia por los organismos internacionales tuvo, además, una importante repercusión en el sector financiero. La política de rescate de las finanzas latinoamericanas, es conveniente recordarlo, comenzó a partir de la debacle económica latinoamericana en 1982 bajo la presidencia de Ronald Reagan, cuando se involucraron las instituciones financieras internacionales en las sucesivas crisis —la primera, en agosto de 1982 en México—. <sup>15</sup> Un momento clave en la historia de la cooperación internacional con respecto a la deuda externa latinoamericana fue la propuesta presentada por el secretario del Tesoro de la administración George H. W. Bush, Nicholas Brady, a fines

de los años ochenta, que en sus rasgos esenciales concluyó este triste capítulo de la historia financiera del continente

El FMI fue un socio fundamental del gobierno de Estados Unidos en el esfuerzo por rescatar a México del pánico financiero de 1995 y a Brasil durante una crisis similar en 1998-1999. Además, primero con George H. W. Bush y después con Clinton, Estados Unidos aumentó su apoyo político y económico al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como instrumento preferido, conjuntamente con el Banco Mundial, para fomentar las políticas de desarrollo en América Latina —ello ocurrió a la vez que se redujo el valor real de la ayuda estrictamente bilateral—. En estos casos, era evidente el beneficio que generaba proceder por medio de instituciones financieras internacionales.

Finalmente, Estados Unidos fue promotor de la llamada Ronda Uruguay de negociaciones comerciales internacionales que culminó con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estas negociaciones comenzaron con Reagan, continuaron con George H. W. Bush, y concluyeron con la ratificación del acuerdo en los años de Clinton. Se trata de un nítido ejemplo de la convergencia de elementos pragmáticos e ideológicos en la preferencia estadounidense por la economía de mercado y por la acción internacional institucionalizada.

En el ámbito latinoamericano, la liberalización regional del comercio se inició en 1990 con la propuesta del presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, a George H. W. Bush de ampliar el acuerdo que Washington había concluido con Canadá durante la presidencia de Reagan. El objetivo era crear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que finalmente fue negociado con George H. W. Bush y ratificado por Clinton.<sup>16</sup> La negociación del TLCAN impulsó, además, la formalización en el Cono Sur del proceso de integración comercial del Mercosur.<sup>17</sup> Ambos esquemas —el TLCAN y el Mercosur— fueron centrales para la invitación formulada por George H. W. Bush, luego confirmada por Clinton, de negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Las relaciones comerciales y financieras enarbolan siempre la bandera del pragmatismo. Sin embargo, la política de Estados Unidos en estos asuntos siempre ha tenido un contenido dogmático, que va más allá del pragmatismo y que sostiene que lo que funciona bien en la economía estadounidense debe funcionar igualmente bien en todos los mercados del mundo. Así, convive en este plano una cuestión de fe permanente —un dogmatismo— con decisiones coyunturales pragmáticas.

Es preciso recordar, asimismo, que hubo otro elemento de la política de Estado de Washington hacia América Latina que viene de hace mucho tiempo: la continuada disposición a intervenir con sus Fuerzas Armadas en países latinoamericanos. La primera participación militar de Estados Unidos en el Hemisferio occidental, al margen de lo que había sido la Guerra Fría, ocurrió en Panamá en 1989 bajo la presidencia de George H. W. Bush, seguida por la intervención del gobierno de Clinton en Haití en 1994 —si bien esta última se llevó a cabo con el auspicio formal de las Naciones Unidas—. Del mismo modo, otra política de Estado que sobrevivió a la Guerra Fría fue la estrategia hacia la Cuba de Fidel Castro.

#### Ruptura de la política de Estado hacia América Latina durante la primera administración George W. Bush (2000-2004)

El gobierno de George W. Bush rompió con diversos elementos de lo que había sido la política de Estado en los gobiernos de su padre (George H. W. Bush), Bill Clinton y, en parte, de Ronald Reagan. Este quiebre, evidente en algunos casos y matizado en otros, caracterizó especialmente a su primer período presidencial.

Esa decisión de romper con una política de Estado anterior surge de una visión distinta del sistema internacional y del papel que Washington debe cumplir en él. Estados Unidos ganó la Guerra Fría, y los frutos de su victoria —a juicio del grupo en el poder— se desperdiciaron en la década de 1990. Según los cultores de esta nueva visión, Estados Unidos puede actuar con independencia de los límites que imponen las alianzas y los organismos internacionales. Washington debe participar en acciones colectivas, según este criterio, únicamente cuando éstas sean consistentes con sus preferencias coyunturales. El gobierno estadounidense, según el nuevo equipo, debía tener la capacidad y la moral para liberar al mundo de líderes perversos y destruir, para siempre, a quienes amenazan su supremacía. Esta visión del mundo antecede a los condenables atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York. Sin embargo, son estos ataques los que hicieron virar hacia un mundialismo triunfalista de raíz unipolar, obsesionado con los asuntos de seguridad.

Es útil comparar este comportamiento con las anteriores victorias de Estados Unidos que marcan el paso de una época a otra. Después de derrotar a España en 1898, Estados Unidos comenzó una época abiertamente impe-

rial y concentró su actuación en América Central y Caribe. Después de ser una parte clave de la coalición victoriosa en la Primera Guerra Mundial, Washington impulsó la creación de la Liga de las Naciones, aunque pronto se retrajo para concentrarse una vez más en su actuación imperial en la mitad norte del Hemisferio Occidental. Además, Estados Unidos se desempeñó en esta época como sucesor del poderío comercial de Gran Bretaña. Combinó así el imperialismo en lo regional con el mercantilismo en el ámbito mundial. Después de ser el líder indiscutible de la victoria en la Segunda Guerra Mundial, tanto en el Atlántico como en el Pacífico, en Europa occidental, el norte de África y el este de Asia, Estados Unidos impulsó la creación de una gama de organismos internacionales que persisten hasta nuestros días —las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la OMC—, a los que se suman organizaciones de cobertura geográfica parcial como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado de Río de Janeiro para la Defensa Continental y la OEA. Ya antes de la Segunda Guerra Mundial se debilita el imperialismo regional, y después de esa guerra se sustituye el libre comercio por el mercantilismo y se pasa a partir de los años 1940 a una época internacionalista que desemboca poco después en la contienda de la Guerra Fría. Desde esta óptica, la época que inició George W. Bush en 2001 mantuvo el ámbito de acción mundial de la anterior, rescatando el unilateralismo de la primera mitad del siglo XX, y retornando, aunque con diferencias importantes, a la imposición de sus preferencias sobre América Central y el Caribe, y a un mercantilismo continental que también se originó en la primera mitad del siglo XX.

Una primera ruptura de la administración George W. Bush con lo que había sido la herencia en materia de políticas de Estado hacia el Hemisferio occidental es la respuesta frente a la crisis económica de Argentina en 2001. El Secretario del Tesoro, Paul O'Neill, personificó un nuevo dogma en la política hemisférica de Estados Unidos: era más importante luchar contra el *riesgo moral* y la *imprudencia financiera* de los gobiernos latinoamericanos y de la banca privada internacional que rescatar a Argentina del pánico financiero. Esa decisión rompió claramente con lo que había sido la política de Estado en asuntos financieros hacia el Hemisferio occidental durante los gobiernos de Reagan, George H. W. Bush y Clinton.

Paul O'Neill manifestó su hostilidad hacia el gobierno de Fernando de la Rúa y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, al poco tiempo de su designación al frente del Tesoro. En lo que resultó un desconocimiento absoluto de las profundas reformas económicas de la Argentina desde comienzos de



los años noventa, O'Neill se quejó ante la prensa de que los gobiernos argentinos siempre manejaban mal la economía del país. Asimismo, la principal autoridad económica del gobierno estadounidense persistió en sus comentarios críticos a la política argentina hasta el estallido de la crisis política y económica de diciembre de 2001. En este sentido, O'Neill les comunicó a los inversionistas internacionales y argentinos que el país se merecía la crisis financiera que se avecinaba, y que sus males debían servir como lección para los países de la región.<sup>18</sup> Un detalle importante fue la desvinculación entre la opinión y la decisión de O'Neill y el hecho comprobado de que Argentina sí había realizado importantes reformas económicas en los años noventa. Predominó, entonces, el peso decisivo de los dogmas financieros —no basados en los hechos reales de los años precedentes—, encarnados firmemente en la figura de Paul O'Neill.

El abandono de Argentina a su suerte señaló, además, la poca importancia relativa que se otorgó a la defensa de las instituciones democráticas, dadas las consecuencias políticas imprevisibles al comienzo de la crisis. Si bien se evitó una ruptura del orden constitucional, Washington no merece el menor agradecimiento al respecto, ya que fue ése un logro de la Argentina y de su clase política. Esa infravaloración de la democracia se constató una vez en la falta de disposición de la administración George W. Bush a ayudar económicamente al gobierno boliviano en un momento delicadísimo a comienzos de 2003 —y ello, a pesar de la visita personal que el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada había realizado en busca de apoyo a la Casa Blanca—. Abandonado en octubre de 2003 por quien el gobierno boliviano consideraba su mejor aliado internacional, el presidente Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar a la primera magistratura. Además, fue de franco sesgo antidemocrático la torpe y contraproducente intervención de Estados Unidos en la elección presidencial boliviana de 2002, en la que se intentó descalificar al candidato del MAS, el líder cocalero Evo Morales.

Otro ejemplo de comportamiento no democrático fue la respuesta del gobierno de Estados Unidos frente al intento de golpe militar contra el presidente Hugo Chávez en Venezuela el 11 de abril de 2002. La percepción dominante es que la administración George W. Bush contribuyó de manera notable a estimular el proceso político que desembocó en la intentona golpista.<sup>19</sup> Funcionarios del gobierno estadounidense, sin embargo, defienden a menudo su comportamiento insistiendo en que hicieron todo lo posible por defender la democracia constitucional. Esta defensa solamente puede comprenderse como una confesión de franca ineptitud: la administración George W.

Bush no tuvo la capacidad de comunicar a sus aliados en Venezuela que no se comportaran como finalmente lo hicieron, y fue igualmente incapaz para comunicarle a otros gobiernos latinoamericanos que Washington se oponía al golpe. Aún si se presume que la administración George W. Bush fue simplemente incompetente en el manejo diplomático de la situación, se observa claramente la diferencia con las administraciones anteriores. En este sentido, Reagan —en su segunda presidencia—, George H. W. Bush y Clinton apoyaron como política de Estado las transiciones y procesos democráticos, y fueron eficaces en la comunicación de sus preferencias democráticas tanto a sus aliados como a sus adversarios. Esos rasgos de vocación democrática eficaz no caracterizaron la política hemisférica de George W. Bush.

La historia interna de la política latinoamericana del primer período de la administración George W. Bush está por escribirse pero, especulando, surgen tres hipótesis como posibles explicaciones de la ruptura con lo que había sido una política de Estado hacia América Latina.

1. La promoción y defensa de la democracia no tiene un valor absoluto como elemento constitutivo de la política exterior de Estados Unidos. Se aboga en favor de la democracia solamente cuando ésta posee una utilidad táctica que sirve a otros fines que se juzgan más importantes, tales como el enfrentamiento con el gobierno de Fidel y Raúl Castro en Cuba o el gobierno de Saddam Hussein en Irak, pero no contra el régimen de Arabia Saudita.
2. La promoción de la democracia, presumiendo una vez más que carece de valor intrínseco, debe demostrar que los beneficios de su defensa exceden los costos —especialmente si carece del valor instrumental identificado en la primera hipótesis—. En el caso de la petición de ayuda económica de los gobiernos de Argentina en 2001 y Bolivia en 2003, el costo para Estados Unidos aparentemente excedía cualquier beneficio *pragmático*.
3. En cualquier caso que la defensa de la democracia socave algún valor que se considere más elevado, el gobierno de Estados Unidos sacrifica tal defensa en aras de ese supuesto propósito superior. En 2002, Chávez y Morales parecían enemigos verbales del gobierno de George W. Bush y, por tanto, se hizo todo lo posible por derrocar a uno y derrotar al otro, aun violando procedimientos democráticos.

Es preciso señalar que, bajo la bandera de un supuesto pragmatismo, se esconde una manera de proceder que desdeña la información empírica, responde a

legados de la Guerra Fría muy alejados de la realidad actual, y se incurre en costos peores. La guerra de Irak en 2003 es un caso paradigmático. Sin embargo, la política hacia Cuba —como se señaló en una sección anterior—, la intervención en las elecciones bolivianas en 2002, el comportamiento errático durante el intento golpista en Venezuela en 2002, y el abandono de gobiernos *amigos* en Argentina en 2001 y Bolivia en 2003, fueron decisiones contrarias a los intereses de Estados Unidos. En lo referente a Cuba y Venezuela, predominaron en Washington los dogmas de la Guerra Fría; con relación a Argentina en 2001, prevalecieron los dogmas financieros alejados de cualquier análisis empírico. El valor ideológico de la democracia brilló por su ausencia.

Se rompió también la política de Estado que favorecía una negociación de libre comercio para incluir a todos los países democráticos del Hemisferio —es decir, todos menos Cuba— y se sustituyó por otra consistente en la negociación de acuerdos bilaterales o con pequeños grupos de países. El proyecto de un acuerdo para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) murió en noviembre de 2003 en la Cumbre ministerial en Miami, encabezada por Brasil y Estados Unidos. A partir de ese momento, en caso de negociarse un acuerdo sobre el ALCA, los únicos elementos obligatorios para todos los firmantes serían asuntos tales como un marco institucional para la resolución de conflictos, la facilitación general del comercio, y el trato preferencial a las economías menos desarrolladas. Todo lo demás sería *libre comercio à la carte*, ajeno a los compromisos mundiales de la Ronda de Doha.

En noviembre de 2003 en Miami, la administración George W. Bush logró escapar de cualquier obligación de reducir las altas subvenciones del gobierno federal a los *farmers* estadounidenses. Una negociación que incluya a los países de Mercosur no se alcanzará nunca sin un acuerdo que elimine las subvenciones a la agricultura estadounidense; pero el poder de Washington impuso un mal llamado acuerdo de *libre comercio* —sin compromisos agrícolas por parte de Estados Unidos— sobre los pequeños países de América Central y la República Dominicana (CAFTA-DR). En lugar del ALCA, aunque todavía enarbolando la bandera del *libre comercio*, el gobierno de George W. Bush rompió con la preexistente política de Estado de Reagan, George H. W. Bush, y Clinton, para auspiciar el mercantilismo en el Hemisferio occidental. Por tanto, actualmente se impulsan acuerdos comerciales que dependen del poder político de Washington, sin apego a los elementos específicos del libre comercio en materia de agricultura de la Ronda de Doha.<sup>20</sup>

Finalmente, la administración Bush rompió también con la política de Estado que prefería actuar a través de los organismos internacionales. La esquila mortuoria del ALCA en 2003 y la falta de disposición para comportarse consistentemente como un defensor de la democracia, particularmente entre 2001 y 2003, son parte de la alergia general hacia los organismos internacionales que caracterizó a la administración George W. Bush durante su primer período. Este comportamiento fue evidente no sólo en el ámbito del Hemisferio occidental sino en todo el sistema internacional —por ejemplo, en su política hacia la Corte Penal Internacional y el Tratado de Kyoto, y en la decisión de llevar adelante la guerra de Irak en 2003 sin previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a diferencia de la administración George H. W. Bush, que sí obtuvo tal autorización para lanzar la guerra en Irak en 1990-1991—.

La falta de predisposición para manejarse a través de los organismos internacionales se desprende de otro dogma: el poderío incontrastable de Estados Unidos, luego del triunfo frente a la Unión Soviética en la Guerra Fría. Este diagnóstico fue erróneo y empujó a Estados Unidos en una guerra que no pudo ganar en Irak, postergó decisiones importantes que requerían coordinación internacional e impidió una sana y útil cooperación internacional. Esta lectura, como cualquier dogma, resultó contraria al pragmatismo, que procede mediante la recopilación y análisis de información empírica.

El gobierno de George W. Bush se mantuvo fiel solamente a uno de los pilares de lo que fue la política de Estado hacia América Latina en la segunda presidencia de Reagan y en los mandatos de George H. W. Bush y Clinton: su disposición a utilizar la carta militar. En 2004, las Fuerzas Armadas estadounidenses intervinieron en Haití para destituir al presidente constitucional Jean-Bertrand Aristide, solicitando el respaldo de Naciones Unidas una vez consumada la intervención y destituido el primer mandatario.

Curiosamente, como ya fue señalado, George W. Bush rompió con lo que había sido la política de Estado hacia Cuba al eliminar la prohibición de exportaciones agrícolas a la isla, lo que convirtió a Estados Unidos en el principal proveedor internacional de este país en el rubro. Según el Departamento de Comercio, Estados Unidos exportó en 2006 casi \$348 millones de dólares en productos agrícolas a Cuba mientras que en 2001, primer año de gestión de George W. Bush, se habían exportado menos de \$7 millones.<sup>21</sup>



**George W. Bush redescubre el pragmatismo: 2004-2008**

Frente a los magros resultados en el manejo de la política hemisférica durante su primer gobierno, el presidente George W. Bush decidió cambiar su equipo diplomático al iniciar su segundo mandato, a la vez que introdujo modificaciones importantes en la orientación de las políticas. Se observa así un renovado pragmatismo que retoma elementos de anteriores políticas de Estado hacia la región.

George W. Bush adoptó en su segundo período una política mucho más consistente con las normas institucionalizadas de apoyo a la democracia en el marco de la OEA. Durante 2005 y 2006, se celebraron elecciones presidenciales en la mayoría de los países de América Latina. El gobierno de Estados Unidos se abstuvo de intervenir en estas convocatorias, inclusive en el caso de Bolivia a fines de 2005, cuando Evo Morales resultó electo presidente. El embajador de Estados Unidos en Bolivia felicitó a Morales inmediatamente después de su elección y se buscaron formas de trabajar con el nuevo gobierno. Del mismo modo, Estados Unidos no interfirió en la elección presidencial en Venezuela de fines de 2006 y aceptó la reelección de Hugo Chávez. Solamente en Nicaragua resurgió el viejo dogma de la Guerra Fría cuando Washington intervino en el proceso electoral en oposición a Daniel Ortega, candidato presidencial del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Finalmente, sin embargo, el electorado nicaragüense ungió a Ortega como presidente.

En el ámbito económico, la administración George W. Bush mantuvo en su segundo gobierno una postura ecuaníme frente al auge de las relaciones comerciales entre China y los principales países latinoamericanos, evitando cualquier tentación heredada de la Guerra Fría de oponerse a la creciente influencia de Beijing. Washington también resistió la tentación de enfrentarse a diversas medidas adoptadas en Venezuela, Bolivia, y Ecuador, consistentes en la expropiación de empresas privadas —principalmente energéticas— o, al menos, en el aumento del peso fiscal y regulatorio del Estado nacional en esas compañías. La administración Bush dejó en manos de las mismas empresas sus negociaciones con los respectivos gobiernos. En el caso específico de Bolivia, también dejó en poder de los gobiernos de Brasil y España —cuyas empresas eran las más afectadas— las negociaciones oficiales con el gobierno de Evo Morales. Ese comportamiento, novedoso para la administración George W. Bush, fue también consistente con las normas internacionales del Hemisferio occidental en casos de expropiación y ha resultado ser eficaz en un contexto de brusca alza internacional de los precios energéticos.

En el ámbito retórico, el gobierno de George W. Bush evitó en su segundo período confrontaciones verbales con los presidentes de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, cuyas posturas estatizantes y la amistad con el gobierno de Cuba indiscutiblemente no satisfacen los propósitos de Washington. En una gira por diversos países de América Latina en 2007, por ejemplo, Bush se abstuvo de hacer referencias al presidente Chávez, a pesar de que el mandatario venezolano había organizado una gira continental simultánea para azuzar a la opinión pública contra el presidente estadounidense.

**Conclusión**

Así como en 1826 buena parte de América Latina estuvo dispuesta a formular una estrategia de cooperación con Estados Unidos en Panamá, una similar predisposición tuvo lugar en la década de 1990. Afortunadamente, en esta segunda oportunidad participaron todos los países del continente. Lo asombroso de los años noventa fue lo fácil y productiva que resultó la cooperación entre quienes nunca habían colaborado de tal manera. Ahora bien, lo novedoso del comienzo del presente siglo es que la concordancia continental de la década anterior resultó tener cimientos endeble. Un símbolo curioso de esta fragilidad fue Tacubaya en la década de 1820: solos Estados Unidos y México a la espera del resto de América Latina. El Tacubaya de 2001 —la cooperación entre los gobiernos de George W. Bush y Vicente Fox— fue igualmente efímero y duró apenas unos meses. Los comienzos del siglo XXI en las relaciones internacionales del continente americano son un reflejo de la primera década de independencia plena —desacoples entre Estados Unidos y América Latina, desunión latinoamericana, divisiones entre el Cono Sur y América Central, e incumplimiento generalizado de acuerdos—.

Sin embargo, un continente mejor puede ser construido. Los países del Hemisferio occidental no están condenados al fracaso cuando intentan la cooperación internacional. Se puede lograr la paz, consolidar y defender a regímenes democráticos, promover la prosperidad y actuar concertadamente para el beneficio colectivo. En la década de 1820, Bolívar y Monroe comprendieron la utilidad de combinar pragmatismo e ideología. El sueño bolivariano y montroviario merece ser rescatado.

## Notas

<sup>1</sup> Dwight Perkins, *A History of the Monroe Doctrine*, Boston, Little Brown, 1963, p. 56; Arthur Whitaker, *The United States and the Independence of Latin America, 1800-1830*, New York, Norton, 1964, pp. 564-590.

<sup>2</sup> 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, n.º 3, julio-septiembre 2007.

<sup>3</sup> Sobre estos temas, se sugiere consultar Daniela Spenser (comp.), *Especios de la Guerra Fria: México, América Central y el Caribe*, México DF, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, 2004.

<sup>4</sup> Jorge I. Domínguez, "U.S.-Latin American Relations During the Cold War and its Aftermath", en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, 1999, pp. 33-50.

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1984, Washington DC, Inter-American Development Bank, 1985, p. 420.

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *The Equity Gap: A Second Assessment*, United Nations, 2000, pp. 22-23.

<sup>7</sup> Jorge I. Domínguez, David Mares, Manuel Orozco, David Scott Palmer, Francisco Rojas Aravena, y Andrés Serbín, "Boundary Disputes in Latin America", *Peaceworks* n.º 50, Washington DC, United States Institute of Peace, 2003.

<sup>8</sup> Persisten dificultades, sin embargo, en el ámbito de las políticas democráticas sobre el tema de la seguridad. Véase Rut Diamint, *Democracia y seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2001.

<sup>9</sup> Los cambios en la política de la administración Eisenhower hacia América Latina a partir de 1958 fueron la antesala de la Alianza para el Progreso, si bien ésta fue mucho más allá de lo planeado bajo Eisenhower.

<sup>10</sup> La administración Nixon privilegió aún más la relación oficial con empresas estadounidenses.

<sup>11</sup> El llamado *nuevo diálogo* que inicia bajo la presidencia de Gerald Ford el secretario de Estado, Henry Kissinger, logró una distensión en las relaciones interamericanas.

<sup>12</sup> Véase Luis Guillermo Solís, "Collective Mediations in the Caribbean Basin", en Carl Kaysen, Robert Pastor y Laura Reed (comp.), *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Mass., American Academy of Arts and Sciences, 1994; William Leo Grande, *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998.

<sup>13</sup> Thomas Carothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991, pp. 149-166.

<sup>14</sup> Frank O. Mora, "Paraguay y el sistema interamericano: del autoritarismo y la parálisis a la democracia y la aplicación de la Resolución 1080", en Arlene Tickner (comp.), *Sistema interamericano y democracia: Antecedentes históricos y tendencias futuras*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2000, pp. 251-257; Jon Pevehouse, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, New York, Cambridge University Press, 2005.

<sup>15</sup> Pedro-Pablo Kuczynski, *Latin American Debt*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988.

<sup>16</sup> Para una descripción detallada de las negociaciones de la deuda bajo el marco propuesto por el secretario Nicholas Brady, y las del TLCAN, se sugiere consultar las memorias de Carlos Salinas de Gortari, México: *Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2000, capítulos 1-5.

<sup>17</sup> Roberto Bouzas (comp.), *Regionalización e integración económica: Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997.

<sup>18</sup> Javier Corrales, "The Politics of Argentina's Meltdown", en *World Policy Journal*, 19, 2002, pp. 29-40.

<sup>19</sup> Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 209-210.

<sup>20</sup> Nicola Phillips, "US Power and the Politics of Economic Governance in the Americas", en *Latin American Politics and Society*, vol. 47, n.º 4, 2005, pp. 1-25.

<sup>21</sup> Disponible en línea <<http://tse.export.gov/NTDChartDisplay.aspx?UniqueURL=woprbaigaxoc0b55xobnjsv5-2007-7-20-20-46-52>>.