

ESTADOS UNIDOS

diez miradas

Edmundo González Urrutia

Coordinador

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



ESTADOS UNIDOS: DIEZ MIRADAS

Edmundo González Urrutia

Coordinador



CARACAS, 2020

ESTADOS UNIDOS: DIEZ MIRADAS

Edmundo González Urrutia (coordinador)

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.332

Diseño y producción: abediciones

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Corrección: Clara De Lima

© Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición 2020

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2020000749

ISBN: 978-980-244-970-5

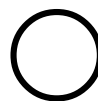
Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



PRÓLOGO: ESTADOS UNIDOS: DOMÉSTICO Y GLOBAL

Edmundo González Urrutia..... 7

SECCIÓN PRIMERA: LA NACIÓN NORTEAMERICANA

1. Los Estados Unidos y su dimensión doméstica
Carlos Antonio Romero13
2. La política exterior de los Estados Unidos. Factores incidentes
en su formulación
Ramón Guillermo Aveledo.....25

SECCIÓN SEGUNDA: ESTADOS UNIDOS DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL

3. En los mapas del mundo
Elsa Cardozo.....45
4. La relación bilateral Argentina-Estados Unidos y su contexto
Rosendo Fraga65
5. La política de Estados Unidos hacia otras potencias globales:
Rusia y China
Carlos Bivero81
6. La relación petrolera de Estados Unidos y el Medio Oriente
Norman Pino..... 95

SECCIÓN TERCERA: ESTADOS UNIDOS Y EL ESCENARIO REGIONAL

7. Estados Unidos y la integración del hemisferio americano
Emilio Nouel 111

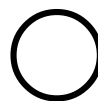
SECCIÓN CUARTA: LAS RELACIONES BILATERALES DE
VENEZUELA Y ESTADOS UNIDOS

8.	Venezuela y la Alianza para el Progreso Edgardo Mondolfi Gudat.....	131
9.	Petróleo y democracia: Estados Unidos y Venezuela en el siglo XX Luis Xavier Grisanti	145
10.	Perspectiva económica Venezuela-Estados Unidos Maxim Ross.....	181
AUTORES.....		193

PRÓLOGO

ESTADOS UNIDOS: DOMÉSTICO Y GLOBAL

EDMUNDO GONZÁLEZ URRUTIA



El Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, en su constante empeño por contribuir en el análisis y en la difusión de los temas centrales de la agenda internacional, ha tenido la iniciativa de editar este nuevo texto que hemos titulado *Estados Unidos: diez miradas*, el cual formará parte de la colección “La República de Todos”, con el propósito de ofrecer una bibliografía útil a nuestros parlamentarios, líderes políticos y sociales, investigadores y académicos.

Se trata de una compilación de diez ensayos, escritos por reconocidos analistas y expertos, que cubren cuatros áreas de investigación. El primer bloque analizará la nación norteamericana; un segundo examinará la perspectiva global; el tercero, la dimensión hemisférica, y una última parte se enfocará en el análisis de la relación bilateral entre Venezuela y Estados Unidos.

Sobran razones para justificar esta iniciativa. Estados Unidos es la primera potencia mundial en su más amplio sentido. Además, juega un papel de primer orden en las relaciones internacionales y, en el caso de Venezuela, ambos países mantienen vínculos históricos que se remontan a los años de nuestras luchas por la independencia y que se cimentaron, con el transcurrir del tiempo, sobre la base de valores y principios compartidos.

El enfoque de este libro está concebido con un criterio abarcador, es decir, busca estudiar la complejidad de un país clave en el tablero mundial, con sus fortalezas y limitaciones, no solo desde la perspectiva global y hemisférica, sino también desde su relación con Venezuela.

Cabe mencionar que esta relación ha discurrido entre momentos de estrecha y armoniosa cooperación, como en los años de la Alianza para el Progreso en la década de los 60 del siglo XX, y algunos otros de incomprensiones, suspicacias y rupturas, como ocurre en los tiempos actuales. En cuanto a los distanciamientos, citemos, por ejemplo, las discrepancias en materia de política petrolera, como fue la creación de la OPEP, la nacionalización de la industria petrolera, o el trato discriminatorio al crudo venezolano. Al tiempo que en el ámbito político hubo desacuerdos en cuanto al proceso de pacificación y democratización de Centroamérica, el rechazo venezolano a las intervenciones militares en nuestro hemisferio, el apoyo a la

Argentina por la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas, el estatus de Puerto Rico, la decisión de eliminar la misión militar norteamericana en Venezuela, y los antagonismos en torno al proyecto de integración hemisférica, por mencionar algunos casos.

De cualquier modo, vale aclarar, estos antagonismos durante los años de gobiernos democráticos siempre fueron manejados respetuosamente, sin complejos ni mezquindades, como corresponde a dos naciones que compartían la condición de socios. La salvedad a esta caracterización se ha constituido en las últimas dos décadas, tiempos en los que, a excepción de algunos amagos de normalidad a fines de los noventa y comienzos de los años 2000, han dominado la confrontación permanente y la ruptura.

Efectivamente, los antagonismos, discrepancias y recriminaciones que han marcado las relaciones bilaterales entre ambos países por más de diez años se han traducido en un distanciamiento sin precedentes que ha mantenido estas a los niveles más bajos, históricamente hablando. Consecuentemente, se redujo la cooperación y el diálogo político a la mínima expresión y terminó con la ruptura de relaciones diplomáticas el 23 de enero de 2019, estatus que se mantiene hasta ahora.

Son muchos los hechos y las circunstancias que han resquebrajado lo que por décadas fue una relación seria, armoniosa y de cooperación. La retórica de la confrontación y la “satanización” de los Estados Unidos ha dominado el discurso político a niveles jamás imaginados, y las amenazas y los desplantes ya son característicos del posicionamiento venezolano ante la gran potencia.

En el plano internacional, la noción de la multipolaridad, promovida reiteradamente durante estos años, aunado a las alianzas forjadas con Gobiernos como los de Irán, Rusia, China y sobre todo Cuba, han provocado un choque de posiciones estratégicas indiscutiblemente opuestas. Vale subrayar que tales alianzas son ajenas a nuestra tradición pacífica y democrática.

Por otra parte, el escenario global en el cual se ubica la acción internacional de los Estados Unidos en estos momentos es cada vez más incierto. El actual gobierno ha privilegiado la estrategia de contener y eludir conflictos armados, evitando involucrarse a fondo desde el punto de vista militar. De allí la política de repliegue de las fuerzas militares en Siria, en Irak y la llamada “paz blanda” en Afganistán.

Tales decisiones han dado pábulo a la tesis de la pérdida de liderazgo mundial de los Estados Unidos y han traído consecuencias en términos de vulnerabilidades externas y de surgimiento de eventuales focos de tensión e inestabilidad en otras partes del mundo. En momentos en los que la redistribución del poder mundial es una realidad incontestable, tales afirmaciones cobran mayor vigencia.

Analizar la naturaleza y la complejidad del proceso político estadounidense, los factores que inciden en la formación de su política exterior, su desenvolvimiento como potencia mundial, los pesos y contrapesos propios de una democracia consolidada, entre otras variables, nos ayudará a comprender la ejecución de esas políticas y la actuación de Estados Unidos en el concierto de naciones, con especial énfasis en nuestro hemisferio.

Resulta todo un desafío académico e intelectual evaluar el denso escenario internacional, en el que la política exterior estadounidense históricamente se ha movido entre el realismo y el idealismo, el aislacionismo y el internacionalismo —con algunos énfasis particulares dependiendo de la impronta que le quiera dar el jefe del Poder Ejecutivo—. Los coautores de este texto se han propuesto exitosamente realizar dicha tarea para facilitar de manera objetiva la comprensión de los lectores.

Consideramos que la lectura de estos ensayos permitirá una mejor comprensión de un asunto espinoso y que, sin lugar a dudas, seguirá dando de qué hablar.

Caracas, junio 2010.

sección primera

LA NACIÓN NORTEAMERICANA

- CARLOS ANTONIO ROMERO
- RAMÓN GUILLERMO AVELEDO

LOS ESTADOS UNIDOS Y SU DIMENSIÓN DOMÉSTICA



CARLOS ANTONIO ROMERO

La dimensión doméstica de la política exterior

Son cuatro los conceptos más importantes que caracterizan a la política estadounidense. En primer lugar, se ha tratado de definir a Estados Unidos como un país singular simbolizado en la tesis del “excepcionalísimo norteamericano”, entendido como un país con una democracia liberal, un desarrollo económico expansivo y una formación social basada en la idea del *melting pot*: en la fusión de la herencia aborigen, las razas, los inmigrantes y los credos religiosos.

En segundo término, se asume la idea de un equilibrio de poderes basado en la doctrina constitucional de *checks and balances*, en donde los poderes legislativo y judicial de Estados Unidos tienen un mayor peso que en otros sistemas políticos y que, por lo tanto, el Poder Ejecutivo es controlado por el Congreso y por la Corte Suprema de Justicia en casi todos los aspectos internos y de la diplomacia y la seguridad externa.

En tercer término, el sistema de política exterior estadounidense se basa en la tesis del “destino manifiesto”, lo que supone un mandato teológico y político para participar en la dinámica global como potencia mundial y a favor de la defensa del país, de los ideales de la nación, la libertad, la democracia y de los valores occidentales, elementos que le han dado razones suficientes a la mayoría de sus presidentes para participar en los asuntos internacionales.

Un concepto que se opone a esa visión de grandeza, es la controversial tesis del aislacionismo, que aspira a que Estados Unidos no se comprometa con la agenda global y que reduzca al mínimo su exposición externa, incluso en materia económica. Se trata de la tesis del proteccionismo, que promueve la disminución y, en algunas ocasiones, el bloqueo a las importaciones de bienes, servicios y capitales, para así favorecer las exportaciones del país y al empresariado nacional.

En cuarto lugar, la política de los Estados Unidos ha estado enmarcada principalmente en los ideales comunitarios de origen religioso protestante, dándole un papel especial a la sociedad civil y a los partidos políticos como instrumentos

fundamentales del proceso político-electoral estadounidense, junto con su participación en el debate público y en la formulación de las políticas públicas.

A este debate no solo se ha incorporado el complejo militar-industrial, sino también las universidades, los grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales, sectores empresariales y organismos multilaterales, lo que expresa un cambio profundo en la agenda política estadounidense. En ella se han incluido nuevos temas y nuevas exigencias, y ha vuelto a relucir un debate entre idealistas, que de alguna forma quieren exportar los conceptos básicos occidentales y tratar de imponerlos en otras realidades, y los realistas y/o escépticos, que se manejan solo dentro del poder, de las alianzas estratégicas, de un mapamundi tradicional basado en los conflictos y en una repuesta fundamentalmente unilateral por parte de EE. UU.

El fenómeno Trump

Donald Trump es el presidente de su país desde enero de 2017 y ha respondido con una visión contraria a la tradicional internacionalización de Estados Unidos (en cuanto a que los *issues* de la agenda mundial han desplazado los temas históricos de la agenda diplomática de su país), retando así al poder establecido (el *establishment* político estadounidense), que, en su mayoría, se ha acoplado a esa globalización y a su agenda.

Nos referimos a los temas de los derechos humanos, género, migraciones, narcotráfico, terrorismo, catástrofes naturales, pobreza y otros de igual índole que, de otra manera, fueron reconocidos por los gobiernos del presidente Barack Obama (2009-2017), teniendo en cuenta su visión liberal tanto en la política doméstica como en la política exterior.

En su mandato, el presidente Trump ha tenido una conducta muy diferente a la administración anterior, que le viene dada desde el diseño de su perfil como candidato presidencial del Partido Republicano en el año 2016. A Trump se le estudia como un líder que tiene dos características consideradas negativas en la política estadounidense: que es un *maverick*, es decir, que tiene un margen de discrecionalidad bastante alto que lo tienta a ser informal; y que también es un *outsider*, en cuanto que se ha perfilado como un dirigente sin historia partidista, sin una carrera política de peso y muchas veces enfrentado a los llamados “círculos de Washington”: el conglomerado de congresistas, burócratas y lobistas que juegan al poder en la capital del país. De igual forma, Trump y sus colaboradores han tenido

diferencias sobre varios temas de la política exterior de EE. UU. con expertos en temas nacionales e internacionales, académicos y defensores de la libertad de prensa.

Para algunos analistas, esas condiciones refrescaron la carrera presidencial y el ejercicio de la primera magistratura de Estados Unidos y responden a un electorado fundamentalmente de descendencia anglosajona, europea y escéptica sobre la forma contemporánea de hacer política. Es lo que se ha llamado, entre otros adjetivos, los *red-neck*, el *deep south citizen*, *white trash*, *oakers and blue collars voters*, de las viejas ciudades norteamericanas y de los sectores rurales ("*Rural America*") que se enfrentan al modo de pensar de las megalópolis postindustriales de las costas este y oeste de Estados Unidos.

Para otros analistas, esas condiciones abrieron un "boquete" en la institucionalidad estadounidense, promoviendo una constante informalidad en el proceso de toma de decisiones, simbolizado esto en la disminución de la importancia de los *caucuses* (pequeñas asambleas locales), en el uso no institucional que hace el presidente Trump de la red social Twitter y en el financiamiento de las campañas electorales a través de los Super PAC (Super Political Action Committees), creados con el fin de recolectar sumas ilimitadas de dinero de las corporaciones, sindicatos, asociaciones e individuos para reforzar una campaña en contra de un candidato o un tema en particular. Los Super PAC se diferencian de los PAC en no darle dinero directamente a un candidato, lo que conduce a la creación de una vía paralela de financiamiento de las campañas electorales sin el control de los partidos mayoritarios y a favor de los intereses particulares de los donantes.

Esto ha llevado a Trump y al Partido Republicano a confrontar a una parte del poder legislativo (la Cámara de Representantes dominada por el Partido Demócrata), en cuanto a la llamada *trama rusa* (la supuesta participación ilegal de políticos y funcionarios rusos en la campaña presidencial de 2016, con el fin de ayudar a la candidatura de Trump y de perjudicar a su contendora demócrata, Hillary Clinton), las acusaciones de abuso de poder (en el caso de las presiones sobre Ucrania), de ignorar el interés nacional, de utilizar de manera indiscriminada su facultad presidencial de emitir órdenes ejecutivas, para evitar el control legislativo y de obstaculizar la labor del Congreso de los Estados Unidos.

La Cámara de Representantes solicitó un *impeachment* (enjuiciamiento) del propio presidente Trump que no fue aprobado por la Cámara del Senado al tener una mayoría el Partido Republicano. El resultado del proceso fortaleció la campaña para la reelección del inquilino de la Casa Blanca para un segundo período presidencial (2021-2025), en el momento en que comenzaban las elecciones primarias en EE. UU. para elegir al candidato del Partido Demócrata. Cabe destacar

lo complejo de la política estadounidense, al observar cómo el senador Bernie Sanders, confeso militante de la izquierda estadounidense, llevó la delantera en las primarias demócratas usando algunos instrumentos electorales tradicionales, como el apoyo masivo de voluntarios y la financiación de sectores medianos y modestos, al enfrentarse a otros precandidatos con posiciones más moderadas y con más apoyo del *Big Business*, como lo es Joe Biden, el candidato demócrata que enfrentará al presidente Trump.

A esto hay que agregar el impacto de la política proteccionista del gobierno de Trump al criticar el tratado comercial con Canadá y con México y al darle un “segundo aire” con nuevas cláusulas que favorecen a EE. UU., más los acuerdos comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y los acuerdos con China y la Unión Europea en la llamada “guerra de las tarifas arancelarias”, exigiendo mejores condiciones para los bienes y servicios e inversiones de origen estadounidense e implementando una severa política impositiva a las importaciones provenientes de diferentes partes del mundo.

En la misma dirección, Trump ha rechazado la política benevolente y protectora del presidente Obama (*compassion policy*) en temas como la formación del presupuesto anual del Gobierno Federal (en donde se le ha dado una mayor importancia a los gastos militares que a los gastos sociales), el migratorio (incluyendo el levantamiento de un muro en la frontera con México para obstaculizar la migración ilegal), Cuba (revirtiendo la distensión alcanzada en las relaciones entre Washington y La Habana) y el tercer mundo (evitando comprometerse a ejercer una vía militar y retirando tropas de varios campos de batalla en las llamadas “guerras sin fin”, tales como Afganistán y Siria).

Trump ha cuestionado también el sistema de Naciones Unidas, los fundamentos de la OMC, los temas ambientales (en donde tiene una firme posición antiambiental) y a la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en lo que se considera una nueva conducta aislacionista por parte de Estados Unidos. De igual modo, el presidente Trump presentó un plan de paz para Israel y Palestina que descarta la tesis de dos Estados, colocando los intereses de Washington a favor de Israel.

Esta conducta sigue también las tendencias electorales que llevaron a Trump a vencer en las elecciones primarias republicanas en el año 2016, frente a una veintena de precandidatos del Partido Republicano, y a ganarle a la que fue la opción favorita por varios meses en la campaña presidencial: la candidata demócrata Hillary Clinton. Al cabo de más de tres años cumplidos en el ejercicio de la presidencia, Trump está en la mira de sus oponentes, quienes, en la mayoría de los casos, lo acusan de informal,

de contradictorio y de no pensar demasiado antes de enfrentar un problema. Como se ha dicho, Trump es el mejor ejemplo de lo que es un *maverick* y un *outsider*. En muchas ocasiones y en forma paradójica, esas condiciones lo han ayudado a transmitir su mensaje al electorado, utilizando, entre otras, las cuestionadas frases: “The American dream is back, bigger, better and stronger than ever before”, “America First” y “Make America Great Again”, las cuales reflejan la idea de un EE. UU. anglosajón y protestante que Trump y sus aliados echan de menos. Por su parte, quienes lo adversan estiman que su presidencia no es una comedia, sino una tragedia que busca ser una comedia...

Los cambios domésticos

En la actualidad, el ejercicio de la política en los EE. UU. ha cambiado. En efecto, se observa una creciente participación de empresarios y personalidades (*influencers*) con medios de fortuna en el ejercicio de la política estadounidense, optando muchos de ellos a un cargo electoral y desplazando a los políticos “a dedicación exclusiva”. A esto hay que añadir el papel cada día más importante de lo *mediático*, no solo por la presencia de los medios audiovisuales tradicionales como la radio y la televisión, sino también por la creciente presencia de las redes sociales y de otros mecanismos cibernéticos que han transformado las campañas electorales estadounidenses.

A su vez, la organización de esas campañas electorales depende cada día menos de los aparatos partidistas —demócrata y republicano—, promocionándose en su lugar los grupos informales de electores y el voluntarismo en sectores políticos, lo que en muchos casos refleja la diversidad cultural que experimenta Estados Unidos, así como la fragmentación del mensaje político que hoy se diluye en un multiculturalismo rampante que ha reducido los mensajes “universales” a favor de otros parciales y enfocados en sectores específicos de la población: género, organizaciones de base, factores religiosos, condiciones laborales de la clase trabajadora, derechos a la diversidad social, etc., todo lo cual fortalece la idea de un panorama electoral más heterogéneo y más complejo.

Otro tema crucial en esta nueva forma de hacer política es la creciente polarización ideológica que se está dando en la escena política estadounidense. Las ideas tradicionales del *melting pot*, del consenso bipartidista y de las *middle of the road politics* —la tendencia centrista mayoritaria presente desde los *Founding Fathers* (los creadores de la idea de Estados Unidos durante la independencia del país en 1776, supra)— han sido desplazadas por una agenda cada día más radical, elevándose así los

grados de polarización que se observan en la política doméstica, hecho que también se refleja en la política exterior, pues las decisiones gubernamentales tomadas en el plano internacional están relacionadas cada día más con las presiones internas que puedan ejercer grupos específicos sobre temas particulares.

Si bien es cierto que el *lobby* judío y el tema de Israel fueron ya estudiados como unos ejemplos de ejercicio de presión en la formulación y las decisiones de la política exterior de los Estados Unidos, en la actualidad el mosaico de intereses y el nivel de influencia de los *lobbies* étnicos y temáticos es mucho mayor, como lo son las relaciones entre una política doméstica más diversa y los asuntos exteriores del país.

En esta dirección, cabe destacar el rol de las campañas de desinformación en las redes sociales, las *fake news* y otras manipulaciones mediáticas, el uso indiscriminado de Twitter y de otras redes sociales y, a su vez, el importante papel que juegan esas redes sociales en la formación de los debates políticos y en la imposición de narrativas y ejes temáticos de carácter sectario. Cabe destacar el tema migratorio, en donde se ha llegado al colmo de dudar sobre la capacidad de los latinos para aprender inglés y de una supuesta conducta no compatible de los islámicos con las normas estadounidenses.

Por último, pero no menos importante, la atomización de la política doméstica estadounidense favorece la tendencia a la desinstitucionalización del proceso político, tal como se ha observado en las frecuentes conductas poco éticas de senadores y representantes al Congreso, tanto en materia privada como en casos de corrupción, el manejo inadecuado de información privilegiada o relacionada con la seguridad nacional, las referencias a temas controversiales, como los derechos humanos, temas raciales, temas ambientales y migratorios, y la superposición de los intereses de negocios con la conducta institucional que debe tener todo miembro del Congreso.

Esto también se observa en la conducta de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en donde tópicos como el derecho a portar armas domésticas, el matrimonio entre parejas del mismo sexo y el aborto han profundizado un importante debate entre los miembros de esa institución, sus decisiones, la presión de sectores conservadores sobre sus magistrados y de la opinión pública en general sobre cómo abordar estos y otros temas controversiales para la sociedad estadounidense.

En la Casa Blanca se encuentran también esas desviaciones en la persona del presidente Trump, en cuanto a su rol constitucional, sus mensajes en la red social Twitter, sus decisiones informales, su aversión al *political correctness*, sus conductas empresariales, el impacto e influencia de los donantes (*donors*) a las campañas electorales y la existencia paralela de abogados como Rudolph W. Giuliani,

de familiares cercanos, de lobistas y de comunicadores *ex officio* y *ad hoc*, cuyas actividades dejan muchas dudas sobre su carácter institucional.

El mismo presidente Trump representa al empresario convertido en político. Su caso expone lo difícil que es el estudio de la política doméstica estadounidense en cuanto a los límites cada día más débiles entre la esfera pública y la esfera privada y, desde luego, en la pérdida del carácter institucional y legal de los asuntos públicos, relacionados estos con la capacidad nacional de controlar el ejercicio del gobierno, el mandato legislativo y el de la Corte Suprema de Justicia.

La otra cara de Estados Unidos

Como hemos dicho previamente, la política estadounidense ya no es el monopolio de los principales partidos. Dentro y fuera de ellos, han ido creciendo las organizaciones políticas *ad hoc* que cada día tienen una mayor importancia en las campañas electorales, junto con el ciberespacio y el financiamiento directo a las campañas de los candidatos por parte de nuevos sectores empresariales.

A su vez, los defensores de temas particulares han impuesto un contenido más específico a la política doméstica, cuestionándose así los temas universales de la agenda en cuanto que ahora cada uno de ellos no solo representa a los ciudadanos, sino defiende temas que van más allá de la agenda local.

Esto supone que los senadores y representantes, gobernadores, alcaldes y otros cargos elegidos por vía electoral tienen una agenda específica, sea relacionada con temas sociales, ambientales, de defensa o se comprometen con un gobierno foráneo determinado. En este sentido, el predominio del *lobby* israelí ha dado paso a una mayor desconcentración de los compromisos de la política exterior de Estados Unidos con *lobbies* como el saudí, el cubano, el venezolano y otros de igual condición.

Ahora bien, a la par del creciente número de organizaciones de la sociedad civil y de la multiplicación de *lobbies*, no se puede dejar de lado el papel que cumplen los medios de comunicación y las redes sociales en la conformación de lo que se ha dominado como el espectro mediático estadounidense. Este incluye no solo medios tradicionales como la televisión, la radio y la prensa, sino también Internet y plataformas como Twitter, Facebook, Instagram, YouTube, *podcasts* y otros nacientes e interesantes instrumentos mediáticos.

El presidente Trump impulsa una agenda política basada en una idea más conservadora de la seguridad nacional, vinculada esta a la soberanía, con una fuerte tendencia a retomar el pensamiento geopolítico y el militarismo y a favorecer la

reducción del campo multilateral; un nacionalismo económico y la “deconstrucción” del Estado benefactor e intervencionista. En verdad, se está frente a algo diferente a la diplomacia del expresidente Obama, que estuvo basada en la idea de la cooperación y en el uso indirecto de la fuerza, bajo la visión del “poder suave”, a fin de fomentar en todo el globo la democracia y los derechos humanos.

Así, el gobierno del presidente Trump ha planteado una distribución más equitativa de las cargas financieras y logísticas de Estados Unidos dentro de sus alianzas estratégicas (como pasa en el caso de la OTAN): colocar el interés nacional como el primer objetivo internacional de su gobierno; retirar a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP); prohibir la entrada a Estados Unidos de ciudadanos de países considerados terroristas; quitarle los fondos federales y estatales a las “ciudades santuario” estadounidenses que acogen a refugiados; iniciar la construcción del ya citado muro en la frontera con México; implementar el ataque aéreo a objetivos militares en Siria; reformular el North American Free Trade Agreement (NAFTA), llamado ahora USMCA —en particular, lo referido a la propiedad intelectual, las relaciones laborales y el certificado de origen que, según Trump, perjudicaban la economía de su país—; el retiro de tropas de Siria y Afganistán (consideradas *forever wars*, guerras sin fin); el apoyo irrestricto a la oposición venezolana; reformular las reglas de asilo de EE. UU. y restringir sus procedimientos; apoyar a Arabia Saudita en sus conflictos regionales; presionar y amenazar a Irán de un posible ataque militar; minimizar el impacto de la trama rusa y el *affaire* ucraniano; justificar el asesinato de líderes considerados terroristas; implementar el retiro de los Estados Unidos del Acuerdo Climático de París; ejecutar una política de *rolling back* con Cuba; negociar un acuerdo nuclear con el régimen de Corea del Norte; implementar medidas en contra de la inmigración legal e ilegal a EE. UU.; revisar y cuestionar el tratado nuclear con Irán (JCPOA); reconocer a Jerusalén como capital de Israel; implementar medidas proteccionistas y escalar una “guerra comercial” con China, y retirar a Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En síntesis, el Gobierno de los Estados Unidos está adoptando una estrategia diferente al orden liberal internacional, a los derechos humanos, al contraterrorismo y al papel central de Naciones Unidas, apartándose de China —muy celosa de su área de influencia en Asia del Este y de su participación en el orden de la postguerra— y de Rusia —país convencido de que el actual orden mundial ya no está basado en el predominio y la expansión occidental—.

Uno de los principales cambios en la política doméstica de los Estados Unidos —que de alguna manera explica el comportamiento del gobierno Trump en la

política exterior— es la desconcentración del capital privado, en cuanto a los nuevos planos de la economía, tal como la cibernética y de los servicios que compiten con el capital industrial y comercial. En términos de poder económico, se ha observado cómo se ha creado una nueva capa de ultra millonarios estadounidenses que han expandido sus negocios desde posiciones avanzadas en la mediática y en la economía de los servicios, dándose así un proceso de cambios a nivel gerencial y de capital realmente impresionantes.

La política estadounidense ha registrado dichos cambios, en la medida que los políticos de ese país compiten por obtener un apoyo financiero o se convierten en políticos provenientes de esa nueva capa y, en algunos casos contrarios, como es el del presidente Trump, se ha tratado de rescatar la idea de un Estados Unidos unificado y a su vez golpeado por la globalización y los nuevos negocios, planteando la necesidad de industrializar de nuevo a EE. UU. y protegerlo del capital foráneo.

Pasando a lo social, la historia de los Estados Unidos se debate entre la idea del *melting pot* y la segregación. Si bien es cierto que el aspecto social no ha sido tan importante para fortalecer la correspondencia entre los factores domésticos y la política exterior, el manejo de la opinión pública sí lo es, en cuanto a la medición de la popularidad de ciertas y determinadas decisiones en materia diplomática y de comercio exterior por parte de los gobiernos estadounidenses. A esto hay que agregar la manipulación de esas tendencias en el debate público y en el campo mediático, tal como lo ilustran casos célebres como Vietnam y la lucha en contra del terrorismo internacional.

En la actualidad, EE. UU. presenta un mosaico social en donde prevalece una clase muy pudiente de los *higher circles*, de los *college-educated affluent white voters*, sectores étnicos con recursos económicos, asiáticos, afroamericanos, latinos, una clase media heterogénea, por los ingresos, por el nivel cultural, por la estratificación urbana, por el manejo de unas agendas domésticas cada día más segmentadas en lo religioso y en la ética, fuertemente impactada por lo mediático y un enfoque multicultural que reta la idea del *melting pot*. En ese marco, prevalece el debate y el distanciamiento entre sectores sociales modernos-urbanos y sectores tradicionales-rurales, la llamada “*Deep America*”, junto con la existencia de sectores obreros y perfiles muy pobres, pocos de ellos prestos al ejercicio de la afiliación política y a una participación importante en la sociedad civil.

Diversos estudios han demostrado que el presidente Trump ganó en buena medida las elecciones presidenciales del año 2016 adoptando una agenda conservadora y enfocando su mensaje a los sectores fundamentalmente tradicionales, lo cual tuvo eco en los grupos que se sentían amenazados por el crecimiento del multiculturalismo

social en los EE. UU. Desde luego, esa nueva y dispersa estratificación social ha repercutido en la vida cultural estadounidense con la proliferación de una industria cinematográfica menos lineal (“*No more Hollywood films*”), el desarrollo expansivo de una literatura más diversa, en la prosa y en la poesía, en las artes visuales y gráficas, en la proliferación de revistas, páginas web, etc., la revalorización de unas ciencias sociales menos anglosajonas, fundamentalmente en el caso de la historia del país.

Una mención aparte merece la revolución que se ha dado en las instituciones universitarias, institutos del saber, centros académicos, organizaciones no gubernamentales, políticas de cooperación y proyectos de investigación, en donde se han cuestionado los currículos tradicionales y se ha originado un extensivo debate sobre la manera de enseñar en el aula y en las redes e inclusive sobre los pensums, a fin de ampliar su espectro con un enfoque multicultural, en el momento que unos grupos defienden la raíz anglosajona de la educación universitaria estadounidense y pretenden ser los portadores de una pureza moral, lo que lleva a la irracionalidad y a la intolerancia.

Conclusiones y proyecciones

Lo doméstico juega un papel destacado al examinar los lineamientos, la historia y las características de la política exterior de los Estados Unidos. Si bien es cierto que analíticamente se perfilan dos polos a la hora de estudiar lo doméstico y lo internacional, los procesos que le dan vida a esa política pública se presentan de una manera intrincada. De hecho, muchos de los factores globales tienen su origen en consideraciones internas y viceversa.

Los Estados Unidos han servido de caso de estudio en diversas ocasiones, con el fin de explorar las variables que sustentan esa dualidad, la cual, por cierto, es cada día más borrosa a la hora de ser analizada, considerándosela más bien como una realidad interméstica. En este marco, los Estados Unidos tienen un determinado perfil global que se origina en una configuración doméstica; en verdad, se trata de un superpoder con recursos financieros, económicos y militares, en el momento en que su conducta internacional ha oscilado entre el aislacionismo y el globalismo, y, en materia económica, entre el proteccionismo económico y una economía abierta.

Durante la presidencia de Donald Trump, esas contradicciones se han exacerbado, dada la implementación de una agenda política interna con sendas repercusiones externas que tienen mucho que ver con las exigencias del presente panorama mundial, en donde los elementos domésticos se subyugan con los

elementos globales, tales como los casos de los derechos humanos, las guerras civiles, las consecuencias de la presencia de Estados fallidos en el concierto de naciones, la presencia de Estados forajidos y grupos terroristas, los conflictos étnicos y religiosos, las migraciones, la problemática de género, las formas de vida alternativa, el deterioro ambiental y otros temas de similar importancia que llaman la atención de la comunidad internacional.

En este contexto, se destacan tres procesos políticos que de algún modo se proyectan en un futuro cercano. En primer término, hablamos de una polarización ideológica que está desplazando las ideas centristas que dominaron por años el espacio público (*public realm*) estadounidense. Se observa, por un lado, una tendencia conservadora en los EE. UU. que, con el presidente Trump, ha tenido su hora estelar dentro y fuera del Partido Republicano; y, por el otro, se nota un crecimiento de una tendencia liberal (de izquierda en el sentido estadounidense), la cual ha permeado al Partido Demócrata y que está actualmente representada por los senadores al Congreso de EE. UU., Bernie Sanders y Elizabeth Warren, y por las representantes al Congreso de EE. UU. de tendencia de izquierda, Alexandria Ocasio-Cortés, Ilhan Omar, Ayanna Pressley y Rashida Tlaib, conocidas en Washington como “*the Squad*”, más un número importante de escritores y académicos estadounidenses de diferentes procedencias sociales.

Desde finales del siglo XIX ha habido una corriente diversa de izquierdas en la política estadounidense, representada por anarquistas, comunistas, liberales (en el sentido estadounidense de *left-oriented people*) y libres pensadores, que, en las universidades, en los círculos culturales, en los propios partidos mayoritarios, partidos minoritarios y organizaciones locales, en los sindicatos y en movimientos sociales, han propagado sus ideales, en algunos momentos con mucha fuerza, como el caso la guerra de Vietnam. Ahora bien, nunca como hoy en día hubo tal crecimiento de esas organizaciones críticas del *establishment* político estadounidense.

En segundo término, se observa la presencia exponencial en la agenda política de temas heterogéneos no propiamente políticos que, como hemos visto, ponen en duda el predominio de una visión “única” sobre los Estados Unidos, aunque todavía esta sea predominante. Esa visión anglosajona conocida en su máxima expresión bajo las siglas WASP (*White, anglo-saxon, protestant*), se mezcla con otras tradiciones europeístas a la hora de imponer su agenda antiinmigración y reduccionista de los derechos humanos, y al reflatar los símbolos tradicionales de un Estados Unidos de origen europeo.

En tercer lugar, esa proyección de los factores domésticos en el contenido de la política exterior va aumentando el grado de desacuerdo entre el conglomerado

intelectual, académico y profesional relacionado con la política en Estados Unidos y los políticos y el gobierno de ese país, en la medida en que se está haciendo cada vez más difícil lograr un consenso sobre el impacto de los factores domésticos en la conformación de la política pública.

Por ahora queda reafirmar que Estados Unidos se encuentra en un período histórico en donde es necesario repensar la manera de abordarlo, tanto en su dimensión doméstica como en el plano internacional.

Bibliografía

- Cohen, Eliot. “*America’s Long Goodbye. The Real Crisis of the Trump Era*”. En *Foreign Policy, January/February*, 2019.
- Ezcurra, Ana María. *Estados Unidos y sistema mundial. ¿Declive de influencia global?* Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, UNTREF, 2018.
- Frum, David. *Trumpocracy: The Corruption of the American Republic*. New York: Harpers Collins Publishers, 2018.
- Hochschild, Arlie Russel. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press, 2018.
- Lipset, Seymour Martin. *El excepcionalismo norteamericano: una espada de dos filos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Moore, Barrington. *Pureza moral y persecución en la historia*. Barcelona: Paidós, 2001.
- . *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Península, 1973.
- Power, Samantha. *The Education of an Idealist: A Memoir*. New York: Day Street Books, 2019.
- Saunders, Elizabeth. “Is Trump a Normal Foreign-Policy President? What We Know After One”. En *Foreign Affairs, January 18*, 2018. Vol. 18.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS. FACTORES INCIDENTES EN SU FORMULACIÓN

RAMÓN GUILLERMO AVELEDO



Los Estados Unidos de América son una democracia y una potencia mundial, uno y otro factor constituyen los condicionantes más fuertes en su política exterior pero, aguas arriba, poder interno e internacional son irrigados por corrientes provenientes del peculiar proceso histórico en la formación y en el desarrollo de la nación, el diseño constitucional de gobierno limitado y distribuido, así como las variables culturales que, derivadas de los anteriores, a su vez los influyen.

Lo anterior nos indica un camino para la comprensión de la política estadounidense. Se trata de una nación de complejidad proporcional a las dimensiones de su geografía y a la magnitud y diversidad de sus intereses. El análisis de la política exterior de los EE. UU. ha estado frecuentemente signado, paradójicamente, por el mismo simplismo que se atribuye, con elementos de juicio empírico, a sus decisores. Desechemos pues todo simplismo.

Datos para una noción histórica

El recorrido de colonia a superpotencia es largo y accidentado. Sin embargo, digamos con Herring que “la política exterior ha sido central en la experiencia nacional desde el principio”¹.

En la colonización del norte de América son fundamentales los disidentes, gentes que escapaban de persecuciones a causa de sus creencias. En el Mayflower, arrendado por los calvinistas, vienen los puritanos. Nuevos contingentes de estos arribaron luego, en la tercera década del siglo XVII. Eran teocráticos, autoritarios, clericales. Son “peregrinos” y vienen a fundar un mundo nuevo. Poco después, en los 1630, llegarían los católicos a las tierras cercanas a Virginia que llamarían Maryland. En 1682 los cuáqueros fundarán Filadelfia, son individualistas, tolerantes y amantes del consenso, su proyecto es también una sociedad que, a su manera, supere los males europeos. A los ingleses del comienzo, se sumarán, aparte de escoceses e irlandeses, holandeses, alemanes y polacos y, más al este, bohemios; del norte, escandinavos;

1 Herring, George C. *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*. Nueva York-Oxford: Oxford University Press, 2008.

franceses y, más al sur, portugueses e italianos. Llevan consigo la confianza en sí mismos de los pioneros. Unos traen los usos cívicos de Inglaterra, otros no, pero la Corona es lejana y comienzan a ensayar sus propias formas de autogobierno. No sin tensiones.

A medida que crecían la población y su progreso y que se iba formando una sociedad americana, los colonos exigen a la metrópoli prerrogativas como la participación en las legislaturas y en Londres se esforzaban, en medio de debates, por subordinarlos, pero estos encontraban el modo de anular el poder de los representantes del rey. La “Ley de Renta” de 1764 marca una brecha que ya no suturará. *No taxation without representation* es la consigna que deviene principio. La Fiesta del Té bostoniana en 1773 y más represión y legislación imperial. La convocatoria al primer Congreso Continental en Filadelfia. La publicación de *Common Sense* de Thomas Paine. Un segundo Congreso².

El conflicto desembocará en la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776. Trece colonias sobre el litoral atlántico con antecedentes de autogobierno en dosis nada despreciables: Georgia, las Carolinas del Norte y el Sur, Virginia, Maryland, Delaware, Nueva Jersey, Pennsylvania, Nueva York, Connecticut, Rhode Island, Massachusetts y New Hampshire. Al comienzo se unen en una confederación que hará crisis y amenazará con romperse. En 1787 se reúne una convención y la flexibilidad de la política logra acuerdos prácticos entre federalistas y demócratas-republicanos para una Constitución que no obedece a modelo sino a un entendimiento de mutuas concesiones.

Washington, cuya autoridad va moldeando un tipo de liderazgo presidencial distinto a lo previsto por los constituyentes, hace planes a largo plazo. La prioridad de preservar la paz y realizar la integración nacional para un país que está lejos de Europa y sus amenazas será la piedra fundamental del aislacionismo.

El país crece hacia el oeste en un ecosistema amigable al individualismo. Cambiarán las relaciones sociales, la política y la economía. Emerge el caudillismo populista de Andrew Jackson y se inicia el sistema de partidos con los demócratas liderados por este y *Whigs* o nacional-republicanos conducidos por Henry Clay. Con dinero, guerra o ambos, se ensanchan las fronteras. Compra de Luisiana en 1803, adquisición de la Florida española en 1819. En 1836 la mayoría de los colonos estadounidenses se independiza de México y declara la República de Texas, que se convertirá en estado de la Unión diez años más tarde con consecuencias bélicas con el vecino del sur. En 1845 Polk proclama en “destino manifiesto”. Motivado por la realidad nueva de las independencias hispanoamericanas, el final de las

2 Ver Johnson, Paul. *Estados Unidos. La historia*. Barcelona: Javier Vergara, 2002.

guerras napoleónicas y la Santa Alianza de Prusia, Austria y Rusia que apoya el restablecimiento de la monarquía española, en 1823 aparece la doctrina Monroe, que en realidad desarrolla una idea de su secretario de Estado y sucesor, John Quincy Adams.

El expansionismo y la esclavitud son temas de debate, cruzados por los valores éticos y los intereses. Al este, la estabilidad y la jerarquía. Al oeste, el igualitarismo indomable. Al norte, el desarrollo industrial y capitalista. Al sur, una economía tradicional basada en la agricultura y la mano de obra esclava. Entre 1861 y 1865, la guerra civil concluye con el triunfo de la Unión, la abolición de la esclavitud y la “mayoría de edad” nacional con la etapa de la “Democracia Triunfante”.

Habrá, también, la guerra con España (1898) con la que gana Puerto Rico, por veinte millones de dólares, adquiere Guam y Filipinas, sobre la cual mantendrá una contenciosa soberanía hasta la Segunda Guerra Mundial. En ese conflicto se logra la independencia de Cuba, que seguirá teniendo un papel en la política doméstica y externa inversamente proporcional a su tamaño³. También, bajo la Presidencia del aventurero aristócrata Teodoro Roosevelt, intelectual y hombre de acción, se separa Panamá de Colombia y se construye el canal.

La industria crece velozmente, dinamizada por la creatividad. Hasta 1860 se habían registrado treinta y seis mil patentes de inversión y, en el último tercio del siglo XIX, cuatrocientas cuarenta mil. La nueva potencia atrae inmigración masiva. De 1863 a 1915 llegarán veinticinco millones de personas. Desarrollo agrícola con apoyo en las maquinarias, cría de ganado y siembra de trigo, maíz y algodón. El ferrocarril atraviesa su extensa geografía. Nacen la industria petrolera, los grandes monopolios y los *trusts*, con fuerte antipatía popular. Carnegie, Morgan, Rockefeller son los nuevos nombres del poder y la riqueza.

Los efectos de todo eso en la política generan reacciones para limpiarla. La presión por la reforma trae las primarias que empiezan en Wisconsin en 1903, y la crítica intelectual, también política como la de los “populistas de la pradera”. Solo hasta la llegada del ascético profesor de Princeton, Woodrow Wilson, la inconformidad se concretaría en una Ley Antitrust, el fortalecimiento del movimiento sindical, políticas de previsión social y creación de la Reserva Federal.

El reformador Wilson acumula un doble simbolismo. Es el primer demócrata en la Casa Blanca desde la salida de Grover Cleveland en 1896 y, junto a él, los únicos en interrumpir el predominio republicano desde Lincoln y virginiano de nacimiento, el primer sureño en ser elegido tras la Guerra Civil. Su “prudente distancia” en la

3 Primer ejercicio de poder internacional, sin embargo, afianza legitimación moral interna en el carácter del enemigo como potencia imperial monárquica y católica.

Gran Guerra en Europa le ayuda en su reelección en 1916, pero la promesa apenas sobreviviría meses a los comicios. La masiva intervención estadounidense resultará decisiva para el desenlace del conflicto y la influencia mundial de los EE. UU.

A decir verdad, Wilson no es un pacifista. Usa la fuerza cuando lo cree “justo”. Lo hizo en el Caribe y América Central y dos veces en México, en Veracruz en 1914 y mucho más seriamente cuando en 1916 Pershing persiguió a Villa quien había atacado Nuevo México, hasta bien adentro en territorio mexicano, de donde retiró su ejército en 1917.

La victoria aliada en la Primera Guerra Mundial, sin embargo, no producirá el resultado deseado, para el cual había tenido la previsión de trabajar cuidadosamente. Al efecto, crea el grupo de expertos *Inquiry*. Sus catorce puntos encallarían por defectos de navegación imprudente en los arrecifes de la política europea, y el Tratado de Versalles, en vez de garantizar una paz duradera, echa las bases de otra guerra cuyo terreno ha abonado con pretextos. Walter Lippmann⁴ considera que “no solo es antiliberal y de mala fe: es imprudente en grado sumo”⁵. La Liga de las Naciones, asunto en el cual fue inflexible, es derrotada en el Congreso.

El período de entreguerras significa la aparición de un nuevo aislacionismo que marca en lo exterior las administraciones de Harding, Coolidge y Hoover, y habría marcado la de F. D. Roosevelt, quien devuelve a los demócratas la presidencia y enfrenta, con el *New Deal*, la terrible crisis nacional de la Gran Depresión. Forzado a mirar adentro, FDR hubiera continuado con esa prioridad, de no ser por la tempestad causada por el Eje en Europa y el Pacífico y la chispa del ataque japonés a Pearl Harbour, que cambió en 1941 el rol estadounidense de “Gran Arsenal” a “Gran Ejército” en la Segunda Guerra Mundial y culminó en la bomba atómica sobre Hiroshima y Nagasaki. La relación especial con Gran Bretaña nace en esos años.

El de la segunda postguerra será un período de auge norteamericano y de Guerra Fría con la Unión Soviética, en cumplimiento de la predicción casi dos siglos antes de Tocqueville. Plan Marshall para la reconstrucción de los países devastados por el conflicto, Bretton Woods, Naciones Unidas, OTAN. En Asia, las guerras de Corea y Vietnam, esta como efecto residual de la debacle del colonialismo francés en Indochina y con un precio interno alto por su creciente impopularidad. En el Caribe, el conflicto con Cuba y, en Sudamérica, Chile⁶.

4 Trabajo en *Inquiry* para Wilson.

5 Citado por Johnson en *obra citada*.

6 Ver de Kaufman, Joyce P. *A Concise History of U.S. Foreign Policy*. 2ª ed. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2010.

La evolución de China en sus relaciones con la URSS da una oportunidad de cambios en el tablero que aprovecha Nixon, quien, seguido por Ford, avanzará también en la distensión con Moscú y los tratados SALT sobre limitación de armas estratégicas.

El aliento reformista de la Perestroika y el Glasnost de Gorbachov son un ciclón que desbarata la aparente solidez soviética y la caída del Muro de Berlín simboliza visualmente el fin del socialismo real y de la Guerra Fría. Comienza el mundo posterior a ella y, después de los Balcanes, las viejas cuestiones recuperan vigencia. Matarse ya no dependerá del choque entre democracias capitalistas, sus aliados y dictaduras socialistas. El petróleo cede importancia ante la globalización, que no es tan “americana” como algunos piensan. La Unión Europea como fenómeno poco comprensible para los políticos y *policy makers* estadounidenses. El comercio mundial. El crecimiento de China, la importancia creciente del Pacífico. El fundamentalismo islámico. Lo dudoso de una *Pax Americana*. Y, claro, los eternos conflictos en el Medio Oriente.

Nuevos retos emergen constantemente y, precisamente por su fortaleza e intereses, la “hiperpotencia” no puede darse el lujo de ignorarlos.

El marco constitucional

Por su prolongada vigencia, su funcionamiento estable con notable capacidad para superar sus crisis y la prosperidad que se ha logrado en su marco, la Constitución de 1787 debe considerarse exitosa, aunque no necesariamente exportable.

El pacto original de Confederación suscrito por colonias, ahora estados, distantes y separadas, había sido un fracaso por su debilidad militar y fiscal. El Congreso con representación igualitaria requería consenso para decidir. Los estados podían impedir la circulación de bienes entre ellos, mientras la Confederación no podía crear impuestos, honrar sus deudas ni imponer una política económica común.

Dos visiones se organizan en sendas corrientes. Una defiende los derechos de los estados; otra, la “federalista”, propone un poder federal fuerte. El resultado es, como dijimos antes, una transacción que deja un sistema nuevo caracterizado por el federalismo y la desconfianza en el poder. Dos de los mejores libros que he leído sobre el proceso hablan de la “invención” del pacto constitucional⁷ en siete artículos de estructura orgánica y veintisiete enmiendas ratificadas entre 1791 (las primeras diez o *Bill of Rights*) y 1992.

7 Ver Stewart, David O. *The Summer of 1787. The Men who Invented the Constitution*. Nueva York: Simon & Schuster, 2007; y Berkin, Carol. *A Brilliant Solution. Inventing the American Constitution*. Nueva York-San Diego-Londres: Harcourt, 2002.

Aunque es interesante comprender que el diseño del Poder Público es uno de origen democrático, limitado y distribuido, en cuyo marco se desarrolla la lucha política por las decisiones, con períodos o circunstancias de mayor influencia presidencial, congresal o judicial, destacaremos los más relevantes a la política exterior.

Según el artículo I, todo el poder legislativo reside en el Congreso. De acuerdo a su sección 8 relativa a las competencias, le corresponde regular el comercio con las otras naciones y declarar la guerra. La sección 9 del mismo artículo le asigna en exclusiva dar consentimiento para que un funcionario acepte emolumento, cargo o título de cualquier tipo “de cualquier rey, príncipe o estado extranjero”. La sección 10 confiere igualmente poder al Congreso para actos de los estados de la Unión con implicaciones internacionales.

Según el artículo II, el Poder Ejecutivo se establece en el presidente. Este, de conformidad con la sección 2, puede acordar tratados y designar embajadores y otros representantes diplomáticos, con el consejo y el consentimiento del Senado por mayoría de dos tercios de los presentes. En la sección 3 del artículo *in comento* se le autoriza para recibir embajadores y otros enviados extranjeros.

El poder judicial de la Corte Suprema y otros tribunales (artículo III, sección 2) se extiende a tratados hechos o por hacer y a casos que afecten a embajadores, otros ministros públicos o cónsules o a casos de controversia entre un estado o ciudadanos de este con estados extranjeros o ciudadanos o sujetos de derecho de estos.

El artículo IV reserva al Congreso la admisión de nuevos estados en la Unión (sección 3) y garantiza la protección de la Unión ante invasión (sección 4).

De conformidad con el artículo V, las enmiendas a la Constitución exigen mayoría de dos tercios tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes para proponerlas, o la solicitud de dos tercios de las legislaturas estatales para convocar una convención constitucional, y se aprueban con tres cuartos de las legislaturas o una proporción igual de la Convención, si fuera el caso⁸.

Democracia y política exterior, el debate interminable

Los Estados Unidos son una democracia desde antes de ser una gran potencia, lo ha sido por más de dos siglos y es lo que cualquiera de sus ciudadanos desea que siga siendo, esa *land of the free and the home of the brave* del himno. Por eso y a pesar de que es el más recurrente de los cargos que en su contra se formulan, es reticente a la condición imperial.

8 *The Constitution of the United States of America. Bicentennial Keepsake edition.* Nueva York: Bantam Books, 1987.

Por otra parte, se ha mantenido como un sello del pensamiento norteamericano que la promoción de instituciones democráticas asegura la paz porque las democracias no se hacen guerra entre sí⁹. No obstante, que la democracia sea un lugar común para los norteamericanos no garantiza que genere un sentido común.

El proceso de la política exterior ha evolucionado de la homogeneidad pragmática básicamente bipartidista, a una aproximación más ideológica con un rango más amplio de actores, sobre todo, a partir de Vietnam. Schlesinger defiende el control popular de la política exterior, por el derecho de toda la nación a opinar en temas tan importantes como la guerra y la paz¹⁰.

La democracia es una idea de la sociedad y la política y una organización de su funcionamiento¹¹. La libertad y la responsabilidad están en la base de la noción democrática de la sociedad y la política, entendida esta como participación y como estructura de poder. Dicha estructura es la que organiza el funcionamiento, tanto de los modos de participación ciudadana como de los límites del poder. Recordemos lo afirmado antes acerca de la importancia de la desconfianza en el poder en la sociedad norteamericana que es el fundamento de la separación y el equilibrio de poderes, los *checks and balances*.

La idea de Madison de una presidencia moderada y la intermediación representativa del sentimiento público, a través de la deliberación por funcionarios electos o constitucionalmente designados, siempre ha persistido como una controversia no saldada. En política exterior, la Constitución invita al conflicto. En la interacción entre presidente y Congreso, la ventaja es de aquel, no en razón de competencias formales, sino de fuerza política¹². Esa fuerza puede tener la invaluable ayuda del carisma, cuyas secuelas pueden ser positivas o no¹³, y un freno en el funcionamiento institucional.

Hay poderes del presidente y poderes del Congreso, el equilibrio entre ambos está condicionado por las mayorías parlamentarias, la percepción popular de crisis o amenaza y, muy importante, el liderazgo del titular de la Casa Blanca. Un presidente popularmente fuerte será, con mayor probabilidad, un presidente activo.

El presidente es elegido indirectamente cada cuatro años. El voto popular decide los miembros del Colegio Electoral por cada estado, estos escogerán al primer

9 Ver Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster, 1994.

10 Schlesinger, Arthur M. *The Imperial Presidency*. Nueva York: Popular Library, 1974.

11 McCarthy, Eugene J. *Dictionary of American Politics*. Baltimore: Penguin Random House, 1968.

12 Ver Rourke, John T.; Carter, Ralph G. and Boyer, Mark A. *Making American Foreign Policy*. 2ª ed. Madison, Wisconsin: Brown & Benchmark, 1996.

13 Ver Dallek, Robert. *Hail to the Chief. The Making and Unmaking of American Presidents*. Nueva York-Oxford: Oxford University Press, 1996.

mandatario y a su vicepresidente. Solo unos pocos estados, *swing states*, oscilan entre uno y otro partido, así que en la conquista de ese voto se concentra la contienda.

Los senadores se eligen para períodos de seis años y se renuevan por tercios cada dos, lo cual fortalece su independencia de criterio. Los congresistas se renuevan completamente cada dos años, por lo que se mantienen más apegados al sístole y diástole de sus distritos en lo económico, cultural y de opinión. Unos y otros aspiran a ser reelegidos y de eso dependerán sus temas así como sus acentos. Para las campañas necesitarán apoyos, en cuya consecución cumplen un papel instrumental los recursos financieros, campo de acción de los intereses. Sectores muy bien organizados se movilizan en ese campo para no ser ignorados e influir, en ocasiones incluso desproporcionadamente, en las decisiones.

Sin embargo, sería una simplificación extrema afirmar que las consideraciones electorales son las únicas incidentes. Lo que pasa es que los intereses estratégicos del país tienen que abrirse paso en medio de las complejidades del proceso democrático y, para lograrlo, deben primero entrar en la agenda, para lo cual requieren convencer a actores que importan en una sociedad plural, como los intereses sectoriales, las universidades, los *think tanks* y los medios de comunicación. Este último universo se ha complejizado más con motivo de la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

El debate interminable acerca de cuánta participación democrática en la política exterior gira en torno a dos polos. Hay argumentos a favor de una participación restringida y los de quienes están por una participación amplia.

En respaldo de la modalidad restringida, se alega que el mundo es demasiado complejo y dinámico, mientras los mecanismos democráticos son lentos y poco aptos para captar sus matices y movimientos de modo de poder actuar efectivamente en ellos, así que el éxito requiere un poder concentrado, mientras que un peso mayor del Congreso o la opinión pública conlleva riesgos de desequilibrios cualitativos acerca del peso de los factores a considerar e incoherencia.

La discusión abierta, se argumenta, representa una desventaja, sobre todo cuando la contraparte no la tiene. El liderazgo presidencial no solo sería cultural, sino también necesario para lograr los fines propuestos. El Congreso, en cambio, “interfiere”.

Por su lado, la participación democrática amplia se sustenta en que mientras más actores influyan en la formulación de una política, hay mayores posibilidades de que esta sea mejor. Más participantes aumentarán las perspectivas de éxito, porque este no obedece a un estándar único, existen criterios dictados por los valores, la

Constitución o la democracia. Los presidentes no siempre actúan racionalmente, mientras que el Congreso y el pueblo son más sabios de lo que se cree. La idea misma del control del poder se basa en eso. No son pocos los académicos que sostienen que a mayor participación, menos errores. Lo dicho acerca de los baches en la racionalidad presidencial encuentra asidero, por ejemplo, en lo antes referido acerca de Wilson y la Liga de las Naciones, un gobernante con alto nivel intelectual y profundos conocimientos. No tiene que ser necesariamente causado por un “defecto trágico”¹⁴.

El proceso nunca será “impecable”, hay mucha información secreta que no debería serlo y que tampoco lo es en la práctica, porque una alta proporción de los elementos de juicio considerados han sido publicados en periódicos como *The New York Times*, *The Washington Post* o *The Wall Street Journal*. Los tradicionales argumentos detrás de la supremacía presidencial en materia internacional —como unidad, secreto, superioridad en la experticia y las fuentes de información disponibles, decisión y capacidad de llevar adelante lo decidido— salieron severamente dañados de Vietnam o, más recientemente, de Irak.

En Estados Unidos hay un apoyo generalizado a la democracia, pero se discute cuánto debate democrático es pertinente en una toma de decisiones compleja como la de política exterior. La experiencia nos enseña que la idiosincrasia presidencial importa y que el proceso afecta el resultado.

Cultura: valores y autoimagen

Los valores y percepciones del americano promedio condicionan la política de esa nación e inciden en su conducta en el mundo, no es un cuadro inmóvil, sino más bien un rompecabezas que cambia lentamente. Dallek¹⁵ sostiene que “la cultura política ha sido a menudo más importante que las realidades exteriores”. En una democracia como la norteamericana, no puede ser de otra manera.

La mentalidad estadounidense está impregnada de creencias fuertemente arraigadas como el excepcionalismo, el moralismo y el liberalismo.

El excepcionalismo se basa en la idea de que los Estados Unidos son “diferentes y mejores” que los demás países, lo cual, por cierto, no solo se piensa internamente, a juzgar por la incesante y caudalosa inmigración de los más diversos orígenes. Esa noción de superioridad se manifiesta incluso en los jóvenes y en las minorías, de acuerdo a encuestas.

14 Woodward, Bob. *Fear*. Nueva York: Simon & Schuster, 2018.

15 Dallek, Robert. *The American Style of Foreign Policy. Cultural Politics and Foreign Affairs*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1983.

El moralismo hace que para el pueblo estadounidense sea necesaria siempre una justificación moral de las conductas nacionales, pues se siente incómodo ante las justificaciones egoístas. Sería el pueblo elegido para crear un nuevo tipo de sociedad.

Del liberalismo hablamos no en términos de política americana que lo identifica con progresismo, ni tampoco en el sentido del *laissez faire* o del neoliberalismo, aunque tiene mucho en común con estos e incluso con el conservatismo¹⁶. Es el credo básico liberal de derechos individuales, democracia, capitalismo y legalismo. La promoción de la prosperidad económica y los derechos individuales están en los pilares fundacionales de la República y siguen presentes, con los condimentos que los cambios sociales han traído consigo.

En cuanto a la relación de los Estados Unidos con otros países, encontraremos un cierto sentido misional de rehacer el mundo. Ese mesianismo no se expresa exclusivamente desde el poder, sino en la sociedad, incluso, desde el contrapoder. Encontraremos, por ejemplo, los mesianismos feminista, africano-estadounidense, indigenista o gay.

Otro rasgo interesante es el idealismo. Los EE. UU. se ven a sí mismos como una sociedad generosa y se comparan con el egoísmo que atribuyen a otros. El idealismo suaviza la renuencia a intervenir y puede sobrestimar los efectos de las actuaciones en la escena planetaria. Franklin Roosevelt proponía, más que el fin de la guerra, que no hubiera más guerras. Claro que no siempre ha sido así, podremos encontrar distintos ejemplos históricos que lo contradicen, pero de la política de derechos humanos de Carter a la idea de promoción de la economía libre de mercado con Reagan y Bush o la apertura a Cuba de Obama, abundarán las evidencias de la influencia efectiva de esa cultura.

En la relación de los norteamericanos con los demás, encontraremos también presentes otros datos, aunque sea en proporción diversa. Uno es el pragmatismo que aconseja moderación y consideración caso por caso, evitando lidiar con el futuro hasta que no sea presente. Adicionalmente, notaremos ciertos elementos de un racismo que concibe al WASP¹⁷ como *master organizer of the world*, lo cual alimenta tanto el excepcionalismo como el mesianismo.

La política exterior norteamericana se ha movido pendularmente entre el aislacionismo y el internacionalismo. Aquel es un deseo; este, un llamado, sea del realismo o del idealismo. Herring, citado arriba, aprecia en el aislacionismo un nombre equivocado para el unilateralismo, la convicción de hacer las cosas por su cuenta, apoyados por la geografía y las aprehensiones ante un mundo amenazante.

16 Ver Will, George F. *The Conservative Sensibility*. Nueva York-Boston: Hachette, 2019.

17 *White Anglo-Saxon and Protestant*.

Pero, como él mismo apunta, la terminología se usa desde las vecindades de la I Guerra Mundial y sigue utilizándose.

¿Cómo caracterizar la negativa a suscribir el tratado de Roma que crea la Corte Penal Internacional o las resistencias a los acuerdos de París sobre el Medio Ambiente?

En ocasiones, los reclamos internos prevalecen e impulsan a mirar hacia adentro, sobre todo, si afuera hay suficiente estabilidad favorable o demasiada incertidumbre. En otras, el entorno se carga de amenazas y la inhibición puede ser más costosa.

Políticamente, en los demócratas predomina el idealismo y el multilateralismo, mientras en los republicanos, el realismo y el unilateralismo. Se estima que aquellos intervienen afuera principalmente motivados por valores liberales, y estos, por intereses amenazados o por beneficio directo, pero hay evidencia histórica de que no siempre ha sido así en uno y otro. El pueblo norteamericano siempre es menos internacionalista que su liderazgo.

Estructuras de decisión y ejecución

Sabemos que, constitucionalmente, corresponde al presidente el liderazgo de la política exterior y dirige las relaciones internacionales. Es el “diplomático en jefe” que negocia y concluye los tratados y hace las designaciones de los funcionarios competentes y los diplomáticos, con el consejo y el consentimiento del Senado. Esta competencia afecta al 2 % del Departamento de Estado y al 1 % del de Defensa. El Congreso, como conjunto, aparte de las competencias senatoriales, declara el estado de guerra, aunque el presidente es quien da por finalizada la guerra al declarar la paz. En *Capitol Hill* se provee para la defensa común: el presupuesto y la organización de las Fuerzas Armadas son su responsabilidad. El Poder Judicial revisa los actos, vela por la constitucionalidad de los tratados y conoce de las reclamaciones de otros Estados.

El diseño constitucional está condicionado por el carácter democrático de la política y la sociedad y sus implicaciones, las dimensiones del país y sus múltiples intereses, pero también por los participantes en el proceso.

El presidente tiene poderes y restricciones informales. Por el prestigio de su liderazgo, persuade y se beneficia del *rally effect* en casos de conflicto externo que tiende a unir. Fija la agenda política, para lo cual se apoya en su control de información disponible y su capacidad para definir la situación. Entre los elementos

limitantes informales, están la opinión pública, sobre todo en su primer período, la búsqueda de consensos y, personalmente, sus límites intelectuales o físicos.

En cuanto al Congreso, este cuerpo colegiado y bicameral ha sido históricamente inconsistente al ejercer sus poderes. Ha sido combativo, como en Vietnam, o complaciente, como en el Golfo Pérsico. La interacción del Capitolio con la Casa Blanca dependerá de las mayorías parlamentarias, de la seguridad que irradie el liderazgo presidencial y del respaldo popular que tenga el jefe del Ejecutivo. La popularidad presidencial puede atenuar o exacerbar el partidismo.

En líneas generales, puede hablarse de que los presidentes tienden a ser más internacionalistas que los congresos, que mientras la institución presidencial goza de prestigio, la parlamentaria es de estima baja. También debe valorarse a estos efectos que la Presidencia es única, por lo tanto, sus líneas de acción son determinadas con claridad y el Congreso es, por colegiado y plural, fragmentado.

La Administración es más que el presidente, aunque de este dimane su fuerza principal. En el gabinete, el secretario de Estado encabeza el despacho con responsabilidad directa en el tema. Directa pero no exclusiva. En un Gobierno como el estadounidense, prácticamente todos los ministros (secretarios) inciden en el proceso, principalmente los de Defensa, Tesoro, Comercio, Agricultura, Energía y el de Seguridad Interior (*Homeland Security*), creado a raíz del 9/11, denominación que remite a los ataques terroristas de septiembre de 2001 y la enorme conmoción que causaron, no solo por sus casi tres mil víctimas fatales, sino por la sensación sin precedentes de vulnerabilidad generada en la sociedad.

También está la Comunidad de Inteligencia. Quince agencias supervisadas por el director nacional de Inteligencia, aunque con considerable grado de una relativa autonomía adquirida en el tiempo. Las conocidas Agencia Central de Inteligencia (CIA), Agencia de Seguridad Nacional (NSA) y Oficina Federal de Investigaciones (FBI) no están solas, hay secciones de inteligencia en los departamentos de Estado, Seguridad Interior, Tesoro y Energía y, en el de Defensa, en cada uno de los cuerpos armados, más las agencias geoespacial y de reconocimiento. La responsabilidad, rendición de cuentas, el control mediante vigilancia y evaluación de gestión de resultados, en resumen, la *accountability* de estos entes administrativos está siempre en discusión. Tienden a favorecer el secreto y “el privilegio ejecutivo” que es el derecho del alto nivel gubernamental a mantener la confidencialidad de sus comunicaciones por razones de seguridad nacional, aún frente al Congreso o la Administración de Justicia. Una vez invocado, se crea una presunción *iuris tantum* de privilegio que solo puede levantarse por decisión judicial, si se establece que su acceso es esencial para el juzgamiento del caso.

La Presidencia cuenta con oficinas para apoyar a su titular, procesar la información proveniente de la Administración y elaborar la suya propia. El Consejo Nacional de Seguridad —notorio por el recuerdo de Kissinger con Nixon, Brzezinski con Carter o Condolezza Rice con Bush hijo— no es la única, hay oficinas para comercio internacional, presupuesto, drogas y ciencia y tecnología. Aunque se trata de estructuras de menores dimensiones que los departamentos, su vínculo directo con la Casa Blanca les confiere una influencia significativa que más de una vez ha competido con los grandes departamentos a cargo de la diplomacia o lo militar.

Se calcula que uno de cada cincuenta estadounidenses es empleado federal. Todo ese gigantesco aparato burocrático no siempre es un ejército con mando y objetivos comunes. En su seno, abundan los expertos con ideas propias y se desarrollan culturas organizacionales, intereses, clientelismo, afinidades y rivalidades. Su papel no es uniforme. Varía según la centralidad o no del tema. Tampoco es visible pero sí real, sobre todo en cuanto a la información que provee como insumo condicionante para las decisiones.

Predomina el funcionariado permanente, aunque los altos cargos sean de nombramiento político, lo cual los hace naturalmente transitorios. Entre unos y otros se presentan tensiones.

La militar es una burocracia profesional y permanente con características muy propias, como en todos los países. En EE. UU., los servicios armados son el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el cuerpo de Marines. La Guardia Nacional es una fuerza de reserva con más de cuatrocientos mil efectivos. En un país que mira al Atlántico Norte y al Caribe, al Pacífico y al Ártico con casi veinte mil kilómetros de costa, la Guardia Costera adquiere importancia proporcional.

El proceso de la política exterior

En la política exterior, raramente existen decisiones de un actor sino más bien un complejo proceso en el cual participan diversos actores, dentro y fuera del aparato estatal. Estos participantes pueden ser visibles que afectan la agenda u ocultos, y afectan también los contenidos.

En el proceso pueden distinguirse cuatro modelos, al menos, porque ninguno de ellos se da siempre en estado puro. Son los modelos presidencial, político, administrativo y subgubernamental.

En el modelo presidencial, caracterizado por la soledad del poder, la responsabilidad es del presidente. Lo asisten sus asesores y secretarios. Es el propio

de las crisis que irrumpen, los asuntos muy prominentes o aquellos en los cuales se impone la diplomacia presidencial. Hay ejemplos. El viaje de Nixon a China; las negociaciones en Camp David entre Sadat y Begin promovidas por Carter; la invasión a Panamá decidida por George Bush o la de su hijo George W. Bush a Irak.

El modelo político se desarrolla a la intemperie democrática. En él, incidirán de modo determinante el Congreso, los grupos de interés y la opinión pública. No aplica en una crisis inmediata, sino cuando un asunto se convierte en un interés amplio e intenso. Tal es el caso, por ejemplo, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), en el cual participaron el presidente y el Congreso, también los sindicatos, la industria, los productores agrícolas y los medios de comunicación. Después de negociaciones iniciadas durante la Administración de George H. W. Bush en 1991, entró en vigor en 1994 bajo Clinton. En 2018, a iniciativa del presidente Trump, Estados Unidos, Canadá y México suscribieron un nuevo acuerdo sustitutivo de este.

Tecnocrático, no democrático, es el signo del modelo administrativo para atender cuestiones internacionales de baja prominencia. Sus participantes regulares son los departamentos de Estado y Defensa y la CIA, agencia cuyas actividades son en el exterior. En ellos se cumple el procedimiento estándar previsto (SOP) de planificación y escenarios.

Finalmente, el modelo subgubernamental es aquel en el cual operan otros niveles burocráticos en interacción con miembros del Congreso y grupos de interés. Sus características son la cooperación a través de la negociación y el establecimiento de alianzas. Se produce en materias atinentes a departamentos como Defensa, Agricultura o Comercio.

Las situaciones que se atienden en cada caso pueden ser de crisis o no, propias del *status quo* o que lo alteran. Esta alteración puede ser sobrevenida, como la toma de la embajada en Teherán, o incremental, como el conflicto en Vietnam. Los problemas que originan la atención pueden tener prominencia alta o baja. Cuando en estos confluyen factores internacionales e internos, se denominan “intermésticos”.

Los asuntos internacionales de alta prominencia son regularmente atendidos según el modelo presidencial; si su prominencia tiende a ser baja, lo serán por el modelo administrativo. En la cuestiones “intermésticas” de alta prominencia, suele ser el modelo político el que opera, y el subgubernamental en aquellos de menor prominencia.

Los intereses, grupos y agentes

La idea democrática implica una organización política y también social¹⁸. En sistemas de partidos como el estadounidense, la intermediación partidista se concentra en lo electoral y en la coordinación parlamentaria. Esta última tiende a ser más laxa a medida que se desciende al nivel local o se reduce el tamaño de la comunidad. He visto personalmente sesiones en un pequeño condado de Illinois, donde era muy difícil distinguir la filiación de los concejales. Las originalidad de ese sistema, apunta Duverger, diferente al de cualquier otro país, descansa “en comités poco extensos, bastante independientes unos de otros, generalmente descentralizados; no tratan de multiplicar sus miembros ni de enmarcar grandes masas populares, sino más bien de agrupar personalidades”¹⁹.

El pluralismo social, sin embargo, es consustancial a la naturaleza humana, así que requerirá una intermediación, la cual se hará directamente por el empresariado o el sindicalismo, a través de agrupaciones no gubernamentales de personas con intereses compartidos o mediante agentes profesionales especializados.

El trabajo de los grupos de interés para influenciar las decisiones se acentúa en el modelo político y en el subgubernamental, pero no les es exclusivo. Encontraremos operaciones organizadas en lo económico por parte de gremios empresariales o grandes empresas, agrícolas y agroindustriales, sindicales permanentes como la AFL-CIO o circunstanciales como US Jobs Now. En lo demográfico: por razones de género, orientación sexual (LGBTIQ+), religión, origen nacional (etnia), sobresalen los ejemplos de Israel²⁰ y Cuba, o raza (afroamericanos, americanos nativos). En lo ideológico: conservadores (TCC, ACA) o liberales (ADA), así como *think tanks* (Brookings, Council for Foreign Affairs, Heritage Foundation). En lo temático: ambientalistas, pacifistas o partidarios de una defensa fuerte²¹. También, intereses que trascienden al país como ciertas ONG del tipo Amnistía Internacional o el mencionado Greenpeace, corporaciones y gobiernos extranjeros. Pueden presentarse coaliciones entre intereses de diversa naturaleza por objetivos coincidentes.

El objetivo de las actividades desarrolladas es generar interés en el tema para influir en la agenda, incidir en la política mediante contribuciones a los Comités de Acción Política (PAC) para apoyar candidaturas, relaciones públicas con

18 McCarthy, Eugene J. *Dictionary of American Politics*. Baltimore: Penguin Random House, 1968.

19 Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. 3ª reimpresión. México D. F.: Fondo de Cultura Económica-FCE, 1969.

20 Ver Mearsheimer, John J. y Walt, Stephen M. *El lobby israelí y la política exterior de los Estados Unidos*. Madrid: Taurus, 2007.

21 El muy poderoso a favor de la libertad para comprar y vender armas con base en la segunda enmienda no se menciona por su incidencia esencialmente doméstica.

funcionarios, incidir directamente en actores indecisos para conseguir decisiones, y monitoreo en la decisión de políticas.

Los servicios profesionales que los intereses contratan a estos efectos son de los lobistas²², cuya actividad está reconocida y regulada a nivel federal desde 1946 y circunscrita por sentencia de la Corte Suprema dictada en 1954 a “quien busca influenciar directamente a miembros del Congreso en relación a legislaciones federales pendientes o propuestas”²³.

La opinión pública

Un elemento constitutivo en una democracia es la opinión pública. La premisa sería que mientras más informada esté la opinión pública, mejor. Pero resulta indispensable plantearnos dos cuestiones. La primera que esta es una de las áreas que más ha cambiado y a mayor velocidad, en razón de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y que lo predecible es que la tendencia continúe. La segunda es que no necesariamente información más abundante, como hoy es accesible, significa mejor información. La interactividad tiene efectos más emocionales que racionales, lo cual afecta irreversiblemente la consideración de la cuestión²⁴.

Por décadas, la radio y sobre todo la televisión, cuyo énfasis es el entretenimiento, fueron relegando a los impresos en cuanto a fuente de información, dejándolos sí como insumo para las élites que deciden, pero no para las mayorías que votan. Eso contribuyó paulatinamente a abrir una brecha entre élites y masas. La potente emergencia de medios informativos diferentes, con informalidad y espontaneidad aparente o real (Twitter, Instagram, Facebook), cambia radicalmente esa realidad y la complejiza como objeto de estudio. No se ha disipado la mutua sospecha y el antagonismo entre medios y poder, pero esa rivalidad horizontal tiene ahora una dimensión vertical, entre élites y mayorías, solo que ahora, entre las élites, están, además del poder político y económico, la academia y los medios, y surgen líderes políticos que procuran construir sobre esa base su nicho de mercado, como se evidencia en los populismos nacionales²⁵.

22 Viene de *lobby*, pasillo o antesala. Lugar donde originalmente se acercaban a los legisladores.

23 Toro Hardy, Alfredo. *El desafío venezolano: cómo influir las decisiones políticas estadounidenses*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1988.

24 Davies, William. *Nervous States. Democracy and the Decline of Reason*. Nueva York-Londres: Norton & Co., 2018.

25 Eatwell, Roger y Goodwin, Mathew. *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*. Londres: Penguin Random House, 2018.

Sin embargo, puede afirmarse la continuada validez de ciertas nociones generales. Las mayorías son menos internacionalistas que las élites y, por lo tanto, más aislacionistas. El peso político de la opinión pública es mayor en situaciones de crisis que en las de normalidad y en las que rompen el *status quo* que aquellas que lo mantienen. Igualmente, es mayor en los modelos de decisiones presidencial y político. Los temas de política exterior influyen menos en la opinión pública que los internos, a menos que algún factor los acerque a la cotidianidad: guerra, economía a escala doméstica, migración, ataque a norteamericanos. Aunque Corea beneficiara a Eisenhower en 1952, Vietnam tuvo el efecto contrario para Johnson en 1968, al punto de sacarlo de la carrera, y el manejo del caso del niño Elián González por Clinton pudo perder Florida y la elección para Gore, no es lo usual que la política exterior impacte decisivamente el voto.

Conclusión

Este es un esfuerzo por sintetizar un tema, como se aprecia, bastante amplio, a fin de asomarnos al panorama de su complejidad. Volviendo al principio, su única invitación sensata es a desechar toda simplificación, pues resulta, más que inútil, contraproducente.

Pero claro, la ignorancia y la arrogancia son frecuentemente bilaterales o, incluso, multilaterales. Uno de los diplomáticos estadounidenses más perspicaces que he conocido —sin descartar sus propios prejuicios “desarrollados con esfuerzo a lo largo de 35 años de carrera en el Servicio Exterior” que, aún irracionales, confiesa no disimularlos— escribió un libro sobre las relaciones entre su país y México con el sugerente título *El oso y el puercoespín*²⁶. Jeffrey Davidow, quien además de representar a su país en su vecino inmediato al sur, lo hizo en Venezuela, Zambia y otros lugares, nos dice:

Desde luego, el puercoespín no se imagina a sí mismo como un roedor desagradable. Y el oso no piensa en sí mismo como un patán que se conduce torpemente. En la mente de ambos son águilas, los símbolos nacionales. La percepción errónea es común en asuntos humanos e internacionales.

Y conste, por si a algún lector distraído se le escapara, para pocos países de la Tierra es tan importante su relación bilateral con los Estados Unidos como lo es para México. Lo dejo solo por si puede servirnos de alguna utilidad.

26 Davidow, Jeffrey. *El oso y el puercoespín*. México D. F.: Grijalbo, 2004.

sección segunda

ESTADOS UNIDOS DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL

- ELSA CARDOZO
- ROSENDO FRAGA
- CARLOS BIVERO
- NORMAN PINO

EN LOS MAPAS DEL MUNDO

ELSA CARDOZO



En tiempos en los que se solapan y se contradicen, por un lado, discursos y posiciones nacionalistas que manifiestan y reproducen impulsos de aislamiento y desglobalizadores, y, por el otro, se expresan demandas y se multiplican los problemas que evidencian la profunda interdependencia mundial, es particularmente difícil trazar un mapa global con sencillez. Es aún más complicado cuando partimos de que sus coordenadas, que nunca han sido únicas ni las mismas para el cada vez más amplio reparto de actores internacionales, son ahora más visiblemente cambiantes que nunca. Hoy son especialmente notables las contradicciones entre los criterios propios a partir de los que todos esos actores, pero particularmente los de mayor peso e incidencia global, se ubican y mueven en el espacio mundial.

Ya sobre la tercera década del siglo XXI, son inocultables los desafíos y cambios en la distribución y en el significado del poder más allá de los balances económicos, militares y tecnológicos, también los desplantes, escepticismos y trabas a la institucionalidad internacional, lo mismo que la aceleración de los más diversos avances y manifestaciones de la interdependencia en lo bueno y en lo malo, en lo que acerca y en lo que aleja. En esos tres trazos se sienten los impactos y se anticipan las graves consecuencias de la pandemia de la COVID-19, la recesión económica, el repliegue democrático, así como la crisis ambiental. Ante esos retos, tienden a contraponerse posiciones y políticas que convendría —al mundo como un todo— que fuesen complementarias. Sin embargo, mientras, por una parte, se hacen manifiestas las razones y respuestas centradas en la movilización y protección de recursos nacionales, el peso de consideraciones geopolíticas y las ineficiencias de las organizaciones internacionales, por la otra, se hace manifiesta la necesidad y la valoración de la cooperación y la solidaridad, la comprensión y la actuación a partir del alto grado de interdependencia global y, en consecuencia, el interés en mejorar la eficiencia de las instituciones internacionales.

En este contexto de conjunciones contradictorias y pocas certidumbres, el propósito de este ensayo es contribuir al análisis de las tendencias mundiales desde el lugar y la capacidad relativa de influencia de Estados Unidos. La exposición se organiza en tres apartados: las concepciones de las relaciones internacionales

orientadoras de la comprensión del orden internacional y la política exterior de Estados Unidos; las tendencias e incertidumbres mundiales en tres mapas —geopolítico, de interdependencia y de institucionalidad— y, finalmente, las capacidades y posibilidades de incidencia de Estados Unidos en ellos.

Lo que sigue, valga precisarlo, se presenta como un ensayo, tanto por la forma que asume como, muy especialmente, por sus limitadas y exploratorias pretensiones en un entorno de enorme fluidez.

Lo permanente, lo cambiante y lo incierto

Tres perspectivas recurridas con frecuencia, en las que se combinan el análisis político y la comprensión histórica, que siguen siendo relevantes para dar cuenta de modo muy sencillo de las complejidades de cualquier política exterior. En el caso de Estados Unidos, es especialmente importante recordarlas para evitar las simplificaciones a las que suelen inducir acentos tan diversos como la concentración en el peso de la Presidencia (con o sin consideración del resto del aparato gubernamental), en el de la política doméstica o el del entorno internacional¹. Son, en realidad, tres perspectivas complementarias que, para el propósito de este ensayo, ayudarán a comprender la concepción, actuación y proyección internacional de Estados Unidos como compleja interacción de lo doméstico, lo global y su procesamiento gubernamental.

Desde allí, ubicar hoy internacionalmente a Estados Unidos obliga a considerar lo más y lo menos cercano en el tiempo, las relaciones y la geografía a la luz de lo que pudiera ser contingente y lo que se perfila como permanente. Es un ejercicio complicado pero especialmente necesario en medio de la tensa conjunción de las coordenadas geopolíticas, de interdependencia e institucionales que guían estas líneas, pero también por las circunstancias e incertidumbres que rodean su escritura: las elecciones de noviembre de 2020 y los impactos actuales y potenciales de la pandemia. Comencemos por esto último para mantenerlo como trasfondo.

Las elecciones presidenciales de 2020 tienen particular trascendencia por el contraste que se perfila entre un eventual regreso al poder ejecutivo de los demócratas con Joe Biden, y la posible continuidad del mandato republicano con Donald Trump, en medio del desarrollo de la pandemia de la COVID-19 y de sus previsiblemente graves consecuencias. En lo inmediato, esta ha tenido entre sus efectos la multiplicación de dificultades, tanto para el ejercicio del gobierno como

1 Rosati, Jerel A. y Scott, James M. *The Politics of United States Foreign Policy*. 4.ª edición, California: Thomson-Wadsworth, 2007.

para el proceso electoral, incluida la política exterior en la que se cruzan las demandas de la emergencia interior e internacional en todos sus registros: humanitarios, económicos, de seguridad, políticos y ambientales.

Para esbozar posiciones y cursos de política externa en tal entorno, es de utilidad la comparación entre las propuestas internacionales de los dos candidatos. Un abreviado contraste puede resumirse en dos vertientes: la de la concepción del papel y las orientaciones fundamentales de Estados Unidos en el mundo, y la de los temas y relaciones en los que ellas se reflejan.

La caracterización más general de las concepciones de la política exterior estadounidense suele hacerse a partir de referencias muy generales que, presentadas en opuestos, se resumen en los contrastes entre realismo o idealismo, aislamiento o internacionalismo, reducción o ampliación, unilateralismo o multilateralismo. En esos términos, la continuidad del presente significaría la de orientaciones internacionales cercanas al primer extremo de cada par y la opción de cambio que se ha perfilado hasta ahora las aproximaría al segundo término.

Aunque en realidad se trata de contrastes gruesos entre los que son más bien extremos en una escala que admite diversos puntos de equilibrio, su presentación contribuye a introducir el sentido dramático de la encrucijada que enfrentan los Estados Unidos en medio de un entorno internacional en el que emergen otros poderes, pero también en el que son desafiadas las nociones de orden mundial y las de la ecuación de poder y legitimidad que lo sostiene². Esto puede ser mejor comprendido a través de la perspectiva más refinada de cuatro grandes orientaciones históricas de política exterior que ayudan a recoger matices y a precisar la trascendencia de la recién mencionada encrucijada.

Lo primero es dejar sentado el sustrato más o menos fuerte de realismo, siempre subyacente, que concibe el orden mundial basado en poder y legitimidad, es decir, una balanza de fuerzas que, aunque no asegura por sí misma la estabilidad, contribuye al cumplimiento de reglas consensuadas para limitar el alcance y la frecuencia de los desafíos³. Luego vienen las distinciones entre la preocupación, la despreocupación y las iniciativas desafiantes ante el orden liberal global. Allí se encuentra el gran giro en la orientación de la vinculación de Estados Unidos al mundo desde 2017, con la llegada de Donald Trump a la Presidencia: para comprender su magnitud, conviene identificar cuatro grandes tradiciones de pensamiento estadounidense en materia de política internacional y exterior⁴.

2 Kissinger, Henry. *World Order*. Nueva York: Penguin Books, 2014.

3 *Ibidem*.

4 Fukuyama, Francis: *America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press, 2006, pp. 4-11, 181-194. Lo elabora a partir de las tesis de Walter Russell Mead, "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy", *The National Interest*, n.º 58, invierno 1999/2000, pp. 5-29, más recientemente actualizada

Las orientaciones que se proponen la construcción, consolidación o protección de un orden liberal mundial incluyen a las inspiradas en las ideas de Alexander Hamilton y Woodrow Wilson. La que se identifica con Hamilton, desde la propuesta de que Estados Unidos asumiera la posición de “giroscopio” en el orden económico liberal internacional que Inglaterra había desempeñado entre los siglos XIX y XX, se volvería a manifestar en el impulso que tras la Segunda Guerra Mundial apoyó la recuperación económica occidental y el freno al avance del comunismo. Antes, al término de la Gran Guerra, el aliento del presidente Wilson al orden político liberal internacional había buscado dar peso creciente a la legitimidad —los principios, reglas y procedimientos para dar sustento a las instituciones internacionales y fortalecer el multilateralismo— y al papel activo de Estados Unidos en la construcción de un orden mundial que limitase la política de poder y promoviese el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos. Sin que nunca perdiera su sustrato de realismo —visible en las políticas de intervención en las que consideraba sus áreas de influencia bajo la consigna de hacer al mundo seguro para la democracia—, el internacionalismo liberal tuvo su vertiente institucionalista, de apoyo a principios, reglas y procedimientos internacionales. En su vertiente neoconservadora, más cercana a la *real politik*, mantuvo la preocupación por la democracia, los derechos humanos y la política interna de los estados, pero también la convicción de que la política exterior podía y debía ser utilizada con propósitos morales sin temer a actuar de modo unilateral —o solo en concertación con gobiernos de pensamiento afín— dado cierto escepticismo sobre la capacidad de las instituciones y el derecho internacional para resolver problemas de seguridad⁵.

Hasta allí pueden seguirse en grueso las ideas y los debates que por casi ocho décadas dominaron la política exterior de Estados Unidos y que, en lo más reciente, favorecieron las inclinaciones neoconservadoras del gobierno de George W. Bush y las internacionalistas liberales del de Barack Obama, cada uno con su particular balance de poder y legitimidad, sin perder el ya mencionado sustrato de realismo.

En el primer caso, los ataques del 11 de septiembre y la guerra contra el terrorismo, la intervención y las complicaciones de la guerra en Irak y la crisis financiera de 2008 acentuaron los aspectos más unilateralistas del neoconservadurismo, sin perder el empuje de la participación estadounidense en el mantenimiento del orden internacional. Al final de ese período, la proyección internacional de Estados

en “The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, marzo/abril, 2017, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-01-20/jacksonian-revolt>.

5 Lo que durante el gobierno de George W. Bush se tradujo en sobreestimación de capacidades para producir y estabilizar cambios geopolíticos —incluidas la reconstrucción y la pacificación— que asociaron sus políticas al unilateralismo y el ejercicio de hegemonía.

Unidos acusaba una fuerte pérdida de legitimidad al lado de pesados compromisos internacionales por campañas y conflictos armados que se extendieron en el tiempo. Ya sobre el mandato de Obama, la prolongación de las guerras heredadas en Afganistán e Irak y la participación en operaciones militares en Libia, Pakistán, Somalia y Yemen, así como el apoyo a la oposición en Siria complicaron el movimiento hacia la declarada orientación internacionalista liberal. Aun así, favoreció la acción multilateral y el fortalecimiento de las respuestas regionales y, en el marco de políticas así inspiradas, se propuso recuperar y redefinir las posiciones y los vínculos internacionales de Estados Unidos, como lo recogieron discursos presidenciales de 2009 —entre ellos, notablemente, los de Estrasburgo, Praga, El Cairo, Ghana, Shanghái y Puerto España—. En adelante —desde el enfoque del llamado “poder inteligente”⁶—, se produjeron los reacercamientos a Rusia, China y Cuba. Esto también se manifestó en la negociación de acuerdos comerciales, ambientales y de cooperación en seguridad como parte de la redefinición de compromisos, costos y riesgos para hacerlos más proporcionales a lo esencial para el interés nacional de Estados Unidos y su papel en el fortalecimiento y defensa del orden liberal mundial.

El gran giro que se produce con el ascenso de Donald Trump a la presidencia se refiere precisamente a esto último. Con el trasfondo del alcance creciente del discurso y las propuestas explícitas de política de poder, conjugados con el acento en la seguridad nacional, se fue fortaleciendo en sectores sociales y políticos la posición de reducir los compromisos globales de Estados Unidos a partir de una definición más acotada de los intereses nacionales que limitara los costos y riesgos económicos y de seguridad internacionales para el país. Tales preferencias por la reducción de gastos militares, la oposición a intervenciones internacionales y, en general, la propuesta minimalista de política externa se acercan a una visión que —inspirada en el pensamiento Thomas Jefferson— alienta la reducción de compromisos internacionales y, contemporáneamente, se ha traducido en el alejamiento de los problemas que conlleva asumir responsabilidades en la defensa del orden liberal internacional. Se trata en realidad de una versión más acentuada de esa perspectiva: la adición nacionalista que resumió la consigna “América primero” se concentró en la seguridad y el bienestar económico interior, con un fuerte componente populista que apela a la tradición, que toma su nombre de Andrew Jackson y ha encontrado

6 Armitge, Richard L. y Nye, Joseph S. Jr. *CSIS Commission on Smart Power. A Smarter, More Secure America*. Washington: CSIS Press, 2007. Este informe expuso conceptos y propuestas que tuvieron importante incidencia política. De modo particularmente expreso, en la gestión de Hillary Clinton como secretaria de Estado, incluyeron cinco áreas críticas: reconstruir alianzas, asociaciones e instituciones; desarrollar un enfoque de desarrollo global, comenzando por la salud pública; mejorar el acceso al conocimiento y aprendizaje internacional en diplomacia pública; incrementar los beneficios del comercio a través de la integración económica, y atender el cambio climático y la inseguridad energética a través de la innovación tecnológica.

atractivo y apoyo en sectores sociales que se sienten asediados por las dificultades materiales, desafiados y amenazados por la inmigración, y suspicaces ante el *establishment* político. Esto último incluye la desconfianza en la política exterior y en quienes la desarrollan porque habrían abandonado los genuinos intereses del país. De allí que también sean, cuando menos, escépticos hacia los acuerdos y las organizaciones internacionales y sobre la preservación de un orden mundial liberal. Es esta perspectiva la que —sumándose a la visión económica de protección de empresas, inversiones y puestos de trabajo nacionales— ha prevalecido en la orientación internacional del gobierno de Estados Unidos desde 2017.

A partir de esta aproximación, el gran contraste de especial interés para el propósito de estas líneas está en los dos modos como en adelante se podría definir el lugar, las posiciones y las políticas de Estados Unidos en los mapas del mundo: sea en la continuidad del alejamiento o de la selectividad ante las acciones para revisar o mantener el orden mundial —en los tres mapas a explorar—, sea en la recuperación de iniciativa y concertación de tareas para contribuir activamente a la recuperación de coordenadas de gobernanza liberal.

No está en los alcances de este ensayo analizar el papel de los contrapesos sociales, institucionales y del aparato de política exterior que tienen la posibilidad de apoyar o contener la iniciativa y acción presidencial. Sin embargo, es necesario cuando menos dejar anotado, en grueso, el amplio margen y peso que el presidente Trump fue ganando en política exterior en detrimento de los controles, experticias profesionales institucionales y demás filtros sociales y políticos domésticos, no obstante sucesivas investigaciones y pese al intento finalmente fallido de someterlo a un juicio político vinculado, precisamente, a razones de interés nacional en materia de relaciones exteriores.

En las relaciones con el Congreso, le favoreció el mantenimiento de la mayoría republicana en el Senado sin que por ello haya dejado de desafiar al Legislativo hasta el extremo de amenazar, en medio de la pandemia, con la aplicación del precepto constitucional que permite al Ejecutivo suspender a las dos cámaras, o a alguna de ellas, en circunstancias extraordinarias. En suma, el peso del poder presidencial se ha hecho sentir cada vez más en todas las instancias que atienden los asuntos internacionales en los que, en nombre de la prioridad de la seguridad interior en un amplio registro de temas, se defienden las prerrogativas presidenciales⁷.

Este bosquejo de anotaciones permite introducir brevemente, en un cuadro sinóptico, temas significativos para la política exterior y la ubicación e impacto de

7 Binder, Sarah; Goldgeier, James y Saunders, Elizabeth N. "The Imperial Presidency Is Alive and Well", *Foreign Affairs*, 21/01/2020, disponible en https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-01-21/imperial-presidency-alive-and-well?utm_medium=promo_email&utm_source=special_send&utm_campaign=special-send-012220-middle-east-strategy-mcgurk-actives&utm_content=20200122&utm_term=all-actives.

Estados Unidos en el mundo, ya en el marco general del contraste entre el acentuado nacionalismo populista que anuncia la continuidad y el internacionalismo liberal que ofrece el cambio, pero ambos con manifestaciones de realismo, diversas pero importantes⁸.

Temas

Continuidad	Cambio
-------------	--------

Energía y cambio climático

Cuestionamiento de los estudios sobre el impacto de las actividades humanas en el cambio climático. Continuidad de la expansión de la explotación de combustibles fósiles y apoyo a la eliminación de regulaciones ambientales que limitan actividades económicas. A la separación del Acuerdo de París que evidencia la indisposición a asumir compromisos internacionales en este ámbito, se suman, para confirmarlo, medidas nacionales como la reducción de fondos a la Agencia de Protección Ambiental, la apertura a la explotación y transporte de petróleo y gas espacios protegidos, y las iniciativas para reducir estándares de eficiencia en el uso de combustibles.

Terrorismo

Combinación de la vigilancia doméstica, el uso de ataques con drones en África y el Medio Oriente y la imposición de controles más estrictos de inmigración y admisión de refugiados, que asocia al terrorismo. Limitaciones expresas a ciertos países. Mantenimiento de la prisión de Guantánamo, aunque no se han enviado nuevos prisioneros.

Define al cambio climático como amenaza indiscutible, nacional y global, que requiere una respuesta revolucionaria. Propone un “Nuevo trato verde” (*Green New Deal*) y un plan nacional de reducción de emisiones con las inversiones necesarias, más estrictos estándares de eficiencia energética y reducción del uso de carbón. Se opone a nuevas perforaciones y *fracking* en terrenos públicos. Propone regresar al Acuerdo de París y dar el impulso diplomático a mayores avances en ese acuerdo y otras iniciativas de manejo de incentivos, nacionalmente y en el Grupo de los 20.

Para asegurar la derrota de los remanentes de Al-Qaeda y el Estado Islámico, propone estrategia de “contraterrorismo-plus” que enfatiza en la lucha contra redes terroristas utilizando grupos pequeños de fuerzas especiales y ataques aéreos en lugar de desplegar tropas. Insistencia en cierre de la prisión de Guantánamo.

8 Fuentes: Council on Foreign Relations, *Candidate Tracker*, “Donald Trump. President of the United States”, disponible en <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/donald-j.-trump>; Council on Foreign Relations, *Candidate Tracker*, “Joe Biden. Former vice president of the united States”, disponible en <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/joe-biden>; *Americas Quarterly*, “2020 Candidates Answer 10 Questions on Latin America”, 16/03/2020, disponible en <https://www.americasquarterly.org/content/2020-candidates-10-questions-latin-america-policy>.

Ciberseguridad

Preocupación por la seguridad cibernética, mayor con respecto a compañías estadounidenses (Amazon, Facebook, Google) que por las de China y Rusia. Con todo, se han tomado medidas específicas contra diplomáticos, *hackers* y oficiales de inteligencia rusos.

Seguridad y defensa

Necesidad de fortalecer el sector militar: presupuesto, programa de desarrollo de nuevo armamento, nueva rama de defensa orientada a la seguridad espacial. Reducción de compromiso de tropas en Afganistán y el Medio Oriente para enfocarse en la competencia entre potencias (China y Rusia). Desarrollo de nuevo armamento nuclear⁹ y denuncia del acuerdo de limitación de armamento nuclear de mediano alcance con Rusia. Crítico de la eficacia de la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al punto de evaluar su permanencia en ella.

Amenazas crecientes a la seguridad nacional, la integridad electoral y la salud democrática. Necesidad de presión gubernamental a empresas tecnológicas para reformar sus prácticas de privacidad y vigilancia; llamado a conferencia global para ejercer esa presión con demandas específicas para evitar que las plataformas tecnológicas ofrezcan recursos a la vigilancia estatal que faciliten el control, la represión, el discurso de odio y los llamados a la violencia. Utilización de la asistencia exterior para el desarrollo de alternativas digitales y de alianzas para construir redes celulares avanzadas y seguras. Preocupación especial por las vulnerabilidades cibernéticas y los riesgos electorales, financieros y en muchos otros ámbitos ante las capacidades desarrolladas por China y Rusia.

Recomendable limitación de objetivos que justifican el uso de la fuerza. Esta no se considera efectiva para producir cambios políticos, como tampoco los esfuerzos unilaterales. Lo necesario es enfatizar en el trabajo diplomático, y no unilateralmente, sino a través de alianzas e instituciones globales. La fuerza solo debe ser utilizada para defender intereses vitales cuando el objetivo es claro y alcanzable, evitando las “guerras eternas” (*forever wars*). En cambio, ante situaciones de genocidio o de uso de armas químicas, hay el doble imperativo moral y de interés de seguridad de responder militarmente. También en una eventual situación de guerra comercial petrolera.

Necesidad de superioridad militar ante el retorno de la competencia entre potencias (Rusia y China), pero atendiendo las áreas emergentes de defensa (ciberseguridad y espacial).

9 *National Defense Strategy*, 2018. Análisis disponible en <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/>. Y *Nuclear Posture Review*, 2018. Análisis disponible en <https://fas.org/>

Diplomacia y asistencia exterior

Reducción y condicionamiento de compromisos y acuerdos internacionales en defensa, comercio y ambientalismo por consideraciones de soberanía y de desproporción de las contribuciones económicas en relación con las de otros países y con su eficiencia para los intereses de EE. UU. Presión para limitación significativa de presupuesto de asistencia exterior. Debilitamiento institucional del Departamento de Estado.

Comercio e inversiones

Política de recuperación a través de desregulaciones internas —en finanzas, agricultura, educación, salud, infraestructura, energía— y revisión o abandono de acuerdos internacionales.

Inmigración

Políticas de freno a la inmigración legal e ilegal con decisiones de revisión de los regímenes de asilo, deportación y visado. Impulso al cierre físico de la frontera con México. Retiro de asistencia y presiones sobre países Centroamericanos de origen. Acuerdos “de tercer país seguro” con México, Guatemala y El Salvador y restricciones de ingreso a varios países. Programas muy restringidos de permanencia temporal.

Defender y fortalecer la OTAN, reafirmar la prohibición de la tortura y exigir más transparencia en las operaciones militares.

Necesidad de relaciones estrechas con los aliados y de favorecer la cooperación con instituciones internacionales para atender los nuevos desafíos de Estados Unidos.

Disposición a convocar una conferencia mundial sobre la democracia/lucha contra la corrupción, avances en derechos humanos y defensa ante los avances del autoritarismo. Fortalecimiento institucional del Departamento de Estado. Reimpulso a la inversión en seguridad y prosperidad colectiva junto con países aliados como objetivo fundamental para Estados Unidos.

Propuesta de recuperación de competitividad internacional a través de regulaciones y políticas fiscales, comerciales, laborales, educativas, de energía, de salud y tecnológicas que mejoren la productividad, el empleo y los beneficios para los estadounidenses, particularmente para la clase media, sin ventajas impositivas a los más prósperos y con un Estado más activo en políticas e inversiones de interés colectivo.

Apoyo a régimen de inmigración comprensivo, contrario a generalización de descalificaciones, partidario de asistir en atención a las causas en los países de origen, de control de ingreso en puntos fronterizos —no del muro extendido—, de régimen de regularización para residentes indocumentados, de fortalecer el sistema de asilo.

Más allá de lo que el momento electoral defina, las dos perspectivas tienen interés por lo que reflejan de la sociedad estadounidense, lo que sobre ellas se proponga desde el Ejecutivo y, cuando menos, se debata en el Legislativo y la opinión pública; también deberán ser pasadas por el tamiz de las relaciones en las que se definiría el lugar de Estados Unidos en los mapas de la política mundial en cuanto al sentido e impacto probable de su incidencia en los grandes temas recién presentados en apretado contraste.

Relaciones¹⁰

Continuidad	Cambio
<p>Europa</p> <p>Distanciamiento en temas de seguridad (particularmente en la OTAN y el Medio Oriente) y economía (particularmente comerciales y vinculados a contribuciones a organizaciones internacionales).</p>	<p>Acercamiento y reconstitución de relaciones como aliados democráticos y en materias de seguridad, comercio y concertación en defensa, en lo multilateral y en relaciones transatlánticas.</p>
<p>Rusia</p> <p>Accidentados acercamientos de cooperación, a pesar de las reiteradas acusaciones de interferencia electoral, a la vez que se ha sostenido el régimen de sanciones por la anexión de Crimea a <i>hackers</i> rusos por interferencia electoral, cargos contra agentes de inteligencia y expulsión de diplomáticos. Retiro del Acuerdo de Limitación de Armas Nucleares de Alcance Intermedio alegando el incumplimiento ruso. Apoyo a la readmisión de Rusia en el Grupo de los 7.</p>	<p>Definición del régimen presidido por Vladimir Putin como destructor de los fundamentos de las democracias occidentales con iniciativas para debilitar el Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea y el sistema electoral de Estados Unidos, utilizando instituciones financieras occidentales para lavar dinero destinado a la corrupción de políticos.</p> <p>Conjuntamente con Europa, propuesta de fortalecer a la OTAN, continuar apoyo a Ucrania —pero condicionado a reformas anticorrupción— y mantener régimen de sanciones que imponga costos significativos a Rusia.</p>

10 Council on Foreign Relations, *Candidate Tracker*, “Donald Trump. President of the United States”, disponible en <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/donald-j.-trump>; Council on Foreign Relations, *Candidate Tracker*, “Joe Biden. Former vice president of the United States”, disponible en <https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/joe-biden>; *Americas Quarterly*, “2020 Candidates Answer 10 Questions on Latin America”, 16/03/2020, disponible en <https://www.americasquarterly.org/content/2020-candidates-10-questions-latin-america-policy>.

China

Constituye un desafío que debe ser confrontado por sus abusos económicos en materia de propiedad intelectual, manipulación cambiaria, subsidios a exportaciones, espionaje económico y efectos de pérdida de puestos de trabajo y déficit comercial.

Necesidad de acciones agresivas y escalamiento de tarifas, restricción de importaciones y bloqueo a compras chinas de empresas tecnológicas y a operación de empresas tecnológicas chinas en EE. UU. para proteger la economía estadounidense. Negociaciones y acuerdos forzados. Protesta por ventajas a China en la Organización Mundial de Comercio y amenaza de retirarse. Continuidad del acercamiento a Taiwán y de los patrullajes en el estrecho de Taiwán.

Medio Oriente

Apoyo decidido a Arabia Saudita y Egipto. Posición de confrontación con Irán definido como patrocinador de terrorismo; retiro del acuerdo nuclear e imposición de sanciones, escalada de ataques. Respaldo decidido a Israel: retiro del reconocimiento de Palestina, mudanza de la embajada a Jerusalén, reconocimiento de territorios tomados a Siria en 1967; preparación conjunta de plan de paz sin consultar a Palestina. Retiro de tropas del norte de Siria abandonando a los kurdos a los avances de tropas turcas; permanencia de efectivos en Irak.

Necesidad de fortalecer alianza Estados Unidos-Europa para proteger su infraestructura cibernética, mejorar la transparencia de las plataformas de Internet, cerrar los circuitos de lavado de dinero, y coordinar mejor los esfuerzos de inteligencia y vigencia efectiva de la ley.

Consideración de China como serio reto comercial en propiedad intelectual, puestos de trabajo industrial, tecnológico y en derechos humanos. Necesidad de cesar medidas de confrontación contraproducentes e ineficaces, utilizar retaliación focalizada en el marco del régimen comercial internacional, coordinar acciones con aliados, invertir en energía, infraestructura y tecnología para evitar el rezago; recuperar presencia como poder en el Pacífico y fortalecer alianzas. Posibilidad de cooperación en materia de cambio climático, armas nucleares y otros asuntos. Obligación de condenar violaciones de derechos humanos en Xinjiang y, ante el autoritarismo de alta tecnología, contribuir a forjar las reglas de un régimen global de uso de nuevas tecnologías.

Apoyo a Israel con compromiso de presionarlo para la resolución de conflicto y por no más establecimiento de asentamientos en Gaza. Reconocimiento de dos estados, mantenimiento de la embajada de EE. UU. en Jerusalén y llamado al reconocimiento por países árabes.

Irán es considerado como fuerza regional desestabilizadora y requerida de consistencia en la presión para que desista de su programa nuclear. Rechazo a denuncia del acuerdo nuclear, el retiro de tropas del norte de Siria

Corea del Norte

Imposición de sanciones y amenazas discursivas seguidas por acercamientos para negociar sobre el programa nuclear. Llamados a China —vinculándolos a las negociaciones comerciales— para que aplique presión para la desnuclearización de su aliado.

Latinoamérica y Venezuela

Definición del peso de Latinoamérica desde los ángulos del comercio (revisión y distanciamiento de acuerdos y transacciones); la seguridad (narcotráfico, migraciones y terrorismo) y la geopolítica (la influencia de actores extrahemisféricos y la reivindicación de su esfera de influencia).

Centralidad de la crisis venezolana con un denso conjunto de medidas de presión y persuasión para favorecer la transición a la democracia, pero también hay presiones sobre Cuba —abandonando el proceso de normalización— y Nicaragua.

y del abandono a los kurdos que dejó campo libre al avance turco. Revisión de las relaciones con Arabia Saudita y suspensión de venta de armas.

Apoyo a negociaciones —pero no a nivel presidencial— basadas en una campaña sostenida y coordinada con aliados internacionales y con China.

Reacercamiento hemisférico a partir de revisión del manejo internacional y doméstico del tema migratorio. Más asistencia a países de origen de los emigrantes.

Reacercamiento a Cuba.

Reconducción de la política hacia Venezuela para hacerla más eficiente en el manejo de sanciones e incentivos positivos, la atención a la crisis de refugiados, las negociaciones para una solución política que conduzca a elecciones libres, y disposición para apoyar la reconstrucción.

Volviendo al subtítulo de este punto, conviene finalmente insistir en la permanencia de un sustrato de política de poder en las dos orientaciones, pero también en lo cambiante en las posiciones y políticas entre los extremos de la priorización del poder o de la legitimidad, del aislamiento o del internacionalismo, el unilateralismo o el multilateralismo. Asimismo, es esencial insistir en la incertidumbre —o en todo caso, en lo imprevisto, así sea por el desconocimiento de las razones y señales para que no lo sea— y los impactos sobre el orden mundial que ya se manifiestan en problemas humanitarios y de salud, climáticos, económicos y políticos.

Tres mapas y diversos órdenes

Las concepciones y políticas que pudieran mantenerse, cambiarse o ajustarse en un entorno tan fluido como el presente apenas permiten ubicar a Estados Unidos con alfileres en el escenario mundial y hacen muy complejo el ejercicio de proyección en el mediano plazo. Para intentar lo uno y esbozar lo otro serán de utilidad las perspectivas geopolítica, de interdependencia e institucional que se ofrecen a continuación como suerte de mapas en los que, en medio de diversas disyuntivas y criterios para evaluarlas, se va desarrollando la política exterior estadounidense.

Desde **el mapa geopolítico**, es decir, de estados que actúan con diversas dosis de realismo a partir de sus intereses y capacidades, Estados Unidos se ubica como potencia —indiscutible en lo militar y desafiada en lo tecnológico y económico— en medio de tensiones cada vez más explícitas desde 2017 con China y Rusia. Así se ha manifestado no solo en regiones específicas —en el primer caso, especialmente en la región Asia-Pacífico; en el segundo, particularmente en el Medio Oriente y el occidente europeo—, sino en relación con los proyectos globales del régimen chino —resumibles en el amplio conjunto de acuerdos de la Franja y la Ruta— y con los negocios rusos en los ámbitos armamentista y energético, más allá de sus áreas tradicionales de influencia. En ambos casos, desde lo que los discursos gubernamentales como los de Vladimir Putin¹¹ y Xi Jinping¹² han definido como ambiciones de potencias en la geopolítica mundial, se han planteado retos a Estados Unidos en torno a asuntos militares y de seguridad característicos de la política de poder, con modalidades clásicas, como las de la participación de Rusia en el conflicto sirio y su expansión territorial occidental, así como la de los chinos en el mar de la China Meridional; pero también, y cada vez más significativamente, no solo en el ejercicio del llamado “poder blando” o persuasivo que procura presentar las ventajas y virtudes del régimen que lo utiliza, sino especialmente de “poder penetrante”¹³, que interviene de modos más o menos sutiles, según se trate de China o de Rusia, política e institucionalmente, con intensa utilización de medios de información y redes

11 Nueva Política Exterior de Rusia, 12/2016, disponible en <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=1&rangeSize=1>.

12 Jinping, Xi. “XII. Perseverancia en el camino del desarrollo pacífico e impulso de la construcción de la comunidad de destino de la humanidad”, “X. Perseverancia en seguir el camino con peculiaridades chinas en el fortalecimiento del Ejército e impulso integral de la modernización de la defensa nacional y de este”, “XI. Perseverancia en la directriz de ‘un país con dos sistemas’ e impulso de la reunificación de la patria”, en *Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh*, 18/10/2017, disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm.

13 Desarrollan el concepto Christopher Walker y Jessica Ludwig en “The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence”, *Foreign Affairs*. Noviembre, 2017. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>; lo vinculan a la política exterior estadounidense Larry Diamond, *III Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency*. Nueva York: Penguin Press, 2019.

sociales, minando la confianza y credibilidad en actores y prácticas democráticas. Es ese, por sus intereses, su orientación y su instrumentación, un rasgo distintivo de la perspectiva autocrática del orden mundial, que ha venido ganando terreno sostenidamente desde más de una década, como lo han estado reflejando respetables índices sobre el estado de la democracia en el mundo¹⁴.

Mientras tanto, en congruencia con las orientaciones y políticas predominantes en la política exterior de Estados Unidos desde 2017, también crecieron las divergencias y los distanciamientos con la Unión Europea, fragmentándose en medida importante las relaciones y posibilidades de concertación entre dos referentes democráticos fundamentales en la política mundial.

Todo esto, que también se manifiesta en situaciones de emergencias y crisis, tensiones y conflictos en el Medio Oriente, Asia, África y Latinoamérica, ha vuelto a colocar sobre el mapa geopolítico la cuestión de las zonas de influencia desde los intereses estadounidenses: por una parte, para defender ese reparto como fórmula para la estabilidad global al reducir las tensiones y, consecuentemente, los recursos necesarios para la seguridad y defensa¹⁵; por la otra, para advertir sobre los obstáculos de principios y prácticas que actualmente restan legitimidad y eficacia a tales arreglos¹⁶. Lo cierto, presente en el fondo de ambas propuestas, es que la búsqueda de seguridad y estabilidad, a la que atiende la prioridad de la atención a problemas que se desarrollan en espacios cercanos —sin literal intención expansionista—, es algo hecho manifiesto para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea desde comienzos de 2020¹⁷. En el caso de Estados Unidos —no obstante los enunciados de la Estrategia de Defensa Nacional 2018 y su amplio espectro de atención sobre Europa, Medio Oriente, la región Asia-Pacífico, China y Rusia—, ha desarrollado una política exterior que ha evitado la participación en nuevos conflictos

14 Freedom House, 2020. “El Informe de la Libertad en el Mundo 2020 advierte el progresivo deterioro de las democracias establecidas”, disponible en <https://freedomhouse.org/es/article/nuevo-informe-el-informe-de-la-libertad-en-el-mundo-2020-advierte-el-progresivo-deterioro>; Freedom House, 2019. *Democracy in Retreat. Freedom in the World 2019*, disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf; *The Economist Intelligence Unit Democracy's Index* (2019), disponible en <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>.

15 Allison, Graham. “The New Spheres of Influence. Sharing the World with other Great Powers”, *Foreign Affairs*, marzo-abril 2020, vol. 99, n.º 2, pp. 30-40.

16 Brands, Hal. “Don’t Let Great Powers Carve Up the World”, *Foreign Affairs*, 20/04/2020, disponible en https://www.foreignaffairs.com/issues/2020/99/3?utm_medium=promo_email&utm_source=special_send&utm_campaign=mj20_new_issue_launch_digital&utm_term=all-digital.

17 Con la asunción de la presidencia de la Comisión Europea —definida como comisión estratégica— por Úrsula von der Leyen y del cargo de alto representante por Josep Borrell. Ver von der Leyen, Úrsula. *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*, disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

internacionales armados y ha reducido la participación militar en lo pendiente, pero que solo ha sorteado lo conflictivo sin lograr acuerdos de fondo, sostenibles¹⁸.

En suma, en lo que a distribución de poderes y espacios de influencia se refiere, el momento presente encuentra a Estados Unidos ubicado en un mapa en el que el bosquejo de desafíos y la consolidación de zonas geopolíticas de influencia está lleno de claroscuros. Es así por la tensión que sigue rodeando su establecimiento o movilidad en torno a Rusia, China o Europa, como a potencias regionales o con vocación de serlo, como India, Arabia Saudita, Irán o Turquía. Pero también lo es por los intereses, asuntos y criterios a partir de los cuales cada cual define su incidencia geopolítica.

Todo esto va adelantando el argumento hacia lo institucional, pero conviene referirlo enseguida desde la perspectiva de la estabilidad del mapa geopolítico hacia los temas de la gobernabilidad y la democracia, particularmente en el ámbito de Latinoamérica y el Caribe. En este espacio cercano, el presidente Trump reincorporó al discurso oficial la doctrina Monroe —en su sentido original de oposición a la intervención de potencias extracontinentales en el hemisferio americano—, en medio de la creciente proyección económica de China¹⁹ y, particularmente, la de negocios y acuerdos de Rusia en el ámbito petrolero y armamentista²⁰. El añadido a la vieja doctrina de que Estados Unidos trabajará por la vigencia de la democracia en Latinoamérica le ha sumado, a la cuestión de la estabilidad, la de la gobernabilidad democrática. En ese sentido, y dentro del marco geopolítico esbozado, las políticas y medidas ante la crisis de Venezuela —acompañadas por un consenso bipartidista inusual durante su mandato— se convirtieron en una suerte de termómetro de esos compromisos, aunque afectado en la práctica por contradicciones, si bien más discursivas que de instrumentación, y también por ajustes en sus expectativas y en su disposición a concertar con otros actores, latinoamericanos y europeos.

La ubicación presente de Estados Unidos en el **mapa institucional internacional** define un panorama en el que, a las incertidumbres coyunturales, se suman las estructurales. No se trata solamente de la crítica o de la ruptura con acuerdos y organizaciones de alcance regional o mundial, es también el aliento a posiciones nacionalistas-populistas que objetan y desafían acuerdos de principios,

18 Heilbrunn, Jacob. "Has Trump Altered the Course of American Foreign Policy?", *The National Interest*. 14/02/2020. Disponible en <https://nationalinterest.org/feature/has-trump-altered-course-american-foreign-policy-124101?page=0%2C1>.

19 Cepal. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, 2018. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf.

20 Villiers Negroponce, Diana. "What's Putin's Game in the Western Hemisphere?", *American Quarterly*, invierno 2015. Disponible en <https://www.americasquarterly.org/content/whats-putins-game-western-hemisphere>.

reglas y procedimientos necesarios para la gobernanza en órdenes internacionales tan importantes como los del comercio, las migraciones, la cooperación en seguridad y la prevención de conflictos, la justicia penal internacional, el control de armamentos, el calentamiento global o el control de epidemias, entre otros. Y en ese vacío, prosperan las opacidades, arbitrariedades e ineficiencias, propias y ajenas.

La lista de los compromisos denunciados, sin negar las carencias e ineficiencias de algunos de esos acuerdos, refleja en alguna medida la actitud de escepticismo y la desconfianza en las organizaciones y acuerdos internacionales. En algunos casos, se han renegociado términos²¹, pero no en otros de particular importancia para el orden mundial, cada vez más expuesto a las tensiones y confrontaciones, incertidumbres y costos de la política de poder y su constante desafío.

Compromisos	Participación desde	Retiro
Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica	2016	2017
Acuerdo de París sobre Cambio Climático	2016	2017
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura		2017
Pactos mundiales sobre Migración y Refugiados	2016	2017
Acuerdo Nuclear con Irán	2015	2018
Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	2006	2018
Tratado sobre Armas Nucleares de Alcance Intermedio	1987	2019

En medio de la pandemia por la COVID-19, las críticas y el distanciamiento de la Organización Mundial de la Salud se sumaron a un cuadro sin duda heterogéneo, no solo en los temas sino en cuanto a las razones alegadas —de propósitos o eficacia incumplimientos, geopolíticas o económicas— y la posibilidad de revisión. En conjunto, estas acciones evidencian la pérdida de disposición a negociar y concertar en puntos fundamentales para la gobernanza mundial, que ha afectado en todos los casos, directa o indirectamente, las relaciones con aliados tradicionales y naturales de Estados Unidos.

21 Es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1995, renegociado entre 2017 y 2018, sustituido en 2019 por el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá (T-MEC).

No sobra introducir, con brevedad, que también, internamente en general y en el sistema institucional de la política exterior especialmente, hubo desde 2017 reducciones importantes de recursos y de apoyo a la burocracia profesional, a la par de tensiones y divergencias entre instancias fundamentales de lo que ha sido tradicionalmente un sistema complejo. Allí se manifestó el impacto de lo esencial del populismo —un liderazgo personalista fuerte que ha debilitado las instituciones perfiladas desde una perspectiva internacional liberal—, que trajo de regreso en esos términos el fortalecimiento del control presidencial sobre la política exterior²².

Las dos orientaciones, cuya incidencia se juega en buena medida en las elecciones de noviembre de 2020, perfilan en grueso dos ubicaciones diferentes para Estados Unidos en el mapa institucional: la del actor que opta preferentemente por la acción unilateral y mantiene los vínculos multilaterales mínimos, o la del actor que procura la reconstrucción de lazos institucionales para favorecer la acción concertada en un significativo espectro de asuntos.

En paralelo a la competencia electoral entre esas dos posiciones —siendo la primera en buena medida semejante a las que, con sus particulares estilos diplomáticos, mantienen Rusia y China—, se desarrollan mundialmente crisis de historia más y menos reciente, cuyos efectos sociales, económicos y políticos se van haciendo sentir rápidamente, en tanto que sus consecuencias más profundas y de largo plazo apenas se vislumbran. En lo inmediato, han predominado las respuestas nacionales, pese al reconocimiento de que la pandemia, la recesión y la necesidad de auxilios sociales son problemas globales. A la vez, esa conciencia no ha impedido que internacionalmente se mantengan los obstáculos que las coordinadas geopolíticas y las reservas más o menos justificadas ante las instituciones internacionales han interpuesto a las respuestas cooperativas interestatales.

Es inevitable pensar el mundo y la ubicación de Estados Unidos en la densificación y difuminación de coordenadas que, simultáneamente, caracterizan el **mapa de la interdependencia**. Allí, en grueso, en temas como el migratorio, el comercial o el de las crisis internacionales, la administración republicana ha buscado más o menos consistentemente desde 2017, geopolítica e institucionalmente, la reducción de presencia y compromisos, por tanto, también la limitación del alcance de acuerdos e instituciones internacionales que considera que restringen su margen de acción. Pesa mucho, en suma, la valoración geopolítica y geoeconómica desde una perspectiva en buena medida desglobalizadora.

22 Hafner-Burton, Emilie M.; Narang, Neil y Rathbu, Brian C. "Introduction: What Is Populist Nationalism and Why Does It Matter?", *The Journal of Politics*. Vol. 81, n.º 2, 5/3/2019, pp. 707-711; Drezner, Daniel W. "Present at the Destruction: The Trump Administration and the Foreign Policy Bureaucracy", *The Journal of Politics*. Vol. 81, n.º 2, 5/3/2019, pp. 723-73, ambos disponibles en <http://dx.doi.org/10.1086/702235>.

Y, sin embargo —un gran sin embargo—, la interdependencia se ha manifestado cada vez más tercamente y se perfila como imposible de ignorar en sus efectos y requerimientos internacionales. Se concentran en este punto, en buena medida, los análisis sobre las consecuencias de la pandemia y la recesión en todos los ámbitos de la vida social y de las relaciones internacionales: más globalización o más localización de las políticas; más concertación y cooperación desde el convencimiento de su necesidad para reducir la competencia y las tensiones; organizaciones y foros internacionales fortalecidos y mejor apoyados políticamente o debilitados por falta de recursos e imposición de las prioridades de lo inmediato.

Lo cierto es que, en el mapa de la interdependencia —las coordenadas que esta densifica y las que difumina—, se encuentran tensamente lo geopolítico y lo institucional, también desafiado precisamente por el peso que la política de poder ejerce contra su eficiencia y la presión que lo globalizado manifiesta en exigencias. En ello, Estados Unidos sigue siendo un actor de significativa incidencia. En ese ámbito complejo, y en lo que implica domésticamente, se vislumbra la necesidad de un nuevo curso para su proyección internacional, distinto a la mera continuidad de lo presente y al mero regreso a lo anterior.

La ubicación en el mundo: posibilidades y responsabilidades

Estas páginas han presentado dos grandes orientaciones estratégicas en pugna —incluidos los temas y las relaciones afectados por ellas— y tres mapas del fluido entorno mundial presente sobre los cuales evaluar la ubicación y la proyección internacional de Estados Unidos, en lo inmediato y en el mediano plazo.

No parece posible ni conveniente para sus intereses nacionales y los del orden mundial que el gobierno de Estados Unidos asuma como disyuntivas los contrastes inicialmente señalados: realismo o idealismo, aislamiento o internacionalismo, reducción o ampliación, unilateralismo o multilateralismo.

Es ya manifiesto que la intensificación de la interdependencia en todos los ámbitos, en lo amenazante, pero también en lo prometedor, alienta desigualmente dos tipos de políticas. Las que obedecen a impulsos nacionalistas de protección y pretensión autárquica parecen estarle ganando terreno en el mundo a las que reconocen la necesidad de concertación y cooperación en las respuestas que requieren problemas y oportunidades de alcance global. Para objetar tal disyuntiva, considérese que las dificultades económicas de la recesión que se asoma pueden alentar en el corto plazo lo primero —así como la pandemia ha sido respondida

primariamente de modo local—, pero es evidente que ni su comienzo ni su final son de escala local en sus manifestaciones ni en su solución. Añádanse las razones geopolíticas que han estado alentando el activismo internacional de las potencias autoritarias, su penetración en países democráticos más y menos desarrollados, y su consolidación de zonas de influencia, todo ello demostradamente incontenible con pronunciamientos y amenazas unilaterales.

En este panorama internacional, no parece deseable ni factible en la práctica encerrarse en la perspectiva nacionalista populista (de orientarse a lo nacional, reducir compromisos y alianzas, centrarse en las relaciones de poder más que en las de legitimidad y preferir la actuación unilateral), ni la apertura confiada desde la aproximación liberal internacionalista (ampliar compromisos y vínculos, contribuir a fortalecer la legitimidad del orden mundial y la actuación multilateral). La respuesta y la tendencia no están en un inexistente punto intermedio. Así como no es conveniente dejar de responder a la agresividad de potencias autoritarias, tampoco parece serlo desentenderse de los compromisos y alianzas internacionales democráticas; así como no es conveniente abandonar en manos de una frágil institucionalidad internacional que necesita ser robustecida la atención a crisis presentes —desde la pandémica y económica hasta la ambiental y migratoria—, tampoco lo es una respuesta unilateralmente doméstica que complique la acción multilateral y aumente los riesgos globales. En suma, en cada tema, en cada relación de los enunciados en los cuadros precedentes, no solo se juega la ubicación de Estados Unidos en el sistema internacional, sino el perfil mismo del orden mundial, que requiere de un nuevo balance entre los impulsos realistas de contención y los liberales en la construcción de garantías y legitimación del orden mundial.

De allí derivan otras consideraciones sobre posibilidades y responsabilidades relativas a la institucionalidad internacional, en tiempos en los que la acumulación de diversas crisis ha alentado respuestas nacionales y nacionalistas, así como el descuido y abandono de obligaciones internacionales. Sin embargo, precisamente por los visibles efectos y posibles consecuencias materiales, humanas y estratégicas de las crisis que se han agudizado desde comienzos de 2020, es y será de mucho impacto la influencia de Estados Unidos en el fortalecimiento o debilitamiento de regímenes internacionales en temas clave, sean temas tradicionales (comercio, inversiones, cooperación en seguridad) o relativamente nuevos (como migraciones, control de epidemias, cambio climático y regulaciones de tecnologías de comunicación y vigilancia). Tal es, cada vez más visiblemente, el caso en materia de protección de los derechos humanos y la democracia, en los que la concertación internacional es

esencial ante el empuje, los costos y los riesgos relativamente bajos de las influencias y patrocinios proautoritarios²³.

La capacidad de Estados Unidos para responder como democracia a los retos enunciados en estas líneas, entre los que destacan visiblemente los de la creciente influencia internacional de poderes autoritarios en todos los ámbitos, no solo dependerá de los resultados electorales, sino de la recuperación de equilibrios entre la institucionalidad de la política exterior —incluido el Congreso en lo que le corresponde— y el del poder presidencial. Ante enormes desafíos globales, una proyección internacional que contribuya a la revisión constructiva y fortalecedora de principios, procedimientos, prácticas y normas de gobernanza mundial no son solamente cuestión de necesidad para la seguridad, las libertades y la prosperidad del país y sus ciudadanos, sino cuestión de responsabilidad, interior y exterior.

23 Cardozo, Elsa. “La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: recursos y asimetrías”. En *Democratización*. 2-5/1/2020, pp. 4-30.

LA RELACIÓN BILATERAL ARGENTINA- ESTADOS UNIDOS Y SU CONTEXTO

ROSENDO FRAGA

4

Introducción

En el inicio de este trabajo se analiza el antagonismo entre China y los EE. UU. en el contexto de la pandemia. La tensión entre ellas ha escalado con repercusiones, en mayor o menor medida, en América Latina.

A continuación, se plantea la relación entre los EE. UU. y la región, dado que es la potencia hemisférica global, pese a la mundialización de la presencia china.

Más adelante, se analiza la nueva relación entre Washington y Brasilia, que plantea una innovación respecto a la política regional que ha tenido Brasil en las últimas décadas.

Seguidamente, pasando ya al caso argentino, se realiza una revisión sobre el desarrollo histórico de la relación argentino-estadounidense, desde los inicios del siglo XIX hasta el presente. Y, en el punto posterior, se analiza esta relación hoy, 2020, en el gobierno del presidente Alberto Fernández.

Por último, se plantean los escenarios posibles del vínculo entre EE. UU. y Argentina en la década que inicia.

El conflicto China-Estados Unidos en la pandemia

Hasta la irrupción del coronavirus, a comienzos de 2020, la pugna entre EE. UU. y China por la hegemonía global se desarrollaba en cuatro ámbitos: comercial, geopolítico, tecnológico y espacial.

Al finalizar 2019, el conflicto comercial parecía haberse contenido. Había mayor intercambio global, pero ello no estaba generando ventajas para las partes en conflicto. EE. UU. había tomado medidas para reducir importaciones provenientes de la potencia asiática y buscaba lograr que se comprometiera a adquirir más bienes estadounidenses. China había visto desacelerar su crecimiento por la disminución del comercio bilateral. Con la llegada del coronavirus y su efecto negativo sobre

la economía de EE. UU. en términos de actividad y empleo, la Administración de Donald Trump reaccionó escalando el conflicto.

En lo geopolítico, subieron las tensiones entre las dos potencias en el mar del Sur de Asia, donde países como Vietnam y Filipinas tienen conflictos de soberanía marítima con China, lo cual hace que EE. UU. apoye a los primeros.

El problema tecnológico tiene como principal protagonista a la empresa china Huawei, considerada por la Administración Trump y sus aliados un instrumento de recolección de datos en Occidente para los servicios de inteligencia chinos. Huawei sigue avanzando, prueba de ello es la instalación de una central en el Tíbet a fines de abril, para transmitir directamente desde el monte Everest a todo el mundo.

En lo espacial, tanto EE. UU. como China han ratificado sus planes para llegar a Marte durante la pandemia. Esta ha generado un quinto ámbito de esta pugna: el científico y sanitario. Las dos potencias compiten por llegar primero a la vacuna que podrá enfrentar con éxito al coronavirus. Donde debería haber convergencia y cooperación, hay enfrentamiento y antagonismo. EE. UU. ha denunciado que *hackers* chinos han intentado captar comunicaciones estadounidenses referidas a la investigación de la vacuna, lo que fue ratificado por países aliados.

La pandemia ha exacerbado el conflicto político entre las dos primeras potencias el mundo. EE. UU. ha acusado a China de haber ocultado información sobre cómo y cuándo surgió la COVID-19 en Wuhan, localidad de la provincia de Hubei, mientras el Gobierno chino ha acusado a las tropas estadounidenses desplegadas en Asia de haber traído la infección, como sucedió un siglo atrás en la Primera Guerra Mundial, cuando la fuerza expedicionaria estadounidense llevó la gripe española a Europa, donde tuvo una gran difusión entre 1917 y 1919, pero que afectó con mayor gravedad a China en cuanto al número de fallecidos.

Los dos países se han denunciado recíprocamente en repetidas oportunidades y han tratado de imponer sus puntos de vista en la comunidad internacional. China, que intentó aprovechar la oportunidad para desplegar su “poder blando” —la seducción de la cultura y los valores según Joseph Nye—, se vio en una complicada situación por las denuncias de Occidente acerca de su falta de transparencia en brindar información sobre el inicio de a fines de 2019.

Al mismo tiempo, se confirmó el proyecto chino de lanzar una criptomoneda apoyada en su Banco Central, para competir con el predominio global del dólar como moneda de reserva y comercio. Así lo informó China en medio del conflicto por la pandemia, en abril, añadiendo que la moneda estaría en plena circulación a comienzos de 2022, cuando toda la atención mundial esté concentrada en los Juegos Olímpicos de Invierno en Pekín.

La moneda, llamada DC/EP —Digital Currency/Electronic Payment—, comenzará a circular en cuatro ciudades del país: Suzhou, Chengdu, Xiong'an y Shegzen (uno de los grandes centros tecnológicos del país). Ya en setiembre de 2019, Yi Gang, gobernador del Banco Central chino, dijo que el proyecto buscaba “reemplazar una parte del efectivo” en circulación e impulsar transacciones más seguras, para enfrentar el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el juego ilegal.

Está previsto que el lanzamiento de esta criptomoneda sea uno de los acontecimientos más importantes en China en el curso de este año. Para los analistas chinos, esta criptomoneda alcanzará la suma de los 140.000 millones de dólares en los próximos años, digitalizando el 12,5 % del dinero chino. Se espera que el DC/EP pueda realizar 300.000 transacciones por segundo.

Como la falta de convertibilidad del yuan es una debilidad de China frente a EE. UU. —que sí la tiene a través del dólar—, con esta criptomoneda, el gobierno de Xi busca independizarse más de la moneda estadounidense en su comercio exterior y poder competir con dicho país en el ámbito global con el DC/EP.

La crisis por la COVID-19 ha generado un debilitamiento relativo de las dos potencias, lo que da mayor margen a las intermedias o regionales para actuar con relativa independencia. EE. UU. ha mostrado limitaciones y errores en el manejo de la pandemia, así como falta de coordinación con la Unión Europea para enfrentar el problema. A su vez, China, como hemos dicho, ha perdido credibilidad por su baja transparencia.

En este marco, Irán ha visto cómo las presiones internacionales han disminuido. Turquía, por su lado, ha logrado más libertad de acción para afianzar su rol como potencia regional en el cercano Oriente. India, con baja penetración de la pandemia, ratifica su entidad como una potencia global autosuficiente que se está consolidando. Alemania, con Merkel con un fuerte prestigio internacional como líder y con mayor apoyo en la opinión pública, ha vuelto a poner a su país en el liderazgo de la UE. Desde Oceanía, Australia ha desafiado a China al reclamar explicaciones sobre el origen y la difusión del virus y resistir las presiones de la potencia asiática, que amenaza con dejar de comprarle productos. Taiwán, en su lucha para ser reconocida como protagonista internacional frente a las presiones de China, ha logrado obtener reconocimiento público por sus buenos resultados para lidiar con la pandemia.

En mayor o menor medida, esta pugna, que ya ha llegado a nuestra región, se acentuará en los próximos años. Así como el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda

tiene un capítulo para América Latina, el comercio y la inversión de la potencia asiática aumenta significativamente, por lo que la criptomoneda llegaría a América Latina en pocos años para intentar sustituir al dólar en estas materias.

Estados Unidos y la región

En la visión de largo plazo, la política de EE. UU. hacia América Latina tiene como prioridad neutralizar el avance de China y Rusia en ella. En términos claros y contundentes, el director para el hemisferio del Consejo de Seguridad Nacional, Mauricio Clave Carona —de origen cubano, sin ser funcionario de carrera, es quien tiene relación más directa con Trump sobre el área—, dijo públicamente al comenzar 2020: “China solo dejará dependencia, deuda y corrupción en América Latina”. Hoy, el 83 % de la exportación de soja de Brasil va a China.

No es un problema para la Casa Blanca, pero sí lo es para la región que avance la tecnología china G5 de comunicaciones a través de la empresa Huawei, o que más países latinoamericanos se sumen al mencionado proyecto de la Nueva Ruta de la Seda que, partiendo del Lejano Oriente, atraviesa toda Eurasia, incorporando el norte de África, el Medio Oriente y América Latina. Implica para los países de la región participar en importantes obras de infraestructura con financiamiento de China.

En cuanto a Rusia, la política es impedir su influencia en el estratégico militar. En los primeros días de enero, se ha confirmado la presencia de mercenarios rusos —en realidad son fuerzas especiales encubiertas— en el estado venezolano Táchira, fronterizo con Colombia. Es el tipo de situación que EE. UU. quiere impedir. La presencia de Irán y *Hezbollah* a través de Venezuela es otra influencia que genera prevención en Washington, como se puso en evidencia en la reunión del secretario de Estado con Juan Guaidó en las primeras semanas de 2020.

El objetivo prioritario permanente de Washington en América Latina es mantener la estabilidad y la influencia en México, dada la proximidad geográfica al territorio estadounidense, la importancia del fenómeno hispano en el país y los problemas de seguridad. Una política de largo plazo en este sentido es el acuerdo de libre comercio, que era denominado NAFTA y que incluía a EE. UU., Canadá y México. Ha sido renegociado bajo el nombre T-MEX, y fue aprobado al comenzar 2020 por el Senado estadounidense.

Pero en lo inmediato, la prioridad para Trump, es impedir la inmigración ilegal desde México. En enero de este año, el presidente mexicano Andrés López Obrador reforzó el despliegue militar en la frontera sur, entre el estado mexicano de

Chiapas y Guatemala, para impedir el avance de una nueva caravana de migrantes salida de Honduras, que buscaba llegar a EE. UU. a través de México. Al mismo tiempo, Trump reiteró su intención de avanzar con la construcción del muro en la frontera entre EE. UU. y México, reasignando 7.200.000 millones de dólares del presupuesto del Pentágono para este fin (1,4 % del total); también ha presionado al presidente mexicano por mayor eficiencia en la lucha contra el narcotráfico y observó el proyecto presentado en el Congreso mexicano para legalizar el consumo de marihuana.

Producir “cambios de régimen” en los países populistas de la región es un objetivo de corto y mediano plazo para EE. UU. en la región. Venezuela ha sido el caso central en los primeros meses de 2020, después de que el 23 de enero se cumpliera un año desde que Juan Guaidó fuera elegido por la Asamblea Nacional —dominada por la oposición— como “presidente delegado”.

La salida clandestina de Guaidó del país, para reunirse en Colombia con el secretario de Estado de los EE. UU. Mike Pompeo y el presidente colombiano Iván Duque, fue un fuerte desafío para Nicolás Maduro. Ello sucedió cuando el presidente delegado, después de realizar una exitosa una gira por Europa, se había debilitado por su falta de resultados y el gobierno chavista analizaba detenerlo.

Trump ha aumentado las sanciones económicas contra el régimen cubano, buscando asfixiarlo económicamente. Reducir el turismo estadounidense es una de ellas. Pero la crítica situación económica de Venezuela opera también para hacer más difícil la situación del régimen cubano, que tiene experiencia en sobrevivir a las dificultades económicas.

En la misma línea se encuentra Nicaragua, cuyo presidente, Daniel Ortega, está imponiendo un régimen totalitario, como lo tiene Cuba y como lo está consolidando Venezuela. El 3 de mayo iban a realizarse elecciones presidenciales en Bolivia, convocadas por el Gobierno provisional de la presidenta Janine Añez, aplazadas para el 18 de octubre. El expresidente Evo Morales acaba de presentar su candidato a presidente: Arce, su exministro de Economía.

Promover la unidad de las fuerzas políticas opuestas al populismo en el país es la política que se impulsa desde Washington para evitar su retorno. Esta política también implica presionar por una definición favorable hacia Washington de parte de países que, como Argentina, han pretendido una posición intermedia. Cabe señalar que solo cuatro países de la región (México, Argentina, Cuba y Nicaragua) no reconocen a Guaidó.

La política regional de Washington logró la reelección del secretario general de la OEA Luis Almagro, sostener los gobiernos “amigos” en dificultades por rebeliones sociales en 2019 y profundizar la alianza con Brasil. El secretario general de la OEA —diplomático uruguayo— ha tomado posición junto con Washington tanto en la crisis de Venezuela como en la de Bolivia. El secretario de Estado de los EE. UU. se reunió previamente en Jamaica con los países del Caribe —sin Cuba ni Venezuela— para que apoyaran dicha reelección, resistida por los países populistas y aquellos que intentaban mantener una “tercera posición”. Tuvo el apoyo de Uruguay desde el primero de marzo, fecha de inicio del gobierno de Luis Lacalle Pou.

La política de Washington implica también sostener tres gobiernos que se vieron afectados por protestas violentas en los últimos meses de 2019: Ecuador, Chile y Colombia.

En Paraguay, comienza a preocupar el avance del crimen organizado proveniente desde Brasil. En América Central, en los primeros meses de 2020, Pompeo realizó visitas Costa Rica, un país alineado con Washington —al igual que todos los de América Central, con la excepción de Nicaragua—, desde el cual prevé realizar cualquier despliegue militar que fuera necesario, como lo ha demostrado el ejercicio aeronaval realizado en el Caribe por el Comando Sur de EE. UU. en el segundo trimestre de 2020.

Alianza estratégica entre Brasil y Estados Unidos

La reunión que tuvieron los presidentes de EE. UU. y Brasil el sábado 8 de marzo de 2020 ha sido un punto culminante para la alianza estratégica que ambos están construyendo. El lugar del encuentro fue la mansión de verano de Trump, en Mar-a-Lago a 110 kilómetros de Miami. Los puntos centrales tratados fueron el acuerdo de comercio bilateral entre los dos países, la entrada en Brasil de la tecnología G5 de la empresa china Huawei y la situación de Venezuela.

Sobre el primer punto, ambos acordaron agilizar las acciones para lograr que Brasil entre en el programa Truster Trader (socio comercial confiable) en 2021, que implicará un aumento del intercambio comercial bilateral. Al mismo tiempo, Trump confirmó el apoyo para la entrada de Brasil en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y urgió a sus países miembros a trabajar para alcanzar este objetivo. Pero no se comprometió a no aumentar los aranceles del acero y el aluminio brasileños, algo que no puede hacer en un año electoral, como lo reconoció un integrante de la delegación de Bolsonaro.

En el segundo, la posición de Washington es bastante firme, como se la explicitó a los países de la OTAN, poniendo en duda si esta alianza podía continuar con los países que instalaran la tecnología G5 de Huawei, a la que considera instrumento de los servicios de inteligencia chinos. Uno de los hijos del presidente brasileño, Eduardo, que también integró la comitiva, dijo al diario *O'Globo* antes de viajar: “¿Cómo van a confiar en el intercambio de información si hubiera una interferencia china?”.

En cuanto a Venezuela, los dos presidentes coincidieron en seguir apoyando al gobierno de Juan Guaidó, situación que llevó a Maduro a denunciar que el encuentro Trump-Bolsonaro apuntaba a crear las condiciones para una intervención militar en su país. A ello se agrega que en un comunicado de Brasil se destacó la coincidencia con EE. UU. en apoyar “a los esfuerzos de Bolivia para conducir elecciones libres y justas”.

Este movimiento de diplomacia presidencial es consecuencia del cambio en la visión estratégica de Brasil. En términos históricos, implica el retorno a la alianza entre los dos países, que se dio con motivo de la participación brasileña junto a los aliados en la Segunda Guerra Mundial en los años cuarenta. En los setenta, se reeditó con motivo de la Guerra Fría, cuando ambos coincidían en la oposición al comunismo soviético y Kissinger, desde el Departamento de Estado, consideraba a Brasil como el *key country* al que EE. UU. debía delegar el liderazgo de América del Sur, como hacía con la Sudáfrica del *apartheid* en el África subsahariana.

Entre los años setenta y la segunda década del siglo XXI, predominó la idea de que EE. UU. era un adversario en la región, que incluso podía ser una amenaza para la soberanía de Brasil en la Amazonia. Fue el Ejército el que cambió esta posición, pasando a plantear la alianza con los EE. UU. como eje de la política exterior brasileña. Este cambio se dio durante la jefatura del Ejército por parte del general Eduardo Vilas Boa y continuó con su actual sucesor, el general Edison Leal Pujol, aunque con matices. Paralelamente, las Fuerzas Armadas fueron ampliando su influencia nacional y reemplazando al Palacio de Itamaraty como el órgano que define la estrategia del país en el largo plazo. Cabe señalar que el ministro de Defensa brasileño, el general Fernando Azevedo, participó en el encuentro con Trump.

Al día siguiente, el domingo 8 de marzo, el presidente de Brasil visitó el Comando Sur de los EE. UU. (South Comand) con sede en la ciudad de Doral, vecina de Miami. Allí, Bolsonaro se reunió con el jefe del Comando —que tiene a su cargo las operaciones militares de EE. UU. en América del Sur, América Central y el Caribe—, el almirante Craig Faller. Se ratificó la condición de aliado “especial” extra-OTAN de los EE. UU., ya otorgada en marzo de 2019. Se firmó el Acuerdo

de Proyectos de Investigación Pruebas y Evaluación (RDT&E por su sigla en inglés), que abre el camino para que los dos países “desarrollen proyectos conjuntos, alineados con el mutuo interés de las partes, incluyendo la posibilidad de mejorar o suministrar nuevas capacidades militares”. El acuerdo también permite reducir los procesos burocráticos en el comercio de productos militares entre ambos países. Se abre para Brasil el mercado de EE. UU. y facilita la entrada a los otros 28 países de la OTAN. Cabe recordar que, en marzo de 2019, los dos países firmaron un acuerdo que permite el uso de la base de Alcántara —ubicada en el norte de Brasil— por parte de EE. UU. para el lanzamiento de satélites.

El acuerdo bilateral firmado en materia de defensa debe ahora ser ratificado por ambos congresos. El mismo permite a Brasil vender elementos militares al país que posee el mayor gasto militar del mundo, una ventaja que tienen aliados importantes de EE. UU., como el Reino Unido, Francia y Alemania. El jefe del Comando Sur, el almirante Craig Faller, calificó al acuerdo como “histórico”. Por su parte, el general Fernando Azevedo, ministro de Defensa brasileño, afirmó que “este ha sido un viaje muy provechoso para Brasil y sus fuerzas armadas”, agregando: “firmamos un acuerdo que pocos países tienen. En los hechos, permitirá expandir el poderoso mercado de defensa estadounidense para Brasil”. Significará el acceso a fondos por 100.000 millones de dólares para explorar la investigación en defensa, entrenamiento, ejercicios militares conjuntos y proyectos de defensa cibernética y cooperación en inteligencia.

La aprobación parlamentaria en ambos países no parece demasiado difícil. Trump se expresó sobre Bolsonaro con su estilo enfático: “Él ha hecho un trabajo fantástico. Genial. Brasil lo ama y EE. UU. lo ama”. Bolsonaro, por su parte, dijo que muchas de sus iniciativas estaban inspiradas en Trump, a quien elogió. Sin embargo, la difícil situación política interna que enfrenta el presidente Jair Bolsonaro a mediados de 2020, cuando cumple un año y medio de gobierno, genera dudas sobre hasta dónde podrá avanzar esta alianza, que es un dato nuevo y relevante en el hemisferio.

¿Ha sido una constante el conflicto entre Argentina y Estados Unidos?

Tanto la historiografía como la política en Argentina suelen sostener que el conflicto con los EE. UU ha sido una constante.

La actitud de los delegados argentinos en la Primera Conferencia Panamericana realizada en Washington —Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana, ambos serían electos presidentes después—, desafiando la iniciativa estadounidense para crear una estructura regional, así como algo más de medio siglo después el enfrentamiento político entre Perón y el entonces embajador estadounidense en Buenos Aires, Spruille Braden, son mencionados como los hechos más sobresalientes.

En el último gobierno militar, la negativa argentina a participar en el embargo cerealero contra la URSS y la guerra de las Malvinas serían, de acuerdo a esta tesis dominante, la confirmación de que el conflicto ha permanecido más allá de la ideología política de los gobiernos. Pero también se puede construir la tesis contraria a través de las figuras de la historia argentina, que, sobre todo en el primer siglo y medio de ella, han buscado coincidencias con los EE. UU.

Comenzando por la independencia, el verdadero fundador del federalismo argentino, que fue José Gervasio Artigas y cuyo país (Uruguay) integraba las Provincias Unidas del Río de la Plata, evidencia la influencia del sistema federal estadounidense tanto en las instrucciones que imparte a sus diputados a la Asamblea de 1813, como en el Congreso que reúne en paralelo al que está reunido en Tucumán. La historiografía uruguaya reciente ha documentado esta influencia. Los dos primeros caudillos del federalismo argentino propiamente dicho, Estanislao López de Santa Fe y Francisco Ramírez de Entre Ríos, fueron lugartenientes de Artigas.

La influencia estadounidense en el fundador del Partido Federal de Buenos Aires, Manuel Dorrego, también es un hecho. En este caso, no surge de textos, sino de la propia observación que hizo Dorrego de Estados Unidos, país en el que estuvo exilado por las autoridades de Buenos Aires y en el que vivió entre 1815 y 1816. Allí observó el funcionamiento del sistema federal, lo que fue el antecedente de su vuelco hacia este tipo de doctrina para organizar el país, tras haber defendido hasta entonces la fórmula unitaria y tras haber combatido a Artigas.

En el período de la Organización Nacional, ya a mediados del siglo XIX, la influencia de EE. UU. es muy marcada en quien fue la mayor fuente de inspiración en la redacción de la Constitución de 1853: Juan B. Alberdi. Su modelo constitucional es una adecuación para la Argentina de la Constitución vigente entonces en el país del norte. Pero también hay diversos escritos de Alberdi donde elogia al sistema estadounidense.

Avanzando en el tiempo, esta influencia es notoria en Domingo Faustino Sarmiento, presidente entre 1868 y 1874 y representante diplomático argentino en los EE. UU. durante los seis años precedentes, quien impulsó e inspiró la extensión

de la educación pública. Su admiración por el modelo político estadounidense fue pública y manifiesta, pero lo fue en particular por su sistema educativo. En la presidencia, no solo tomó este modelo para su política educativa, sino que contrató maestras de dicho país para que organizaran escuelas de formación de maestros e impartieran clase.

La figura política central de la llamada generación del ochenta y dos veces presidente Julio Argentino Roca fue un impulsor de las relaciones con los EE. UU. En sus dos presidencias, promovió el rol de los representantes diplomáticos estadounidenses en Buenos Aires y en Chile para que ellos logaran los acuerdos que las cancillerías no alcanzaban en conflictos derivados del límite fronterizo. En los dos casos —mediación y arbitraje—, el rol diplomático estadounidense fue exitoso. También tomó el sistema educativo estadounidense para la reforma educativa que intentó en su segunda presidencia y envió decenas de becarios a perfeccionarse en las escuelas de Agricultura e Industria de los EE. UU.

La otra figura política de esta generación argentina, que desarrolló el país el último cuarto del siglo XIX, fue Carlos Pellegrini: presidente, político, estadista y promotor de la industria. Viajó por los EE. UU. a comienzos del siglo XX y sus observaciones sobre el país fueron publicadas en una serie de artículos periodísticos en Buenos Aires, conocidos como *Cartas norteamericanas*. Para aquel entonces, se encontraba en su madurez y ya había tenido una extensa y fructífera carrera política. En estos textos, manifiesta admiración por el sistema institucional de los EE. UU., su gobierno, administración y organización económica. En particular, elogia y presenta como modelo para la Argentina el desarrollo industrial estadounidense.

Juan B. Justo, quien fuera fundador del Partido Socialista Argentino, intelectual y hombre de acción política, elogia el modelo estadounidense en los primeros años del siglo XX. Destaca la idea del progreso y la búsqueda de la igualdad como valores que la Argentina debe asumir para sí. Aunque tiene una filiación política opuesta a la de Pellegrini, también elogia la organización económica. La admiración por los EE. UU. en las primeras décadas del siglo pasado se da en las figuras centrales del conservadorismo (Roca y Pellegrini), pero también en el socialismo (Justo).

En los años treinta, durante la presidencia del general Agustín P. Justo —segundo dirigente socialista del mismo apellido—, tiene lugar la primera visita de un presidente estadounidense en ejercicio a la Argentina: Franklin D. Roosevelt. Viene para participar en una conferencia interamericana que se reúne en Buenos Aires. Agustín P. Justo ha tomado a EE. UU. como modelo para el desarrollo vial para Argentina y lo financia con un impuesto al consumo de nafta. Mantiene relación directa con Roosevelt a través de canales extraoficiales, como la familia Herst, y a través de dueños de diarios argentinos,

como Natalio Botana, dueño y director de *Crítica*, el diario de más peso en Argentina para la época.

Durante la Segunda Guerra Mundial, mientras el Gobierno argentino mantiene la neutralidad que encubre cierta simpatía por el Eje, Justo, como expresidente y general, viaja a Río de Janeiro cuando Brasil entra en la guerra para ofrecer sus servicios junto a los aliados en la contienda.

Es a comienzos de los años cuarenta cuando Federico Pinedo —un conservador de origen socialista que había sido ministro de Justo—, como ministro del presidente Castillo, presenta un plan político, económico y diplomático de acercamiento a los EE. UU. —que fue desechado—, en el que asume que EE. UU. saldrá victorioso de la guerra y que se convertirá en la primera potencia mundial. Propugna la alianza de Argentina con dicho país en todos los campos.

Finalmente, a comienzos de los años sesenta, el presidente argentino Arturo Frondizi intenta un acercamiento con los EE. UU. durante la presidencia de John F. Kennedy. La Alianza para el Progreso tiene en sus diálogos un antecedente importante. Los presidentes se reúnen, dialogan y coinciden. Frondizi concreta la apertura a la inversión estadounidense en sectores claves como el petróleo y la industria automotriz. Los grupos más anticomunistas, tanto de los EE. UU. como de Argentina, recelan de las ideas de ambos para articular la región.

Hemos revisado así, brevemente, diez nombres de figuras públicas argentinas relevantes que, en el primer siglo y medio de historia argentina, tomaron como modelo a los EE. UU. y buscaron el entendimiento entre los dos países. A través de ellas, se puede construir la tesis de que el antinorteamericanismo argentino no ha sido una constante de nuestra historia, sino una actitud que ha ido alternándose con momentos en los cuales ha predominado la tendencia contraria. Ello resulta fundamental para no asumir que la tensión entre Argentina y los EE. UU. es el estado normal o inevitable de esta relación, sino que la historia demuestra que es posible el acuerdo.

La relación bilateral Argentina-Estados Unidos en 2020

El cambio de década evidencia nuevamente uno de los sistemáticos cambios en la relación bilateral entre EE. UU. y Argentina.

El 10 de diciembre de 2019, el presidente Mauricio Macri finalizó su período presidencial. Desde la campaña electoral en 2015, mostró la intención de buscar el alineamiento con Washington y condenó enfáticamente al régimen de Maduro en Venezuela. El triunfo de Macri en octubre de ese año marcó el inicio de un giro en

la región, en función del cual varios de los países de América del Sur abandonaron la orientación populista que, con sus matices, había predominado en la región durante los primeros años del siglo XXI, hasta ese momento.

A los tres meses de haber asumido el entonces nuevo presidente argentino, su colega estadounidense, Barak Obama, realizó un viaje exclusivamente a la Argentina, sin visitar ningún otro país de la región. Ello puso en marcha una intensa relación bilateral, que se confirmó y profundizó con la llegada de Donald Trump al poder a comienzos de 2017.

En varias oportunidades, el presidente estadounidense y sus funcionarios elogiaron públicamente el “liderazgo” de Macri en la región y lo pusieron como “modelo” para ella.

Argentina entró en una de sus recurrentes crisis financieras a partir de abril de 2018, el segundo año de la Administración Trump y el tercero de Macri.

Ante el temor de que el sector del Partido Justicialista (PJ) denominado kirchnerismo, liderado por la entonces expresidente Cristina Fernández de Kirchner —quien había gobernado los dos períodos presidenciales de cuatro años inmediatamente anteriores (2007 a 2015), y quien había mostrado un fuerte acercamiento con el régimen de Maduro—, ganara la elección presidencial que iba a tener lugar en Argentina en octubre de 2019, Trump decidió sostener a Macri frente al desafío político y económico que enfrentaba. Para Washington, su derrota significaba un retorno del populismo a la región.

Entre mediados de 2018 y agosto de 2019, el presidente estadounidense logró que el Fondo Monetario Internacional (FMI) otorgara a la Argentina un apoyo financiero excepcional de 57.000 millones de dólares. Fue el “rescate” más importante dado por dicho organismo internacional a un país en su historia.

Hasta las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) que tuvieron lugar en agosto de 2019, Argentina recibió 44.000 millones de dólares de la cifra asignada.

El resultado de dichas internas, la fórmula del PJ, integrada por Alberto Fernández como candidato a presidente y Cristina Fernández de Kirchner para la Vicepresidencia, obtuvo 18 puntos de ventaja sobre la que integraban el presidente Mauricio Macri —que iba por su reelección— y el senador Miguel Ángel Pichetto. Dada esta diferencia, la Administración Trump pasó a aceptar que se había tornado inevitable el retorno del kirchnerismo al poder. No había logrado su objetivo.

Tras haber ganado las primarias y siendo una suerte de presidente “preelecto” por la diferencia obtenida, Alberto Fernández asumió un rol relevante en el “Grupo

de Puebla”, integrado por una treintena de líderes populistas de América Latina, entre los que están los expresidentes Lula y Rousseff, de Brasil; Correa, de Ecuador; Samper, de Colombia; Cárdenas, de México; Mujica, de Uruguay; Lugo, de Paraguay, etc.

Al haber sido electo Fernández en primera vuelta en octubre de 2019, profundizó su rol en este grupo, asumiendo una posición “populista”. Hoy, es el único presidente en ejercicio que lo integra y que, políticamente, aparece aliado con los líderes que encabezan las oposiciones a los gobiernos de la región. Esto no hace fácil la relación con los demás gobiernos, habiendo tenido roces con los presidentes de Brasil, Chile y Uruguay.

Entre el triunfo y la asunción del poder, el 10 de diciembre, el presidente electo argentino se acercó a los gobiernos de la social-democracia europea, buscando una afinidad político-ideológica en Occidente.

Consciente de la importancia de renegociar la deuda externa que había aumentado peligrosamente el rescate del FMI, poniendo al país al borde de un nuevo *default*, el nuevo gobierno argentino buscó un acercamiento con la Administración Trump, tratando de lograr su apoyo para renegociar con éxito dicha deuda. Pero las ambigüedades de Fernández en política exterior, comenzando por su negativa a cuestionar la falta de democracia en Venezuela, fueron alejando a Argentina de Washington.

Se sumó la prioridad que el nuevo gobierno argentino dio a la relación con China, algo que preocupa a los EE. UU. en esta parte del mundo, como en otras.

Por último, los numerosos viajes de la nueva vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner a Cuba durante 2019, para visitar a su hija que estaba en tratamiento médico en dicho país —fueron ocho en ese año—, terminaron por deteriorar la relación bilateral. La posición del Gobierno argentino frente a la crisis política boliviana que produjo la salida de Evo Morales del poder, operó en la misma dirección.

Así, con el cambio de gobierno que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2019, Argentina pasó, de ser uno de los mayores aliados de Washington en América del Sur, a quedar como uno de los más alejados en términos políticos, con la excepción de Venezuela.

El país confirmó, una vez más, la actitud “oscilante” y “contradictoria” respecto a EE. UU., que ha caracterizado la relación bilateral, sobre todo, a partir de los años cuarenta del siglo XX.

Escenarios en la relación bilateral con Estados Unidos

Cuando el mundo todavía no ha superado el fuerte impacto generado por la pandemia, que origina fuertes incertidumbre sobre el futuro, no es posible una conjetura razonable sobre lo que puede suceder. Menos en la Argentina, país que ha demostrado, desde mediados del siglo XX, una fuerte volatilidad o imprevisibilidad tanto en lo político como en lo económico, y ello determina la incertidumbre sobre el rumbo de su política exterior.

Para suplir esta falta de posibilidad de apostar por un futuro probable —dado que, además, un cambio de gobierno en Argentina suele implicar un giro drástico en la orientación de las políticas—, trataremos de diseñar tres escenarios posibles:

1. La Argentina vuelve a intentar una alianza con Estados Unidos

Es el tipo de relación bilateral que se dio recientemente en la presidencia de Mauricio Macri y, en la última década del siglo XX, en el gobierno de Carlos Menem. En ambos casos, se dio una convergencia entre Washington y Buenos Aires, tanto en la política exterior como en la económica. Como se analizó precedentemente, la Argentina suele oscilar entre la búsqueda de una alianza y un modelo de confrontación con la potencia hemisférica. La opinión pública argentina es una de las más críticas hacia EE. UU. de América Latina, pero, al mismo tiempo, muestra una preferencia en materia de consumos, muy marcada hacia lo que produce dicho país, incluidos los contenidos culturales.

Hoy, no parece fácil ni probable un nuevo giro hacia Washington en Argentina, por lo menos, en el corto y mediano plazo. Los tres años y medio que tiene por delante Alberto Fernández y la eventualidad —ninguna certeza— de su reelección o de que otro candidato de su coalición volviera a ganar en 2020, implicaría que el período 2020-2028 se daría bajo una actitud argentina de crítica o confrontación hacia EE. UU., aunque bajo el planteo de que el país tiene una política exterior independiente.

Para que se produzca nuevamente la búsqueda de la alianza con Washington, deberían darse dos condiciones: una situación económica difícil con el fracaso del modelo populista y un nuevo gobierno, que produzca un giro político-ideológico hacia lo que hoy puede entenderse como centro-derecha. Graves crisis económicas, como puede ser una hiperinflación como tuvo lugar en el tránsito de la penúltima a la última década del siglo XX, cuando dicha crisis permitió a Carlos Menem generar el

ciclo de alianza con EE. UU. más prolongado de la historia argentina. Este escenario no parece ni próximo ni probable hoy en día, pero tampoco lo tenía la llegada de Menem al poder y la política que adoptaría, un año antes de que llegara al poder cuando era percibido como un candidato populista. Un año antes de que llegara Menem, tampoco su triunfo parecía probable, aunque sí su orientación político-ideológica en caso de ganar.

2. La confrontación con Estados Unidos

Es el curso que parece ir tomando el Gobierno argentino que asumió el 10 de diciembre de 2020. No es un camino irreversible todavía, pero la política exterior se inclina en esta dirección. Es claro que, de ganar el candidato demócrata en los EE. UU. el 3 de noviembre, la relación bilateral argentino-estadounidense podría tener modificaciones. Perón en el poder (1946-1955) comenzó con una retórica de confrontación con EE. UU. y terminó con una aproximación, que no llegó a ser alianza. Durante los 12 años de gobiernos kirchneristas —el de Néstor Kirchner de 2003-2007 y los dos de su esposa Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015—, el inicio del período se dio en una actitud que puede ser calificada de “neutral” por parte de Argentina respecto a EE. UU. Pero, con el transcurso del tiempo, gradualmente derivó en confrontación. Hacia el final del segundo gobierno de Cristina Kirchner, el conflicto con Washington por el acuerdo con Irán, respecto a la autoría del atentado suicida contra la mutual judía AMIA en 1994 y con el secuestro de un avión militar estadounidense en el aeropuerto de la capital argentina, generó una fuerte tensión bilateral. En 2013, Argentina enfrentaba un riesgo cierto de *default* y fue entonces un préstamo en yuanes del Gobierno chino lo que permitió evitarlo. Cuando la entonces presidenta Cristina Kirchner asistió a su última asamblea de las Naciones Unidas en 2015, se reunió con solo dos presidentes del mundo: los de China y Venezuela. Fue un claro mensaje hacia dónde se inclinaban sus alianzas. Esta línea continúa vigente en el ala más radicalizada de la coalición política que hoy gobierna la Argentina.

La historia dice que hay momentos en los cuales las circunstancias radicalizan las posiciones. El último gobierno militar pretendía una buena relación con Washington. Pero, en 1978, al negar su concurso al boicot cerealero contra Rusia, como represalia a la invasión a Afganistán, terminó enfrentándose con EE. UU. Con la llegada de Reagan a la presidencia en 1980, el gobierno de facto argentino tuvo mejor relación con EE. UU., pero la guerra de las Malvinas, al enfrentarse militarmente Argentina con el Reino Unido, que era y es la segunda fuerza militar

de la OTAN, terminó también enfrentado con EE. UU. y aliado de hecho con sus enemigos en los organismos internacionales.

3. La diversificación de las relaciones exteriores de Argentina

Es la postura que parece más conveniente para un país mediano emergente, como es la Argentina, ubicado en el extremo sur de América. Puesto que estamos en la tercera década del siglo XXI, podría implicar una buena relación política con los EE. UU., un vínculo importante con China en materia de comercio e inversiones, una relación relevante con Europa en lo político y económico, que evite al país sufrir en sus propios intereses la pugna entre EE. UU. y China que hemos mencionado, y una presencia protagónica en el marco regional, que implique ante todo una buena relación estratégica con Brasil, con quien comparte el Mercosur y una ubicación geográfica contigua.

Pero ello, en los hechos, no resulta fácil de llevar adelante. Al hacer un balance del 2020, el gobierno presidido por Alberto Fernández tiene una relación difícil con EE. UU., buena con China, está en conflicto con Brasil y mantiene una actitud ambigua con la Unión Europea, al buscar teóricamente el acuerdo de libre comercio con ella, pero, al mismo tiempo, complicar la negociación.

Como dijimos, históricamente, la Argentina ha tenido una postura “oscilante” frente a EE. UU., pasando de buscar una alianza Washington-Buenos Aires, a asumir una postura de confrontación, apoyándose en antagonistas de la política estadounidense. Por esa razón, este escenario que parece el más lógico, en la práctica, es el más difícil de alcanzar.

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA OTRAS POTENCIAS GLOBALES: RUSIA Y CHINA

CARLOS BIVERO

5

El siglo XX vio a los Estados Unidos promover normas y crear instituciones multilaterales basadas en la concepción de que el derecho internacional debía ser fundamento del entendimiento entre naciones y el mecanismo de solución de sus desencuentros ¹. Aunque tal aspiración no era nueva, ni exclusivamente estadounidense, dos guerras mundiales y la Guerra Fría propiciaron que esos parámetros para un orden internacional pareciesen, al cambio de centuria, sólidamente aceptados y casi imposibles de revertir. Sin embargo, en EE. UU. la tensión entre esta visión idealista y misionera, y la tentación al unilateralismo o, cuando menos, a mantener para sí una reserva de excepción, estuvo siempre presente en su conducta. Numerosas son las instancias en que, a lo largo del tiempo, los Estados Unidos han repudiado las reglas de coexistencia que la propia evolución del derecho internacional tendió a imponerles, desde las memorables decisiones de no participar en la Sociedad de Naciones (1919) y en la Organización Mundial del Comercio (1947), hitos fallidos de la estructura institucional multilateral que ellos mismos propiciaban, hasta ya entrado el siglo XXI, casos tan notables como el de su rechazo a suscribir nuevos marcadores del derecho internacional como los de la Convención del Mar y de la Corte Penal Internacional, pasando por sus recurrentes polémicas con la propia ONU, sus foros y sus instituciones especializadas, que los han llevado a veces a retirarse, a veces a negarles el financiamiento debido, en una tensión permanente entre unilateralismo y un multilateralismo idealista, cuando no condicionado.

Dos tendencias se mantienen hasta hoy vigentes en las relaciones externas de los EE. UU., que ayudan a entender su aproximación a los retos de una sociedad internacional en permanente cambio. En primer lugar, la tendencia no tanto a un aislacionismo como a mantener un compromiso condicionado o una reserva de interés nacional de su política internacional con un orden mundial normativo. En segundo lugar, el recurso selectivo al pragmatismo, a los sistemas de alianzas y a la cooperación internacional, por sobre la imposición o la confrontación, para así darle visos de estabilidad al orden internacional aun en situaciones de mutación o

¹ Ikenberry, G. John. "Les Etats-Unis et le multilatéralisme". En *La puissance américaine, La Documentation Française, Questions Internationales*. N.º 3, septiembre-octubre 2003, pp. 39-46.

de alta tensión. El trasfondo, sin embargo, siempre fue que el orden internacional se fundamenta en los valores y principios que identifican a EE. UU., trasladados al plano del derecho internacional y de las instituciones multilaterales, e inscritos en la Carta de las Naciones Unidas.

Con el propósito de ilustrar las tensiones en la operatividad del sistema y su resolución, se puede pasar revista rápida a cómo EE. UU. asumiese el reto de gerenciar los cambios al orden internacional que la realidad aconsejaba o imponía, resaltando sea su idealismo, sea su pragmatismo. Tal fue el caso, bajo la presidencia de Richard Nixon, con la admisión de la República Popular China² a las Naciones Unidas (1971) y con la normalización de relaciones que le siguió (1972). Igual puede argumentarse bajo la presidencia de George H. W. Bush en relación al colapso de la URSS, cuando Washington movilizó la cooperación internacional a favor de la recién establecida Federación de Rusia, le aseguraba al nuevo estado la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad y, en momentos de absoluta hegemonía, en ocasión de la primera cumbre del Consejo de Seguridad (1992), ratificaba su compromiso con la Carta de las Naciones Unidas y con su rol en la salvaguarda de la paz y seguridad internacionales. Durante la presidencia de Bill Clinton, EE. UU. puso su incontestado poder en respaldo de las Naciones Unidas en crisis tan complejas como, entre otras muchas, la de la disolución de la Federación de Yugoslavia, sin por ello dejar de actuar a veces unilateralmente, como fuese el caso de la invasión a Somalia para proteger la ayuda humanitaria³ autorizada por la ONU.

Esta dualidad, a la cual la sociedad internacional se adaptó con pragmatismo —porque, en última instancia, las excepciones y desvíos por parte de EE. UU. ni destruyeron el sistema ni los marginaban del mismo totalmente—, cambió de naturaleza a partir del 11 de septiembre de 2001. Agredido directamente, Estados Unidos, bajo la presidencia de George Bush hijo, se pronunció por actuar unilateralmente, no solo en ejercicio de su legítimo derecho a la defensa, sino, sobre todo, como expresión de su voluntad de recurrir sin reservas a su poder militar y económico para asegurar su seguridad y sus intereses nacionales. El orden internacional fue puesto a prueba de manera brutal, pero EE. UU., su pilar fundacional y operacional, adoptó fórmulas intermedias que lo mantendrían en una zona gris de acatamiento que evitó su disolución. La Estrategia de Seguridad Nacional adoptada en 2002⁴ estuvo así

2 Declaración de la Cumbre del Consejo de Seguridad sobre la responsabilidad del Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Nueva York, 31 de enero de 1992 (UN doc. S/23500 (1992).

3 Quizá el testimonio personal más directo e ilustrativo de la tensión entre unilateralismo y multilateralismo durante la Administración Clinton lo dio el secretario general de las NN. UU. (1991-1996), Boutros Boutros-Ghali, en sus memorias, cuyo título la ilustra: *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*. New York: Random House, 1999, p. 352.

4 National Security Strategy 2002. En georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002.

basada en la prevención y, más operativamente, en el recurso a la fuerza entendido como derecho al ataque disuasivo frente a cualquier amenaza, en particular, la del terrorismo⁵. El contexto para justificar la que se conoció como doctrina Bush le estaba servido en bandeja de plata, no solo por la naturaleza de la agresión sufrida, que hizo del terrorismo el enemigo principal de toda la sociedad internacional, sino también por la situación en Rusia, su principal rival estratégico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, debilitada por una compleja transición política y económica, y por el aún incipiente resurgimiento de la potencia militar y tecnológica de China. En tal ambiente unipolar⁶ — aunque EE. UU. nunca asumió que podía obviar la necesidad de aliados —, la tentación al ejercicio hegemónico del poder fue irresistible y llevó a Washington a tomar iniciativas unilaterales, como lo fue la segunda invasión de Irak (2003), en la que su afiliación al orden multilateral pasó a ser más de forma que de fondo, y a recurrir a coaliciones y alianzas expresamente activadas, como también lo hiciese en Afganistán, que dieron inicio a una nueva etapa en el orden internacional signada por su cuasiabsoluta indiferencia a la necesidad de cooptar el consentimiento previo de cualquier foro e, incluso, de respetar normas elementales del derecho de guerra y humanitario si los objetivos de seguridad nacional estuviesen en juego. La doctrina militar del despliegue y uso preventivo de fuerza, elaborada para apuntalar estas nuevas realidades, no consintió subordinaciones a nadie, aunque, de nuevo, dio cabida a los aliados dispuestos a cooperar. Esta orientación de la política exterior y de seguridad de los EE. UU. se mantuvo solo parcialmente durante el primer período presidencial de Barak Obama⁷, quien, sin llegar a subordinar los intereses de seguridad nacional de EE. UU. al consentimiento previo de terceras partes, intentó una mayor concertación internacional, entendiendo que los EE. UU. no podrían ni a ellos les correspondía, por sí solos, reformular el andamiaje institucional internacional frente a novedosos problemas de alcance global, ni poner coto a las principales amenazas a la paz y a la seguridad internacionales de su tiempo.

Aunque la guerra contra el terrorismo liderada por EE. UU. concitó esfuerzos colectivos y obtuvo victorias memorables, el duradero impacto de la crisis económica de 2008, los síntomas de agotamiento por el interminable y costoso despliegue militar en escenarios de conflictos no convencionales, y las dudas sobre su efectividad comenzaron a propiciar una reflexión sobre cuál había de ser la posición de EE. UU. frente a nuevas realidades como el resurgimiento de China y Rusia.

5 “The Bush Doctrine”. *Frontpagemagazine.com*. 7/10/2002. En carnegieendowment.org/2002/10/07/bush-doctrine-pub-1088.

6 Ikenberry, G. John *et al.*; “Unipolarity, State Behavior and Systemic Consequences”, en *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 33 y ss.

7 National Security Strategy 2010. En obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/iss_viewer/national_security_strategy.pdf.

El quiebre del ya frágil consenso sobre el orden mundial que a duras penas se había logrado preservar puede ubicarse con la adopción de la Estrategia de Seguridad Nacional anunciada en 2015⁸. Si bien esta mantenía la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas nucleares entre sus objetivos primordiales, adoptaba unos énfasis que, sin llegar a cuestionar los principios, instituciones y procedimientos del orden establecido, representaban el regreso con fuerza a la política exterior norteamericana de, por una parte, la ideología, centrada en temas como la democracia y los derechos humanos, y por otra, de la seguridad nacional, ilustrada en el paso de la tradicional prioridad por la seguridad de Europa y Medio Oriente a un nuevo foco principal en Asia-Pacífico y, en menor medida, en África (*rebalancing*). Ciertamente, en Europa, y más aún, en Asia-Pacífico, las Administraciones Obama, entendiendo que la base del poder norteamericano es su economía, le dieron énfasis a recuperar su estabilidad y proyección externa, negociando nuevas asociaciones de libre comercio susceptibles no solo de vincular intereses propios y de aliados, sino también de marginar y debilitar las potencialidades peligrosamente emergentes de Rusia y de la República Popular China. En materia de no proliferación de armas nucleares, se alcanzaron acuerdos relevantes con Corea del Norte y con Irán; en el hemisferio occidental, se alcanzó una distensión pragmática con Cuba; y en materia de cambio climático, EE. UU. se involucró a fondo en la negociación multilateral y suscribió el Acuerdo de París.

Pero estos logros de una política exterior y de seguridad respetuosa del multilateralismo y de la acción concertada no fueron vistos por todos los sectores políticos y de opinión dentro de los EE. UU. como equilibrados ni a tono con el interés nacional; más grave aún, fueron entendidos como antagónicos por importantes sectores de la comunidad internacional como Rusia, China e importantes países emergentes, interesados en dar paso a un nuevo orden internacional con focos de poder atomizados y sin unidad de valores a la cual subordinarse o aspirar, en el cual asumir liderazgo y participación destacados.

Estas tensiones se evidenciaron de manera notable con la Primavera Árabe, durante la cual la defensa de la democracia y de los derechos humanos pasó de ser un lineamiento de política exterior “suave” de EE. UU. a convertirse en una cruzada militante. En Libia y en Siria, países de regímenes autoritarios responsables de graves y sistemáticos abusos de derechos humanos, la acción internacional liderada por EE. UU. se centró en el cambio de régimen y en el apoyo, incluso armado, a los sectores de oposición. Esta tendencia a privilegiar los “valores americanos” en las relaciones internacionales fue vista con alarma

8 National Security Strategy 2015. En obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy.

por Rusia y China, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y por los países No Alineados, quienes vieron en estos desarrollos una recurrencia extremadamente peligrosa hacia el unilateralismo⁹, una injerencia indebida en asuntos internos de los estados, violaciones del derecho internacional por causas consideradas completamente ideológicas, pero, sobre todo, causales de alta inestabilidad internacional, cuyos motivos no solo eran de dudosa fundamentación sino cuyas consecuencias probaban ser desastrosas en tanto introducían en el orden global, construido formalmente en torno a la Carta de las Naciones Unidas, procedimientos y razonamientos que podrían debilitarlo de manera peligrosa.

Así, al término de la segunda Administración Obama, EE. UU. se encontró en la paradójica situación de liderar una visión estratégica global que no gozaba de consenso interno y que, en partes muy relevantes, tampoco lo tenía a nivel internacional. Ya no se trataba solamente del recurso siempre a la mano de EE. UU. de permitirse excepciones al orden establecido, sino de una mala interpretación de la propia capacidad para imponer unos valores y unos procedimientos, de la disposición del sistema para aceptarlos, así como de la voluntad del propio país para respaldarlos. Estas contradicciones y el desgaste que conllevaban fueron puestos a provecho por Rusia y China, potencias que, mientras los EE. UU. intentaban reconstruir su economía y reorientar su liderazgo global, explotaban sus contradicciones y desarrollaban activamente sus propias capacidades económicas, financieras, tecnológicas, militares, diplomáticas y comunicacionales para desafiar activamente en el escenario internacional a lo que percibían ya como un hegemonismo confuso y riesgoso de los Estados Unidos.

El orden mundial resultante de esta dinámica ya no es uno marcado por la hegemonía de EE. UU., con sus virtudes y defectos. La oportunidad perdida de un *aggiornamento* consensuado, liderado por EE. UU., tiene seguramente muchas causales, pero lo cierto es que, casi treinta años después del fin de la confrontación Este-Oeste, la realidad es la de un reto directo por parte de otras naciones a su liderazgo mundial y a un orden internacional estructurado en torno al mismo. Es en este contexto que se inscriben las actuales relaciones entre EE. UU., Rusia y China.

“America First”

La presidencia de Donald Trump, electo en 2016 bajo el lema nacionalista “America First”, cierra un ciclo en la política internacional de los EE. UU. e inicia

9 “The Declaration of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the Promotion of International Law”. Beijing, 25/06/2016. En mid.ru/en/foreign_policy.

otro, caracterizado, no por un regreso al aislamiento o por el cuestionamiento más o menos fuerte de una u otra política previa, sino por una reformulación integral de la visión de seguridad nacional de los EE. UU. para el mediano y largo plazo, sobre la cual restablecer, no tanto el liderazgo moral, sino la potencia y las capacidades competitivas del país. Lograr hacerlo a niveles sin competencia posible son prioridades ahora absolutas. De allí el polémico repudio radical tanto a la visión internacionalista y conciliadora de Obama y a todo lo negociado durante sus dos administraciones —incluyendo los acuerdos económico-comerciales con Asia-Pacífico y con Europa, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, los acuerdos de desnuclearización y de no proliferación con Corea del Norte e Irán, y la reversión de la distensión con Cuba, entre otros—, como la reticencia a continuar militarmente comprometidos en el terreno en conflictos civiles generados en defensa de la democracia y los derechos humanos (Libia y Siria).

En su primera intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰, el presidente Trump subrayó como objetivos prioritarios de su Administración fortalecer la economía de los EE. UU. y su poderío militar, base para enfrentar los retos del terrorismo, de la proliferación de armas nucleares y de los estados forajidos (*rogue-states*). La visión de la realidad internacional que subyace carece de complacencias y se centra en la denuncia con fuerza de los autoritarismos antisistema y sus alianzas, las redes criminales dedicadas al tráfico de armas, estupefacientes, tecnologías y personas, focalizados en Corea del Norte, Irán, Cuba y el terrorismo islámico, vistos casi como agentes provocadores frente a los cuales se imponen nuevos enfoques y un compromiso colectivo. En esta visión carente de referencias idealistas, se inscribe el anuncio de una determinación a implementar nuevos parámetros de intervención y retiro internacionales para sus fuerzas armadas, indicativos de una fuerte reticencia a mantenerse atado indefinidamente a conflictos sin una clara solución militar o diplomática, y a reformular el pensamiento estratégico norteamericano.

China y Rusia: las “potencias revisionistas”

Poco tiempo después de esbozar su visión ante las Naciones Unidas, el presidente Trump presentó al Congreso la Estrategia Nacional de Seguridad, titulada “America First”, que enmarcaría su acción de gobierno en la materia, tanto a nivel interno como internacional¹¹. La crítica a las administraciones demócratas, acusadas de complacencia, descuido e ingenuidad irresponsable se expresa sin reservas:

10 “Remarks by President Trump to the 72nd United Nations General Assembly”. Nueva York. 9/09/2017. En [Whitehouse.gov/briefings-statements/remarks](https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks).

11 National Security Strategy 2017. En [whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf).

Se creyó que el poderío americano se mantendría automáticamente y que nadie lo desafiaría. Los EE. UU. empezaron a ir a la deriva. Experimentamos una crisis de confianza y renunciamos a nuestras ventajas en áreas críticas. Tomando por dadas nuestras ventajas políticas, económicas y militares, otros actores pusieron poco a poco en práctica sus planes de largo plazo para desafiar a los EE. UU. y para adelantar agendas opuestas a ellos, a nuestros aliados y a nuestros socios¹².

La visión que la Estrategia describe es la de un país acosado por enemigos y competidores, que necesita restablecer sus capacidades para afrontar el desafío, y que está decidido a lograrlo en todo cuanto se requiera, de manera que la paz —como lo expresa la sección respectiva (*“Peace through Strength”*)— quede de nuevo asegurada por la fortaleza de la nación. La seguridad interna, la prosperidad económica, la competencia con adversarios, la cooperación con aliados y la promoción de la “influencia americana” son los pilares que la orientan y que se expresan de distintas maneras en los diversos escenarios internacionales. Tres son los conjuntos de adversarios y contendores externos identificados: las “potencias revisionistas” de China y Rusia; los “estados forajidos” de Corea del Norte e Irán; y las organizaciones transnacionales calificadas como amenazas (*“Transnational Threat Organizations”*). Aun cuando la Estrategia deja claramente dicho que EE. UU. no busca imponer sus valores a nadie, ni cae en calificar ni a Rusia ni a China de enemigos, ni cierra la puerta a la cooperación con ambos países en aspectos que puedan ser de interés mutuo, no deja dudas de que los visualiza como contendores que buscan poder e influencia global en perjuicio de los EE. UU. y que representan riesgos para la seguridad nacional e internacional:

Rusia y China quieren moldear un mundo antitético a los valores e intereses estadounidenses. China busca desplazar a los EE. UU. en la región del Indo-Pacífico, extender los alcances de su modelo económico estatista y reorganizar la región en función de sus intereses. Rusia busca restablecer su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia en sus áreas adyacentes...

La Estrategia constata el fracaso del intento de asimilar a China al orden internacional de la posguerra y de su esperada liberalización, señalando que, por el contrario, ha usado las oportunidades ofrecidas para expandir su poderío económico y militar a expensas de terceros, incluyendo a EE. UU. De igual manera, considera que Rusia tiene como meta debilitar la influencia de EE. UU. en el mundo y sembrar divisiones con sus aliados y socios, en particular por cuanto percibe a la OTAN y a la Unión Europea como amenazas. Sin ambages, la Estrategia visualiza el armamentismo ruso, nuclear y cibernético, “como el riesgo existencial más

12 *Ibid.*; *passim*. Traducción propia para esta cita y las sucesivas del mismo documento.

significativo contra los Estados Unidos”, así como para sus aliados por su empeño en desestabilizar la “frontera euroasiática”.

En suma, la Estrategia asume como tesis orientadora central el renacimiento con fuerza de la competencia entre grandes potencias y, consecuentemente, la necesidad de formular una táctica de disuasión ajustada a las nuevas realidades y dejar atrás la condescendencia hacia lo que estas implican. La constatación de que Rusia y China están “desafiando nuestras ventajas geopolíticas e intentando cambiar a su favor el orden internacional”, desarrollando “influencia tanto regional como global” y “posicionando capacidades militares para negarle acceso a EE. UU. en situaciones de crisis y restringir sus posibilidades de operar libremente en tiempos de paz” lleva a la Administración Trump a asumir como doctrina de seguridad nacional el desarrollo de lo que denomina una “sobre paridad” (*overmatch*), susceptible de disuadir cualquier amenaza, y que conlleva el desarrollo de “innovadoras capacidades”, restablecer el apresto para entrar en guerras mayores, aumentar el tamaño de sus fuerzas armadas de manera de que pueda operar a escalas y duraciones suficientes y salir triunfantes en todos los escenarios, exigiendo a los aliados asumir la necesidad de actuar en la misma dirección. Los ámbitos de la competencia entre grandes potencias incluyen, además de aquellos específicamente militares, el espacio extraterrestre, el ciberespacio, la inteligencia artificial, la información, la diplomacia y la cooperación internacional. A nivel regional, cada realidad debe ser abordada recordando que un cambio en el equilibrio de poder en cualquiera de ellas —y, sobre todo, una incontrolable combinación de cambios— puede tener consecuencias globales y representar un riesgo de seguridad nacional. Para EE. UU., son tres las regiones donde deben ser evitados cambios desfavorables: Indo-Pacífico, Europa y el Medio Oriente, entendiendo por cambios desfavorables, sobre todo, la proyección de poder en ellas por parte de Rusia y China.

En la zona del Indo-Pacífico, el reto lo presenta China, acusada de utilizar la palanca económica de su comercio, su financiamiento y sus inversiones para “imponer sus aspiraciones geopolíticas”. En Europa, lo es Rusia, acusada de propiciar el debilitamiento de la alianza occidental, de agresión a países soberanos en sus zonas fronterizas y de despliegue armamentista como amenaza a la seguridad y estabilidad de aliados. En ambos casos, EE. UU. se propone reforzar los vínculos económicos, de cooperación y de seguridad con los países del área, ratificando la vigencia de sus compromisos de defensa, en particular con Taiwán, Corea del Sur, Japón y la OTAN. Ambas potencias son también vistas como competidoras en África, en el hemisferio occidental, Medio Oriente y Asia Central, configurando un panorama de competencia geoestratégica global en la cual EE. UU. se ve a sí mismo

como responsable principal de “ejercer su poder para lograr un mundo más seguro, próspero y libre”.

En la subsiguiente Estrategia Nacional de Defensa 2018¹³, que enmarca la postura de defensa actual, EE. UU. puntualizó aún más claramente la situación:

Estamos emergiendo de un período de atrofia estratégica, conscientes de que nuestras ventajas competitivas militares se han erosionado. Enfrentamos un desorden global (...) y un entorno de seguridad más complejo y volátil (...) La competencia estratégica interestatal, y no el terrorismo, es hoy la preocupación principal en materia de seguridad nacional de los EE. UU. (...) China es un competidor estratégico que recurre a la economía con fines predatorios y de intimidación en tanto militariza aspectos del Mar del Sur de China. Rusia ha violado las fronteras de países vecinos y busca imponer su veto sobre las decisiones económicas, diplomáticas y de seguridad de sus vecinos (...) Rusia y China buscan moldear un mundo consistente con su modelo autoritario, obteniendo un poder de veto sobre las decisiones de las demás naciones (...) El blanco son los Estados Unidos y, por tanto, la meta de EE. UU. pasa a ser disponer de unas fuerzas armadas capaces de “competir, disuadir y ganar”.

La voluntad para sobrevivir¹⁴

La Estrategia de Seguridad Nacional que guía a la Administración Trump está imbuida por su convicción de que EE. UU. debe, en beneficio propio y de los valores liberales que encarna, mantener la estabilidad y la paz internacionales, y de que puede hacerlo sobre la base de la disuasión que se deriva de una proyección abrumadora de poder. Su convicción está basada no solo en una valoración de sus capacidades económicas y tecnológicas sino, también, en una aguda percepción de que sus disensos domésticos durante casi una década, que afectasen seriamente la inversión en defensa, fueron puestos a provecho sin escrúpulos por sus competidores, al punto de plantearle desafíos políticos, diplomáticos y militares directos en áreas críticas para su seguridad y la de sus aliados. Así, recuperar su hegemonía, con todas sus implicaciones, pasó a ser un tema de consenso político como quizá no lo era otro de naturaleza similar desde la agresión terrorista sufrida a principios de siglo.

13 National Defense Strategy of the United States of America 2018. “Sharpening the American Military’s Competitive Edge. Summary”. En dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf. La citas son traducción propia.

14 “The fundamental question of our time is whether we have the will to survive”. “Remarks by President D. J. Trump to the People of Poland, 6 July 2017”, cit. en *MSC Report 2020*. Ver infra nota (28).

“Si alguien cree que Rusia es nuestro amigo, se equivoca”¹⁵

Los acercamientos a Rusia por parte de EE. UU. desde la caída de la URSS nunca duraron mucho¹⁶. Más temprano que tarde, la ambición rusa de reconstituir su espacio de absoluto predominio político, económico y estratégico¹⁷ y de minimizar la presencia e influencia occidental, en particular de la Unión Europea y de la OTAN, se impuso sobre cualquier otra razón, incluso, las de cooperar en temas de interés común como lo fueron la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas nucleares, o la superación del aislamiento económico ruso de la economía global. La obsesión rusa de repositionarse como una gran potencia en un mundo que define como multipolar, capaz de competir y, si es necesario, desafiar a las demás, en particular a EE. UU., constituye su motivación más amplia¹⁸. Una y otra la han llevado a actuar con decisión en el escenario regional, tanto asiático como europeo. Lo ilustran sus injerencias sin escrúpulos en el Cáucaso, en Moldova e, incluso, sus invasiones de territorios en Georgia y Ucrania. Su intervención en el conflicto civil en Siria, y más recientemente en las negociaciones de paz en Libia, casos en los cuales ha pasado a ejercer peso un militar y político que la han convertido en árbitro de cualquier arreglo de paz, han obligado a la comunidad internacional a reconocer la realidad de un entorno que dejó de ser unipolar. La invasión de Crimea y la voladura del avión de Malaysian Airlines en 2014 representaron la ruptura definitiva con Occidente, y tuvieron como consecuencia la imposición de sanciones, el fortalecimiento operativo de la OTAN¹⁹ y, si no el fin, cuando menos la suspensión de los esfuerzos de acercamiento diplomático y cooperación de seguridad. No por ello Rusia ha cesado en sus desafíos a EE. UU. Con la reactivación de sus vínculos de la era soviética con Cuba y Nicaragua, y su nueva intromisión política y militar en Venezuela, queda atrás cualquier malentendido sobre si el reto ruso a EE. UU. a nivel internacional es serio o no. Más aún, con la interferencia comprobada en el proceso electoral estadounidense de 2016, se cierra el ciclo de deterioro en las relaciones, que lleva a Rusia a ser vista no solo como un competidor sino como un antagonista,

15 McCaul, Michael T. “Ranking Member, Hearing before the House Committee”. En *Foreign Affairs*, 116 th. Congress, 1/5/2019. Serial núm. 116-31. En <https://www.govinfo.gov/context/pkg/CHRG-116hrg36135/pdf>.

16 Para un repaso integral de las relaciones entre Rusia y los EE. UU., ver: Welt, Cory. “Russia: Background and U. S. Policy”. *CRS Reports*, R44775 21/8/2017. En <https://crsreports.congress.gov>.

17 Los distintos esfuerzos incluyen la Comunidad de Estados Independientes (1991), la Comunidad Económica Centroasiática (1994), la Unión Rusia-Bielorrusia (1996), y la Comunidad Económica Euroasiática (2000), a la cual reemplaza en 2015 la Unión Económica Euroasiática. Véase Marciaq, Florent. “L’Union économique euroasiatique, projet-phare de Vladimir Poutine?” En *Questions Internationales*. N.º 85-86, mayo-agosto 2017, *La Documentation Française*.

18 En ocasión de la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, el presidente de Rusia, V. Putin, rechazó formalmente el concepto de un mundo unipolar. Citado por O’Rourke, Ronald, p.22, nota 65.

19 Belkin, Paul. “NATO: Key Issues Following the 2019 Leader’s Meeting”. *CRS Report*, R46066, 3/3/2020. En <https://crsreports.congress.gov>.

por no decir como un enemigo. De hecho, si bien la Administración Trump ha actuado hacia Rusia consciente de la necesidad de mantener abiertos los canales de comunicación y de no cerrarse a una cooperación selectiva en temas de interés nacional (Corea del Norte, tratados sobre armas nucleares, terrorismo), los ánimos en el Congreso han sido mucho menos tolerantes a una convivencia sin condiciones, aprobando una panoplia de sanciones sobre Rusia y sobre la nomenklatura putinista en respuesta a la situación en Ucrania, a las violaciones de derechos humanos, a la interferencia cibernética en las elecciones, y a la corrupción rampante del régimen. Pero el cambio más significativo se produjo en el área de seguridad y defensa, en la cual la confrontación geoestratégica entre grandes contendientes, en particular con Rusia como potencia nuclear, pasa a ser la base para la reformulación integral de las estrategias de defensa, de sistemas de armas, de escenarios de conflicto y de despliegue operacional, y de negociaciones en materia de control y reducción de armas nucleares de los EE. UU. para el mediano y largo plazo, como no sucedía desde el fin de la Guerra Fría, con una reorientación de prioridades en materia de asignaciones presupuestarias e inversiones que aún está en proceso²⁰.

“Si hacemos lo que debemos hacer, China volverá a ser China”²¹

Superados todos los escenarios geoestratégicos de la Guerra Fría, ya a principios de siglo, se hacía evidente que China se encontraba en una etapa que algunos analistas definían como “el fin del proceso de alcanzar y el comienzo del proceso de sobrepasar”²² a Occidente. EE. UU. no se ha opuesto nunca a una China próspera, por el contrario, en gran medida lo facilitó integrándola a la economía global, abriéndole oportunidades con su comercio e inversiones, y fomentando con ello una dependencia mutua sin precedente y facilitando a China convertirse en la segunda economía del mundo. Pero ni su participación en una economía globalizada ni su prudencia y cautela en el escenario internacional y regional supusieron para China el abandono ni la subordinación de su meta histórica de constituirse en una nación que nunca jamás pudiese ser abusada o presionada de nuevo por potencias extranjeras, como lo fue en el siglo XIX por Occidente o en el siglo XX por Japón, ni debilitada por guerras civiles, ni mucho menos fragmentada territorialmente. Para China, las nuevas realidades hacían necesaria un nuevo modelo de relacionamiento

20 O'Rourke, Ronald. “Renewed Great Power Competition. Implications for Defense - Issues for Congress”. *CRS Reports*, R43838, 12/3/2020. En <https://crsreports.congress.gov>.

21 Tsé-Tung, Mao, citado por André Malraux, en *Le Miroir des Lambes, I. Antimémoires*. París: Gallimard, NRF, 1976, vol. 2, p. 450.

22 Jullien, Francois. “L'Europe, la Chine: une alternative pour la pensée”. En *Dossier La Chine, La Documentation Française, Questions Internationales*. N.º 6, marzo-abril 2004.

bilateral, y este debía basarse en lo que denomina “relación entre grandes potencias” o “entre grandes países”, que tomase acta de aquellas²³.

A su vez, a EE. UU. le resultaba imposible no reconocer que, si su interés nacional residía en un *rebalancing* de su postura geoestratégica y en una proyección sin oposición en la región amplia que comenzó a denominar el Indo-Pacífico —cuyo centro neurálgico es China—, los éxitos de China serían inevitablemente un reto de seguridad nacional, tanto más si China, además de sus metas de desarrollo económico acelerado, diese fuelle a una sistemática modernización militar, redujese su tolerancia hacia cualquier pretensión independentista de Taiwán o democrática de Hong Kong, y comenzase a ejercer con agresividad reivindicaciones territoriales susceptibles de alterar el equilibrio regional. Pero, como ya se ha comentado, el reconocimiento de estos retos no fue objeto de seguimiento apropiado en la doctrina y en las políticas de seguridad nacional de EE. UU. sino hasta casi finales de la segunda década del siglo.

Le tocó a la Administración Trump sentar los lineamientos de la nueva política hacia China y, para bien o para mal, escogió la confrontación como preámbulo de nuevos equilibrios. Así fueron, en lo económico, las decisiones de enfrentar los desequilibrios cuantitativos acumulados y los condicionamientos en el acceso al mercado de bienes, servicios y capitales, y la fuga y sustracción de propiedad intelectual, abriendo un polémico y condicionado (vía retaliaciones tarifarias) proceso de negociaciones bilaterales, cuya efectividad aún está por evaluarse. Pero el desafío competitivo planteado está lejos de ser meramente económico y tecnológico²⁴. La China contemporánea, bajo la presidencia de Xi Jinping, ha evolucionado hacia ser un estado empeñado en difundir internacionalmente un modelo político y económico, estatista, enemigo de las libertades individuales y los derechos humanos, directamente contendor del Occidental liberal, respaldando sus ambiciones con ingentes recursos financieros y con una estrategia de reformulación del orden multilateral de cooperación internacional²⁵, tanto en asociación con terceros países (caso BRICS y del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones), como independientemente (caso de la Overseas Belt and Road Initiative de 2013), cuyos objetivos inmediatos están en su entorno regional. Y es en este último contexto que el desafío asume visos, incluso, territoriales, con el paso de reivindicaciones

23 Lawrence, Susan V. “U.S. – China Relations: An Overview of Policy Issues”, *Congressional Research Service*, R41108, 1/8/2003, p. 64.

24 Las aspiraciones chinas de convertirse en una superpotencia en cibernética y nuevas tecnologías, combinado con la resistencia por EE. UU. de permitir a las nuevas tecnologías y productos chinos penetrar los mercados occidentales, han sido vistas como el comienzo de una partición tecnológica del mundo.

25 Awe, Thomas y Wenniges, Tim. “China: A Driving Force among Unequal Partners”. En Rieck, Christian E.; Schmidt, Lars Peter; Friedrich, Mark A. *et al.* “One Plus Four. BRICS - Ambition for Geopolitical Reform and Chinese Dominance”, *International Reports*, 3/2016, *Rise and Fall of Regional Powers*. En kas.de/internationalreports.

diplomáticas a iniciativas militares, económicas y políticas en respaldo de las mismas, como es el caso en el Mar de China y en relación a Hong-Kong y a Taiwán.

Como lo subraya un reciente estudio del Center for New American Security, “el desafío de China va al corazón de los valores que los americanos más precian: su seguridad, su prosperidad y sus libertades; y el meollo de tal desafío (...) se ubica en el Indo-Pacífico”²⁶. De allí que el reto de las relaciones con China suponga para este centro de análisis bipartidista, en primer término, priorizar la competencia planteada por China y responder a ella de manera integral y coordinada, para lo cual son necesarios el rescate de la competitividad de EE. UU. en todos los órdenes (militar, tecnológico, económico, diplomático, ideológico y comunicacional), el apoyo de países aliados y socios, y un liderazgo proactivo en reformular un orden regional alternativo al planteado por China.

Un incierto porvenir

La pregunta obvia es si EE. UU. tiene hoy en día, en un contexto de fuertes antagonismos domésticos y de retos nacionales e internacionales simultáneos, la capacidad política de asumir los requerimientos múltiples que la competencia geoestratégica tanto con Rusia como con China le plantean. Ambos exigen compromisos de largo plazo, una visión compartida del interés nacional y una voluntad competitiva global que no se logra sin importantes sacrificios domésticos, ni sin aliados.

Como lo afirma el *Informe sobre riesgos 2020*²⁷ del Eurasia Group, el primer y principal riesgo que confronta el mundo lo constituye la inestable situación política en Estados Unidos, siguiéndole de cerca el riesgo de una ampliada y radicalizada competencia con China, en un proceso de creciente divergencia y oposición sistémica, menos inminente que aquel, pero quizá de un alcance mucho mayor. Valga comentar que el reto no está planteado solo para EE. UU., sino, como lo enfatiza el Munich Security Conference Report 2020, para todo Occidente²⁸. El orden internacional instituido sobre valores liberales confronta un desafío integral y Occidente está a la defensiva y dividido. La fuerza, por mucho que EE. UU. pueda desarrollarla y desplegarla para su defensa, nunca es la razón. El futuro dirá si, en esta coyuntura histórica, Occidente tuvo el valor de defender sus convicciones y de

26 “Rising to the China Challenge. Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific”. Center for New American Security, CNAS, diciembre 2019. En CNAS-Report-NDAA-final-6.pdf.

27 “Top Risks 2020”. Eurasia Group, 6/1/2020, actualizado el 19/03/2020. En eurasiagroup.net/issues/top-risks-2020.

28 “Munich Security Report 2020”. Westness. Munich Security Conference. En [securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityConferenceReport2020.pdf](https://www.munichsecurityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityConferenceReport2020.pdf).

actuar con la visión, generosidad y proactividad con que lo hizo a mediados del siglo XX. Aun así, quizá es ya tarde para impedir que se imponga en los hechos un orden mundial fragmentado en centros de poder e influencia competitivos.

LA RELACIÓN PETROLERA DE ESTADOS UNIDOS Y EL MEDIO ORIENTE

NORMAN PINO



La historia de las relaciones petroleras de los Estados Unidos con el Medio Oriente se remonta a principios del siglo XX, durante la Primera Guerra Mundial, cuando el petróleo comienza a desplazar progresivamente al carbón, como consecuencia de la decisión de convertir la poderosa flota naval inglesa del carbón al petróleo y la subsecuente conversión de muchos de los procesos industriales y del transporte marítimo mundial, lo que impulsa a las compañías petroleras de las grandes potencias del momento a disputarse el acceso a sus reservas de hidrocarburos¹.

La complementación entre la creciente necesidad de los países del Medio Oriente de obtener los capitales, los bienes industriales y la tecnología necesarios para acometer la explotación de sus reservas de hidrocarburos, y la necesidad de los EE. UU. de asegurarse el acceso a energía barata y abundante, se convirtió en la base fundamental de las relaciones de interdependencia que dominarían por mucho tiempo la naturaleza de los vínculos entre los EE. UU. y los países del área, en particular con los poseedores de amplias reservas de hidrocarburos del momento, como Arabia Saudí, Irán, Kuwait e Irak. Como consecuencia de ello, así como de los diferentes conflictos político-militares y religiosos de la zona, dichas relaciones han pasado por diversos altibajos a lo largo de su historia, tanto de orden económico y comercial como de carácter político-militar.

El Medio Oriente ha sido históricamente una especie de polvorín en permanente amenaza de explosión, debido no solo a las tensiones derivadas de la arbitraria división territorial impuesta por las potencias occidentales tras la disolución del Imperio otomano al finalizar la Primera Guerra Mundial y la creación del Estado de Israel —como consecuencia de la partición de Palestina en dos estados por parte de la ONU—, sino también por la irreconciliable animadversión que implica el abismo entre las diferentes corrientes del islamismo que dominan políticamente a sus países, básicamente entre suníes y chiitas.

El otorgamiento de las concesiones en 1933 por parte del Reino de Arabia Saudita a la empresa norteamericana Standard Oil of California (SOCAL), ya involucrada desde el inicio de la década en la exploración petrolera en Kuwait,

1 Yergin, Daniel. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*. Nueva York: Simon & Schuster, 1991, p. 155.

Bahrain y la propia Arabia Saudí, marca un hito en las relaciones petroleras de los EE. UU. con el Medio Oriente, ya que, a raíz de ello, vino a disputar la tradicional preeminencia británica en la zona desde inicios del siglo XX. Tras ello, se constituyó la empresa California-Arabian Standard Oil Company (CASOC), precursora de la que se convertiría eventualmente en la mayor empresa petrolera mundial hasta nuestros días: la Arabian-American Oil Company (ARAMCO)². Con el inicio de la explotación petrolera a gran escala, el Medio Oriente vino a conjugar su tradicional y estratégica importancia geográfica, como el punto de encuentro entre varios continentes, con una inusitada y extraordinaria capacidad de suplir energía barata y abundante al mundo entero, convirtiéndose así en una permanente y volátil zona neurálgica de preocupación mundial hasta nuestros días.

Para 1940, la producción de petróleo de Irán, Irak y Arabia Saudí equivalía a menos del 5 por ciento de la oferta mundial, frente a un 63 por ciento de los EE. UU. Sin embargo, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, el centro de gravedad del mundo petrolero mundial comenzaría a moverse inexorablemente de las cuencas petroleras de Tejas, México y Venezuela hacia el Medio Oriente. Aunque EE. UU. continuaría siendo por muchos años el principal productor mundial de petróleo —hasta 1974—, su participación en el contexto mundial comenzaba a declinar, y ya para 1948 importaba más petróleo del que producía, una situación que perduraría por décadas, hasta que la progresiva introducción de las técnicas de producción mediante fracturación hidráulica de los yacimientos, conocida como el *shale boom*, diera origen a un extraordinario crecimiento de su producción y determinara su reciente conversión en un exportador neto, condición que la *U. S. Energy Information Administration* (EIA) ha estimado que perdurará hasta el año 2050³.

Debido a la relativa abundancia de recursos petroleros domésticos y la fuerte influencia británica en el Medio Oriente, los Estados Unidos habían mostrado un interés muy limitado en el área hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, por lo que sus preocupaciones en materia petrolera estaban más bien enfocadas hacia las regiones de Asia, el Pacífico y Latinoamérica. Sin embargo, el bombardeo en octubre de 1940 por parte de Italia a las instalaciones petroleras del Emirato de Bahrain y a Dhahran, en la costa este de Arabia Saudí durante la Segunda Guerra Mundial, que aunque solo causó daños relativos, paralizó su incipiente producción, puso en evidencia desde entonces la vulnerabilidad de sus instalaciones petroleras, lo que motivó al reino saudí a procurar una alianza militar con alguna potencia extranjera

2 Nawwab, Ismail; Speers, Peter y Hoye, Paul. *Aramco and its World: Arabia and the Middle East*. Library of Congress 80-67897, "Arabian American Oil Company". Washington, D.C., 1980.

3 Según EIA en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42795>.

para prevenir futuros ataques que pusieran en peligro su producción petrolera y el flujo de peregrinos a la Meca, los dos pilares principales de la economía saudí para la época.

Paralelamente, a medida que el conflicto bélico mundial avanzaba y el petróleo se consolidaba como principal motor de la actividad bélica, industrial y del transporte, los EE. UU. vislumbraron la inmensa importancia estratégica de los recursos petroleros del Medio Oriente, especialmente de Arabia Saudí, lo que llevó al presidente F. D. Roosevelt a declarar el 16 de febrero de 1943 que “la defensa de Arabia Saudí era vital para la defensa de los EE. UU.”⁴.

Una reunión en febrero de 1945 entre el entonces rey Abdulaziz bin Saúd y el presidente Roosevelt, la primera en su tipo en la historia de ambas naciones, a bordo de un destructor norteamericano en el canal de Suez, básicamente con el fin primordial de buscar el apoyo de los saudíes al establecimiento de un Estado judío en Palestina, sirvió para sentar las bases de una duradera relación en el ámbito petrolero que continuaría por generaciones y aseguraría el acceso a las importantes reservas saudíes⁵.

Para finales de los años 30, las empresas Chevron y Texaco ya habían descubierto enormes volúmenes de crudo en la costa oriental de la península arábiga, y todo indicaba que el centro de gravedad de la producción y el suministro de petróleo mundial se desplazaría inexorablemente hacia el golfo Pérsico, una vez finalizada la guerra. Los EE. UU. se enfrentaban en ese momento al prospecto de una importante escasez de petróleo como resultado del explosivo crecimiento económico de la posguerra, lo que llevó al secretario de Interior de la época a proponer un plan para obtener el control directo del Gobierno sobre los recursos manejados por las empresas norteamericanas en Arabia Saudí⁶.

A raíz de ello, el presidente Roosevelt intentó más tarde asegurar el acceso a los recursos petroleros de Arabia Saudí mediante un acuerdo para adquirir todas las acciones de la CASOC, en el marco de la Ley para Promover la Defensa de los EE. UU. (*An Act to Promote the Defense of the United States*), mediante la cual suministraron alimentos, petróleo y material bélico a las naciones aliadas entre 1941 y agosto de 1945, iniciativa que finalmente no prosperó básicamente por la oposición del Congreso norteamericano.

4 Office of the Historian. “President Roosevelt to the Lend-Lease Administrator”. *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1943, The Near East and Africa*, vol. IV. En <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1943v04/d893>.

5 *Ibid.* Yergin, Daniel, pp. 403-405.

6 *Ibid.* Yergin, Daniel, pp. 396-399.

La posterior firma en 1951 de un Acuerdo de Asistencia para la Defensa Mutua entre los EE. UU. y Arabia Saudí marca el inicio de una profunda y a veces azarosa relación dominada por el binomio seguridad/petróleo, sobre el cual prosperará en adelante un creciente comercio de armas y el establecimiento de misiones de entrenamiento militar norteamericano en suelo saudí.

Para ese momento, los EE. UU. constituían el centro de investigación y desarrollo más avanzado del mundo en materia de hidrocarburos, mientras que los países del Medio Oriente carecían de los ingentes recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para embarcarse en la exploración y en el desarrollo de sus recursos. Los países del Medio Oriente, por su parte, eran cada vez más conscientes del papel que les tocaría jugar en adelante en el ámbito de la geopolítica mundial, como importantes productores de energía, así como de su vulnerabilidad en materia militar y de defensa. De esta forma, la creciente necesidad de abundantes fuentes de hidrocarburos y la disponibilidad de amplios recursos técnicos y financieros se conjugaron de manera natural con la necesidad de capitales y tecnologías que los países del área no tenían. Como resultado de ello, la interdependencia entre los EE. UU. y los países productores de petróleo de la zona dio pie al desarrollo de relaciones cada vez más estrechas, no solo en el ámbito petrolero, sino también de orden político, estratégico y militar, en particular con Arabia Saudí.

De allí en adelante y a medida que la producción de la zona comienza a adquirir preponderancia en el mercado mundial, el acceso seguro a dichos recursos se convierte en una prioridad para la seguridad de Occidente y en especial para los EE. UU.

Por supuesto, el Medio Oriente no podía permanecer ajeno a las tensiones generadas por el enfrentamiento entre Occidente y la Unión Soviética después de finalizada la contienda mundial. La promesa original del presidente Truman al rey Abdulaziz bin Saúd de proteger a Arabia Saudí de la influencia comunista en la región, la cual dio pie a una profunda relación de cooperación entre ambos países, se vio más tarde empañada tras la muerte de bin Saúd y la asunción como rey de su hijo mayor, Saúd bin Abdulaziz. Las políticas de contención a la influencia comunista en la región puestas en práctica por el presidente Eisenhower, que necesariamente debían contar con la colaboración de algunos rivales y enemigos de la casa real saudí, generaron mucha suspicacia de su parte, lo que les hizo acercarse temporalmente a las posiciones prosoviéticas del presidente Nasser, pretendiendo reducir la ayuda militar de Norteamérica para sustituirla por fuerzas egipcias. Sin embargo, la situación dio un vuelco durante la crisis del canal de Suez en 1956, cuando los EE. UU. se opusieron a los planes de Francia, Inglaterra e Israel de tomar el control del canal,

lo cual determinó un cambio en la actitud del reino saudí a favor de restablecer la cooperación en materia de defensa con los EE. UU., con la consecuente declinación de la influencia egipcia sobre el reino⁷.

Los primeros desencuentros

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial trajeron profundos cambios en la industria petrolera mundial y en la situación de los EE. UU. como principal productor y consumidor de petróleo. Mientras el consumo petrolero global se incrementó de manera extraordinaria desde principios de los años 50 y hasta finales de la década de los 60 y la producción mundial pasó de unos 8,7 millones de barriles diarios (MMbd) en 1848 a 42 MMbd en 1972, la de los EE. UU. creció de 5,5 a 9,5 MMbd en el mismo período; pero, además, su participación en el total mundial bajó de 64 a 22 por ciento, debido al colosal incremento de la producción del Medio Oriente, que pasó de 1,1 a 18,2 MMbd. Esos cambios vinieron acompañados de otros igualmente impresionantes en las reservas probadas de hidrocarburos del mundo —excluyendo a los países de la órbita comunista—, las cuales pasaron de 62 billones de barriles en 1948 a unos 534 billones en 1972; paralelamente, las reservas de los EE. UU. pasaron de 21 billones a 38 billones en el mismo lapso, pero su importancia relativa se redujo de un 34 por ciento a solo el 7 por ciento de las reservas mundiales⁸.

La relación comercial y de defensa entre los EE. UU. y Arabia Saudí transcurrió sin mayores sobresaltos hasta 1973, cuando el rey Fáisal decidió plegarse al embargo petrolero de 1973 contra los EE. UU. y Europa, motivado por el apoyo de los EE. UU. a Israel durante la guerra de Yom Kippur. Esto marcó uno de los grandes altibajos en las relaciones de los EE. UU. con los países del área, desencadenando, así, una seria crisis energética en Norteamérica y Europa.

Sin embargo, la creciente necesidad de incrementar y modernizar el poderío militar defensivo de los países del área, en particular de Arabia Saudí, y la afluencia de los ingentes recursos financieros producto de la venta del petróleo se conjugaron con los intereses de la industria militar norteamericana para darle un vuelco a la situación; tanto así que, apenas tres meses después de finalizado el embargo, en marzo de 1974, a raíz de la presión estadounidense sobre Siria respecto a los territorios de los Altos del Golán, los dos países firmaron un amplio acuerdo de cooperación militar y, al año siguiente, ya se habían concretado acuerdos de suministro de material bélico a Arabia Saudí por un valor de 2.000 millones de dólares, monto muy relevante para la época.

7 Al-Farsi, Fouad. *Saudi Arabia, a Case Study in Development*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1986, pp. 37-39.

8 *Ibid.* Yergin, Daniel.

La crisis petrolera de 1973-74, generada por la decisión de los países del Medio Oriente agrupados en la OPEP de aplicar un embargo petrolero a los EE. UU. y a sus aliados occidentales europeos, marcó el fin de un mercado de compradores para dar paso a uno de vendedores, y dio impulso a la investigación y al desarrollo de nuevas tecnologías que redundarían progresivamente en una mayor eficiencia energética a nivel de los principales consumidores del globo. También estimuló a la creación de nuevas técnicas de exploración y explotación de petróleo de yacimientos no convencionales, especialmente en los EE. UU., con lo cual una considerable masa de recursos energéticos, cuyo alto costo de producción no permitía su explotación, pasaba ahora a convertirse progresivamente en reservas económicamente rentables de explotar.

Una vez superada la primera crisis energética de 1973-74 y frente al extraordinario aumento de los precios petroleros de 1981-82 durante la guerra entre Irak e Irán, la producción de los EE. UU. repuntó modestamente, básicamente por el avance de la producción en Prudhoe Bay (Alaska). El consumo por su parte disminuyó en más de 3 MMbd durante el período 1979-1983, mientras que, consecuentemente, las importaciones se redujeron en la misma proporción; no obstante, de 1984 a 2005, estas volvieron a repuntar, al pasar de algo más de 3 MMbd a sobrepasar ligeramente el nivel de los 10 MMbd en dicho lapso, exacerbando así su dependencia del crudo importado.

El libre acceso a los importantes yacimientos petrolíferos del área del golfo Pérsico se ha visto amenazado tradicionalmente no solo por su cercanía a Irán —enemigo declarado de los regímenes monárquicos conservadores suníes y connotado perturbador en los asuntos políticos de numerosos países de la zona—, sino también por la vulnerabilidad de las vías marítimas para su comercio. Los caprichos de la geografía dictan que el estrecho de Ormuz, entre el golfo Pérsico y el golfo de Omán, constituya un paso neurálgico para el paso de alrededor de un tercio del crudo comercializado mundialmente. De la misma forma, el estrecho de Bab el-Mandeb, entre el mar Rojo y el golfo de Adén, dominado por Yemen y Yibuti, constituye un paso estratégico para el acceso al canal de Suez y a las instalaciones de trasiego del mar Rojo al mar Mediterráneo a través del oleoducto SUMED, que, en su conjunto, permiten el paso de unos 10 MMbd de petróleo hacia el Mediterráneo.

Como consecuencia, los intereses primordiales de los EE. UU. en el Medio Oriente se han resumido tradicionalmente en: el aseguramiento del flujo estable de las exportaciones de petróleo y gas; la prevención de la proliferación nuclear; la lucha contra el terrorismo internacional; su contribución a la seguridad de Israel; y la

promoción de la democratización del área. Sin embargo, tal vez el más importante y constante de esos intereses haya sido el de asegurar un flujo sin interrupciones de las exportaciones de hidrocarburos a los países occidentales, particularmente y con cada vez más relevancia, para Europa y Japón, debido a la dependencia decreciente de los EE. UU. del petróleo importado⁹.

Sin embargo, en retrospectiva, la percepción de los intereses de los EE. UU. en el Medio Oriente dista mucho de ser homogénea. Si bien los intereses antes mencionados han gozado tradicionalmente de un amplio consenso en las diferentes administraciones norteamericanas, hay también quienes critican que en el último medio siglo la política exterior americana frente al Medio Oriente se ha basado en dos objetivos discordantes basados en actitudes moralmente divergentes, como lo han sido el apoyo estratégico y los beneficios económicos derivados del valor de los recursos petroleros de los países del área sobre la base de cálculos estrictamente de interés económico y, por otra parte, el apoyo y la consolidación de un Estado judío en Palestina, derivados más bien de lazos emocionales, religiosos y políticos, lo que habría impedido a los EE. UU. diseñar y aplicar una política general, coherente y libre de contradicciones para todos los países del área¹⁰.

A lo largo de los últimos 70 años, los EE. UU. han pasado por distintos grados de dependencia del petróleo importado para cubrir su consumo, lo cual ha incidido directamente en su relación con el área. Entre 1950 y 1970, sus importaciones petroleras aumentaron progresivamente de unos 500 Mbd a 1,3 MMbd; sin embargo, durante los siguientes 7 años (1970-1977), las importaciones de crudo aumentaron 5 veces más, al pasar de 1,3 MMbd a 6,6 MMbd, mientras que la producción doméstica cayó del pico experimentado en 1970 de casi 10 MMbd a algo más de 8 MMbd en 1977.

La revolución del *shale oil* y la “independencia” petrolera de los EE. UU.

Para 2006, hace solo 14 años, los EE. UU. importaban alrededor del 60 por ciento de sus necesidades petroleras, situación que cambiaría radicalmente con el extraordinario crecimiento de la producción del llamado *shale oil*¹¹. Para el año

9 Byman, Daniel y Bjerg Moller, Sara. “The United States and the Middle East: Interests, Risks, and Costs”. En Suri, Jeremy y Valentino, Benjamin. *Sustainable Security: Rethinking American National Security Strategy*. The Robin Project y Oxford University Press, 2016. Disponible en https://www.tobinproject.org/sites/tobinproject.org/files/assets/Byman%20&%20Moller%20-%20The%20United%20States%20and%20the%20Middle%20East_0.pdf

10 “U.S. Grand Strategy in the Middle East: Is There One?”. En *Middle East Policy Council*. Vol. XX, n.º 1. Disponible en <https://mepc.org/us-grand-strategy-middle-east-there-one>

11 Ver EIA. “Oil and petroleum products explained”. Disponible en index.html/www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php.

2008, los EE. UU. tenían un déficit petrolero de más de 400 millones de dólares, el cual se convirtió en un superávit similar para finales de 2019, lo que movió al presidente Trump a declarar recientemente que no necesitaban del petróleo del Medio Oriente¹².

El colapso financiero de 2008 hizo caer los precios del petróleo desde su pico histórico de más de 140 dólares a unos 43 dólares, lo que movió a la OPEP a recortar la producción en unos 2,6 MMBd, haciendo repuntar el precio hasta 65 dólares por barril aproximadamente en apenas unos meses; sin embargo, de ahí en adelante, los precios petroleros siguieron su carrera ascendente hasta sobrepasar ligeramente los 100 dólares por barril en 2010 y mantenerse en un promedio de 100 dólares durante cuatro años hasta el año 2014. Ese largo período de precios extraordinariamente altos no solo hizo posible el desarrollo y la aplicación de tecnologías de mayor eficiencia energética, con la consecuente reducción del consumo, sino que permitió explotar el costoso petróleo de los yacimientos costa afuera y del llamado *shale oil*; por lo que este último se fue haciendo cada vez más rentable a medida que las tecnologías de producción se hacían igualmente más eficientes y económicas. Esto dio inicio al crecimiento extraordinario de la producción doméstica y a la progresiva reducción de la dependencia de los EE. UU. del petróleo importado.

Desafortunadamente, el desarrollo de nuevas y más eficientes tecnologías de producción en los EE. UU., las cuales han hecho posible alcanzar los inusitados niveles actuales de producción, ha dado pie a la errada percepción de que la tecnología puede convertir un recurso finito, no renovable, en algo infinito, cuando la realidad es que sus recursos petroleros no son de ninguna manera infinitos y los niveles de consumo del principal consumidor de energía mundial son simplemente inviables a largo plazo¹³.

La revolución del *shale oil* en los EE. UU. parece haber generado también la discutible percepción de que su relativa y temporal independencia del petróleo del Medio Oriente debe traducirse en un menor compromiso en sus relaciones con los países de la zona, lo que hace que se hable con cada vez más frecuencia de una reducción sustancial de su presencia militar.

Tras un largo período sostenido de altos precios petroleros, el mercado mundial experimentó el colapso de precios que comienza en julio de 2014, que, al contrario de la anterior crisis de precios de 1979-1983, producto de la reducción del consumo

12 En Egan, Matt. "Trump says America doesn't need Middle East oil. It's not that simple". En *CNN Business*, 8/1/2020. Disponible <https://edition.cnn.com/2020/01/08/business/oil-middle-east-trump-iran/index.html>.

13 Berman, Art. "Oil Prices Lower Forever? Hard Times in a Failing Global Economy". En *Forbes*, 15/07/2016. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/arthurberman/2016/07/15/oil-prices-lower-forever-hard-times-in-a-failing-global-economy/#6e60a45c7106>.

en unos 10 MMbd, obedeció más bien a la sobreproducción mundial de crudo y no a la modesta reducción del consumo que la desencadenó, estimada en unos 2,6 MMbd entre 2008 y 2009. A todas luces, la ineludible ley de la demanda y la oferta forzó una corrección de los precios, igualmente inevitable. Todo ello hace que la importancia estratégica de los recursos petroleros del Medio Oriente adquiera cada vez menor relevancia, no solo para los EE. UU., en vista de su propia dependencia petrolera, sino también para la economía mundial, en particular para sus aliados occidentales. Asegurar el libre flujo de dichos recursos a Europa, Japón y al resto de los consumidores occidentales tiene hoy en día una prioridad mayor que la de asegurar su propio acceso a dichos recursos. Por ello, la relación de los EE. UU. con el Medio Oriente seguirá estando dominada por la necesidad de asegurar la estabilidad política y militar de la zona, como potencia militar y económica indiscutible de nivel mundial.

EE. UU. es actualmente el mayor productor de petróleo mundial, con unos 13 MMbd, y tiene asimismo las reservas estratégicas de petróleo más grandes del mundo; aunque su producción es mucho más estable que la de Arabia Saudí, que produce actualmente unos 10 MMbd, este último posee la capacidad de reducir o incrementar su producción rápidamente, con un potencial máximo de unos 12,5 MMbd, lo que lo convierte de hecho en el principal regulador de la oferta en el mercado petrolero mundial y, por ende, de los precios.

Sin embargo, el hecho de que los EE. UU. produzcan más crudo del que consumen no significa que puedan considerarse como “independientes” del petróleo del Medio Oriente, porque siempre será necesario y conveniente importar ciertos tipos de crudo, de características diferentes a los producidos domésticamente, para manejar más eficientemente sus procesos de refinación y suministro de productos a su mercado interno¹⁴. De hecho, los EE. UU. importan petróleo de un gran número de países: de los 9 MMbd importados en 2019, 4,4 provinieron de Canadá, y 1,6, de diferentes países de la OPEP, de los cuales apenas 962 Mbd fueron del golfo Pérsico¹⁵. Es evidente que el mercado petrolero mundial es quizás el más global de los mercados, lo que significa que nadie puede abstraerse de lo que ocurre en cualquier lugar del mundo; los precios del petróleo que pagan los consumidores se fijan globalmente y son susceptibles a las interrupciones de la oferta, sin importar dónde ocurran.

14 Saadi, Dania y Wang, Herman. “US still needs Middle East oil, OPEC spare capacity: analysts”. En *S&P Global*, 12/1/2020. Disponible en <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/011220-us-still-needs-middle-east-oil-opec-spare-capacity-analysts>.

15 EIA. “U.S. Imports by Country of Origin”. En https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm.

Hay quienes opinan —incluyendo al propio presidente Trump¹⁶— que habiendo alcanzado la “autosuficiencia” en materia petrolera, las preocupaciones de los EE. UU. sobre la importancia estratégica del Medio Oriente pasarán necesariamente a otro plano; sin embargo, ese no parece ser el caso. Los EE. UU. podrán ser cada vez más autosuficientes en petróleo, pero son igualmente dependientes de la estabilidad y seguridad del mercado petrolero mundial, porque el acceso a los recursos del Medio Oriente por parte de los países consumidores de Europa y Asia —incluyendo a China, que satisface más del 40 por ciento de sus necesidades con petróleo del Golfo— y, en menor medida, de las economías emergentes y en desarrollo, sigue siendo una prioridad de orden global a la que no pueden escapar, pues sus principales socios comerciales en el mundo dependen del crudo del Medio Oriente. Quienes mantienen esa corriente de pensamiento señalan que el costo de las guerras y ocupaciones después del 11 de septiembre con fines de cambio político no solo no tienen sentido, sino que han sido extremadamente caras, por lo que se oponen a dichas políticas y proponen la adopción de un enfoque más modesto y con objetivos más realistas, señalando que, de hecho, la dependencia de los EE. UU. del crudo del golfo Pérsico ha sido más bien modesta y que lo que realmente cuenta es la seguridad del mercado global¹⁷.

En ese contexto, la incierta e inestable situación política de Irak —segundo país productor de la OPEP—, tras décadas de conflictos bélicos y de inestabilidad política, adquiere una relevancia especial, en virtud de sus enormes reservas y su alta capacidad de producción, solo comparables con las de Arabia Saudí e Irán. De la misma manera, la incertidumbre política que rodea las complicadas relaciones de Occidente con el régimen iraní, desde el triunfo de la revolución de los ayatolás en 1979, particularmente por su empeñamiento en desarrollar armas nucleares, así como el gran volumen de sus reservas, convierten a todos estos países, y los del área del golfo en general, en el foco principal de las preocupaciones de los EE. UU. en la zona.

Los EE. UU. se debaten actualmente entre el costo de mantener unos gastos exorbitantes por su presencia militar en el área, frente al costo del acceso a los recursos cuya defensa pretenden asegurar, un debate donde juega un papel importante la existencia de la mayor reserva estratégica de petróleo del mundo, actualmente con 635 millones de barriles, de un total mundial superior a los 4.000 millones de barriles¹⁸.

16 “How Much The U.S. Relies On Oil From The Middle East”. En NPR, 9/1/2020. En <https://www.npr.org/2020/01/09/795002059/how-much-the-u-s-relies-on-oil-from-the-middle-east>.

17 “Should We Stay or Should We Go? The United States and the Middle East”. En IISS. En <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-october-november-2019/615-02-gause>.

18 “Strategic Petroleum Reserve”. En energy.gov. Disponible en <https://www.energy.gov/fe/services/petroleum-reserves/strategic-petroleum-reserve>.

Quienes sostienen esa línea de pensamiento arguyen que a la larga resultaría más económico incrementar sistemáticamente las reservas estratégicas, antes que incurrir en los ingentes costos de operaciones militares a gran escala, cuyos resultados finales son generalmente impredecibles. De hecho, en abril pasado el presidente Trump ordenó adquirir unos 77 millones de barriles adicionales para la reserva estratégica, para llevarlas prácticamente a su tope máximo de 713,5 millones¹⁹.

El futuro de las relaciones petroleras

La presente administración norteamericana enarbola frecuentemente el argumento de que los países de Asia y Europa son los principales consumidores altamente dependientes del petróleo y del gas del golfo Pérsico, para exigir un mayor compromiso de ellos en la defensa del acceso seguro y estable a dichos recursos y justificar así su aparente distanciamiento del área. Sin embargo, la posición del presidente Trump al respecto ha sido vacilante y a veces contradictoria, pasando de los anuncios de un posible retiro de sus fuerzas militares en la zona, a la toma de acciones y represalias directas contra objetivos militares e, incluso, personas. La ambigüedad de sus posiciones se explica por el hecho indiscutible de que el Medio Oriente continuará siendo no solo el asiento de una parte muy considerable de los recursos petroleros mundiales, con lo cual tiene la capacidad de influir en los precios de la energía, sino una encrucijada estratégica mundial, como punto de encuentro y de tránsito clave entre Europa, África y Asia. La importancia del Medio Oriente va entonces más allá de la relativa dependencia que puedan tener los EE. UU. de sus recursos, y su seguridad adquiere mayor relevancia por su importancia en el contexto de un mundo, cada vez más interdependiente. Hoy en día, alrededor del 60 por ciento del total de las exportaciones de crudo y gas del golfo Pérsico se dirige hacia los países asiáticos; solamente China representa un 45 por ciento, seguida de la India, Japón, Corea del Sur y Singapur, entre otros. En contraposición, los EE. UU. solo importan cerca del 5 por ciento, y estrictamente por razones de conveniencia, ya que resultaría económicamente inviable transformar mucha de su capacidad de refinación para adaptarla a la calidad de sus insumos locales.

Sin embargo, al final del día, la costosa presencia militar de los EE. UU. en el golfo ha permitido la posibilidad de influir sobre los países de la zona en materia de niveles de suministro y precios petroleros cada vez que ha sido necesario, ayudado en parte

19 Cunningham, Stephen; Dlouhy, Jennifer A. y Natter, Ari. "Trump to fill U.S. Strategic Petroleum Reserve 'to the very top'". En *World Oil*, 3/14/2020. En <https://www.worldoil.com/news/2020/3/13/trump-to-fill-us-strategic-petroleum-reserve-to-the-very-top>.

por la natural tendencia de las élites gobernantes a aceptar una presencia militar externa como algo natural para la insegura vida del vecindario medio oriental, producto tal vez de la presencia militar de las grandes potencias en el pasado.

Muchas cosas han cambiado desde que el presidente Bush anunciara en su *Estado de la nación* de 2006 que los EE. UU. eran un país adicto al petróleo y prometiera acabar con la dependencia hacia Medio Oriente²⁰. Desde entonces, la situación del suministro doméstico ha cambiado radicalmente con la revolución del *shale oil*, lo que ahora ha hecho decir al presidente Trump que no necesitan del petróleo del Medio Oriente, porque los EE. UU. son ahora independientes en materia petrolera²¹. Esa percepción, como hemos dicho antes, se basa en una concepción errónea que no toma en cuenta que el mercado mundial de petróleo es uno global, y que lo que ocurra en los yacimientos del Medio Oriente o en los de los estados productores de *shale oil* en los EE. UU. incide igualmente en la estabilidad internacional del suministro y en sus precios, independientemente de si se es o no un exportador neto de petróleo.

Resulta ineludible, finalmente, hacer algunas consideraciones en torno a las consecuencias que la actual pandemia de la COVID-19 pueda tener sobre el mercado petrolero y la relación de los EE. UU. con los países del Medio Oriente. La perversa combinación de una guerra de precios impulsada por Arabia Saudí y Rusia para tratar de doblegar a los productores de *shale oil* en Norteamérica, con la consecuente inundación de los mercados mundiales, en medio de un desplome sin precedentes del consumo petrolero debido a la pandemia, ha generado un estado de confusión y desorden en los mercados nunca vistos, cuyas repercusiones a mediano y a largo plazo resultan difíciles de imaginar.

Muchas cosas habrán de cambiar, como consecuencia de la recesión que implica la paralización generalizada de la actividad económica global. El mercado petrolero, motor principal de todas las actividades económicas, se verá necesariamente sujeto a grandes cambios, derivados muy probablemente de una nueva visión del papel de las energías fósiles en la economía mundial, a medida que la consciencia global sobre la necesidad de detener la degradación del ambiente exija un consumo cada vez más restringido de las energías contaminantes y un cambio de los patrones de consumo energético hacia fuentes de energía renovables y no contaminantes.

20 The White House, president George W. Bush. "State of the Union". En <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/stateoftheunion/2006/>.

21 "Remarks by President Trump on Iran". En [whitehouse.gov](https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran/), 8/1/2020. En <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran/>.

La guerra de precios iniciada por Arabia Saudita para tratar de doblegar a los productores de *shale oil*, en realidad, es el segundo intento fallido de los últimos años, acometida justo cuando se preveía una debacle del consumo y de los precios como resultado del colapso de la actividad económica mundial por la pandemia. Esta guerra de precios no solo representa una estrategia temeraria y hasta cierto punto suicida, sino que amenaza con empañar sus relaciones con los EE. UU. y comprometer seriamente su situación financiera. En efecto, la controvertida decisión implica el abandono del acuerdo tácito que ha dominado históricamente las relaciones petroleras entre los EE. UU. y Arabia Saudí, poniendo en riesgo no solo la permanencia militar norteamericana en el reino, sino que también podría dar paso a eventuales acciones legales en su contra, de materializarse el espectro de una eventual ampliación de la legislación antimonopolio para impedir la aplicación “artificial” de límites y precios a la producción petrolera²².

No obstante, la seguridad de los recursos petroleros del Medio Oriente seguirá siendo de importancia capital y un objetivo clave de la política exterior norteamericana durante la transición hacia los nuevos paradigmas energéticos que tendremos que adoptar, pues cualquier interrupción del suministro repercutirá ineludiblemente en el bienestar de su economía y de sus consumidores.

22 Watkins, Simon. “Oil Price War Puts Entire Kingdom of Saudi Arabia at Risk”. En [oilprice.com](https://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/Oil-Price-War-Puts-Entire-Kingdom-Of-Saudi-Arabia-At-Risk.html), 11/5/2020. En <https://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/Oil-Price-War-Puts-Entire-Kingdom-Of-Saudi-Arabia-At-Risk.html>

sección tercera

ESTADOS UNIDOS Y EL ESCENARIO REGIONAL

- EMILIO NOUEL

ESTADOS UNIDOS Y LA INTEGRACIÓN DEL HEMISFERIO AMERICANO



EMILIO NOUEL

En este breve artículo expondré en líneas generales la posición sostenida históricamente por los gobiernos más relevantes de EE. UU. respecto de las relaciones económico-comerciales y la integración hemisférica desde su fundación como país independiente.

Particularmente, me referiré a un ambicioso proyecto integrador que se pretendió establecer en el continente: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), su justificación y las causas de su resultado fallido.

Los *Founding Fathers* y las relaciones internacionales

La independencia de EE. UU. fue un hecho político extraordinario de gran impacto y, como lo señaló el internacionalista español Antonio Truyol y Serra, representó una auténtica revolución en el ámbito mundial. Para él, tal evento revistió una “importancia capital en la historia de las relaciones internacionales (...) marca el momento en que el sistema europeo de Estados empieza a perder su carácter puramente europeo (...) La revolución americana proclamó el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos”¹.

El espacio geográfico de las colonias inglesas de América del Norte, en las décadas siguientes a 1776, se fue expandiendo por la adquisición de territorios a poderes imperiales de la época y por la ocupación de territorios adyacentes en Norteamérica.

Es sabido que el pensamiento político de los prohombres que realizaron la emancipación en las colonias inglesas y españolas se inscribía en el conjunto de ideas filosóficas, políticas y económicas de mediados y finales del siglo XVIII, que llamamos la Ilustración.

Para los economistas Milton y Rose Friedman, la historia de EE. UU. es la historia de un milagro económico y político que se hizo posible por la puesta en práctica de dos conjuntos de ideas. Por un lado, las que fueron recogidas por

1 Truyol Serra, Antonio. *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza, 1977.

Adam Smith en su libro *La riqueza de las naciones*, relativas a que las partes en un intercambio comercial pueden lograr un beneficio siempre que la cooperación o colaboración entre ellas sea voluntaria, y sin una fuerza externa o coercitiva que limite la libertad de la personas, y por otro, las contenidas en la *Declaración de la Independencia*, referidas a la libertad de “perseguir sus propios valores”².

A esa visión podemos sumar la idea difusa de un destino común de nuestro hemisferio que estaba latente mucho antes de la independencia.

Cuando se lee a escritores y hombres públicos de la época, se identifica un sentimiento, aspiraciones y pensamientos compartidos, más allá de las diferencias entre *anglos* e hispanos. En los escritos y en las proclamas se repiten nociones o expresiones que implicaban una supuesta identidad compartida que apuntaba a un mismo fin: “americanidad”, “el nuevo mundo es nuestra patria”, “el pueblo americano”, “la causa de América”, “América para los americanos”, entre otras.

Para aquel entonces, una suerte de *nacionalismo americano* en ciernes comenzaba a asomarse, el cual tenía dos vertientes: el de las colonias inglesas por un lado, y por el otro, el de las ibéricas, que, aun cuando en el fondo compartían motivaciones semejantes, tenían diferencias derivadas de tradiciones políticas y culturales divergentes.

En aquellos tiempos, los escritos del norteamericano Thomas Paine circulaban profusamente en la América española. El venezolano Manuel García de Sena los tradujo y publicó, contribuyendo a su difusión entre los de habla castellana. La lucha mancomunada frente a las monarquías europeas hermanaba a los americanos.

En parte importante de los *Founding Fathers* estaba la semilla de una América identificada, con propósitos comunes en teoría, pero que con el correr del tiempo se tornaría en duros desencuentros, determinados por otro tipo de pretensiones e intereses.

En EE. UU. había opiniones “aislacionistas” o matizadas en relación con los objetivos de convergencia continental.

George Washington, en cierta ocasión, dijo: “La gran regla de conducta para nosotros respecto de las naciones extranjeras es, a la vez que extender nuestras relaciones comerciales, tener con ellas tan poca relación política como sea posible”³. En su *Discurso de despedida*, pedía al pueblo de EE. UU. evitar permanentes relaciones amistosas o rivalidades con cualquier nación, alegando que el apego o

2 Friedman, Milton y Rose. *Libertad de elegir*, Barcelona: Grijalbo, 1979, p. 6.

3 Washington, George. *Farewell Address*, 1796. Tomado de <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=15&page=transcript>.

las animosidades hacia otras naciones solo nublarían el juicio del gobierno en sus relaciones externas⁴. Washington subrayaba los riesgos que las alianzas permanentes podrían significar para EE. UU., las veía como “*enredos*”, lo cual contrastaba con la visión de otros próceres, más inclinados al activismo internacional.

Benjamín Franklin, al momento de los debates sobre el modelo político-constitucional a implantar, escribió sobre la necesidad de una confederación y unión perpetua entre las 13 colonias, asomando allí la posibilidad de incorporar a Canadá, las Indias Occidentales e incluso a Irlanda⁵.

La visión de Alexander Hamilton se diferenciaba de la de Washington y otros políticos norteamericanos. En materia económica, era partidario de la idea de que el Gobierno debía intervenir para estimular los negocios privados. Y, aunque por razones nacionalistas y geopolíticas del momento, se opuso al libre comercio que Inglaterra lideraba entonces y se manifestara proclive a proteger la economía nacional, era partidario de aquel principio smithiano; su proteccionismo fue moderado⁶.

Henry Clay, senador y secretario de Estado norteamericano, entusiasta partidario de la independencia suramericana, veía a esta como potencial mercado de exportación de los productos estadounidenses.

Thomas Jefferson fue representante destacado de la visión contraria a inmiscuirse en los asuntos exteriores, aunque bajo su gobierno se adquirió, de Francia, la Luisiana. El historiador Walter Russell Meade encuentra en el enfoque jeffersoniano la virtud de que veía los grandes peligros que una extralimitación en los asuntos internacionales podía traer para EE. UU.⁷

En relación con el comercio más allá de las fronteras nacionales y los costos que pudiera acarrearle a EE. UU., Jefferson escribiría en 1785:

Nuestro pueblo es de la opinión de que es necesario para nosotros tomar parte en la ocupación de los mares (...) pero ¿cuál será la consecuencia? Sin duda, frecuentes guerras. Nuestro comercio en los mares y en otros países lo pagaremos con frecuentes guerras⁸.

Así, la perspectiva de los *Founding Fathers*, en general, sobre el hemisferio y la América española, era la de un espacio privilegiado con el cual poder comerciar libremente, sin cortapisas, pero también como objetivo, en algunos casos, para la

4 *Ibidem*.

5 Johnson, Paul. *Estados Unidos. La historia*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2001, p. 153.

6 Meade, Walter Russell. *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*. Londres: Routledge, 2001, p. 99 y ss.

7 *Ibidem*. Meade, p. 176 y ss.

8 Cita tomada de Williams, William. *The tragedy of American diplomacy*. New York: Norton, 2009, p. 18.

expansión territorial que ciertos sectores políticos consideraban vital para preservar su seguridad e independencia.

La historiadora norteamericana Sylvia L. Hilton nos recuerda que la política de EE. UU., a pesar de las ópticas encontradas en el seno de la clase política de ese país,

gradualmente se inclinó al apoyo incondicional de las nuevas repúblicas iberoamericanas, convergiendo en ello, simpatías populares hacia la causa independentista; intereses comerciales; el afán de erradicar el colonialismo europeo de las Américas por motivos ideológicos y estratégico-defensivos (...); y la temprana vocación estadounidense de ejercer un liderazgo hemisférico⁹.

La controvertida doctrina Monroe y las relaciones hemisféricas en el siglo XIX

Presentada por el presidente James Monroe en su mensaje al Congreso de 1823, se ha señalado que fue estimulada por el ministro inglés Canning. Esta doctrina declaraba que las potencias europeas no podían intervenir de nuevo en el hemisferio (“América para los americanos”). Al momento de ser formulada, no fue rechazada por los latinoamericanos, sino recibida con beneplácito.

La doctrina consistía en que EE. UU. no intervendría en las colonias europeas existentes, se mantendría apartado de Europa, de sus alianzas y guerras; el continente americano, en lo sucesivo, “no será considerado pasible de ser colonizado por las potencias europeas”, informó Monroe, y cualquier tentativa de extender el sistema europeo a América sería considerada peligrosa para la paz y la seguridad¹⁰.

Esta doctrina, según Henry Kissinger, convirtió al océano que separaba a Europa de EE. UU. en un foso protector, al tiempo que daba a este país “la libertad para conquistar el continente americano”¹¹. La política exterior norteamericana en los primeros años, según él, fue “un refinado reflejo del interés nacional, que consistía simplemente en fortalecer la independencia de la nueva nación”, lo cual implicaba fortalecer y ampliar sus fronteras territoriales. Esto los llevó a las adquisiciones y anexiones de territorios adyacentes.

Esta expansión, que justificaban por las exigencias de seguridad y supervivencia frente a las amenazas europeas, la veían como un “destino manifiesto”, lo cual

9 Hilton, Sylvia. “América en el sistema internacional, 1783-1895”, en Pereira Castañares, Juan Carlos (coord.). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 2001.

10 Johnson, Paul, óp. cit., p. 309.

11 Kissinger, Henry. *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B, 1996, p. 30.

era inconsistente con los principios políticos y éticos que defendieron los *padres fundadores*¹².

De esta manera, durante el siglo XIX, EE. UU. pudo crecer y desarrollarse en circunstancias de seguridad externa, gracias a la combinación que hizo de una política exterior basada en un acuerdo con el hegemón de entonces, Inglaterra, y una ampliación de su influencia en el espacio continental. Aceptaba también el orden económico-financiero internacional controlado por aquella, y esta, a su vez, tenía en EE. UU. un abastecedor seguro de algodón y trigo, y destino para sus inversiones.

Si bien el expansionismo estadounidense generó reservas y animadversión desde el lado latinoamericano, eso no impidió que se hicieran intentos de cooperación en Latinoamérica y en el ámbito continental, como es el caso de la Primera Conferencia Internacional Americana.

Fue convocada por el presidente Glover Cleveland y realizada bajo el gobierno del presidente Benjamín Harrison (1889-90). Para ese entonces, ya EE. UU. se estaba convirtiendo en la primera potencia del mundo. Su consumo de energía era superior al de Alemania, Francia, Austria, Rusia, Japón e Italia en conjunto¹³.

Entre los asuntos a tratar estaban las recomendaciones sobre medidas tendientes a la conformación de una unión aduanera americana que promoviera el comercio recíproco entre las naciones del continente. Se creó una comisión para el estudio de varias materias —nomenclatura aduanera uniforme, formalidades aduaneras comunes, derechos portuarios uniformes, unión monetaria y libre navegación de ríos internacionales—, integrada por Brasil, EE. UU., Venezuela, México, Chile, Nicaragua y Argentina. EE. UU. propuso la construcción de un ferrocarril panamericano, idea inestimable que no llegó a hacerse realidad.

Las propuestas de EE. UU. —la unión aduanera y un mecanismo de arbitraje— fueron rechazadas por las delegaciones latinoamericanas, temerosas de que aquel país obtuviera con ello la hegemonía económica y política.

Se aprobó que los países firmaran tratados comerciales bilaterales, o de reciprocidad, con reducciones arancelarias, idea que no fue de mucho agrado para la mayoría de un congreso norteamericano muy proteccionista. EE. UU. sancionará una ley que permitirá la firma de aquellos acuerdos bajo ciertas condiciones (“Enmienda de reciprocidad”). La mayoría de los países del hemisferio los suscribirán, con excepción de Colombia, Venezuela y Haití¹⁴.

12 *Ibidem*, p. 29.

13 Nye, Joseph S. *Power in the Global Information Age*. Londres: Routledge, 2004, p. 153.

14 Zakaria, Fareed. *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo de Estados Unidos*, Barcelona: Gedisa, 2000, p. 197.

Fue destacada la participación del secretario de Estado James Blaine, quien ejecutó una política exterior agresiva, contrastante con la de anteriores administraciones norteamericanas, vistas por el gobierno de Harrison como “demasiado conservadoras”. Blaine escribirá: “quiero subrayar la opinión de que los Estados Unidos alcanzaron un punto en el cual uno de sus deberes más importantes es ampliar el alcance de su comercio”.

El analista Fareed Zakaria escribe que la presidencia de Harrison marcó un cambio importante en la diplomacia de ese país, y señala que, para Blaine, el panamericanismo era un medio por el cual EE. UU. podría dominar a sus vecinos “en el espíritu de la doctrina Monroe”¹⁵.

Se podría afirmar que esta conferencia fue el primer intento de integrar el hemisferio en su conjunto, un antecedente de lo que un siglo después sería el proyecto Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La conferencia alcanzó a formular un conjunto de recomendaciones sobre diversos temas: uniformidad de pesos y medidas, nomenclatura de las mercancías, normas sanitarias, patentes de invención y marcas, derechos consulares y bancos.

En cualquier caso, las distintas negociaciones que tuvieron lugar durante el siglo XIX no condujeron al establecimiento de un proyecto de integración continental, ni de uno latinoamericano.

Siglo XX: Estados Unidos como nueva potencia global

La entrada del siglo XX estará caracterizada por el ascenso de EE. UU. al rango de potencia global. Con su impetuoso desarrollo económico capitalista, desafiará a las grandes potencias europeas, y en especial, a Inglaterra.

Ya a finales del siglo XIX, el presidente William MC Kinley reiteraría lo que había sido por décadas la aspiración norteamericana:

Queremos nuestros propios mercados para nuestros fabricantes y productos agrícolas; queremos un mercado exterior para nuestros productos excedentes (...) Queremos una reciprocidad, y que, a su vez, le abramos los nuestros a los productos que otros producen y nosotros no.

Zakaria afirma que, al iniciarse el siglo XX, se transformó la magnitud del poder norteamericano:

EE. UU. había crecido tanto, y tenían a su disposición tantos recursos, que comenzó a actuar del mismo modo que otras grandes potencias. Amplió sus aparatos militar y

15 *Ibidem*, p. 195 y siguientes.

diplomático; anexó territorios; obtuvo derechos para instalar bases, participó en las conferencias de las grandes potencias. Procuró ejercer su influencia más allá de sus limitados objetivos de seguridad...¹⁶

Así, EE. UU. mantenía su propósito de integrar económicamente al hemisferio americano, bajo su hegemonía.

En 1913, en términos de comercio, exportaba bienes de capital, equipos eléctricos, diversos productos metálicos y dominaba el mercado mundial de cereales.

Hacia 1914, las inversiones de EE. UU. en América Latina representaban el 18,4 % del total de la inversión extranjera en la región, la cual alcanzaba a la cifra de 7.569 millones de dólares y se ubicaba principalmente en los sectores de ferrocarriles, minería, manufactura y comercio. Con respecto a la deuda pública externa de estos países, EE. UU. poseía el 13,8 %¹⁷.

La Primera Guerra Mundial permitió a EE. UU. llenar el vacío comercial que los europeos habían dejado. En 1915, tuvo lugar la primera Conferencia Financiera Panamericana en Washington, en la cual se tratarían temas comerciales.

En solo tres décadas más, y después de los dos grandes conflictos bélicos, EE. UU. se convertiría en la primera gran potencia.

A partir de la etapa en la que los norteamericanos tienen una mayor presencia en los asuntos globales, América Latina pasó a ser un área de interés relativo, sobre todo, por razones comerciales. Mantener los puertos del área abiertos a sus productos, defender sus inversiones y buscar la construcción de un canal interoceánico a través de Centroamérica condujo a EE. UU. a realizar diversas intervenciones militares que obviamente exacerbaban los sentimientos antiamericanos.

En las primeras décadas del siglo, Woodrow Wilson tendrá una posición consistente con el enfoque tradicional norteamericano sobre el mundo: un pueblo elegido guiado por la Providencia para servir de ejemplo a los demás y llevar sus principios y valores a todos los confines del planeta. Durante su gobierno, las relaciones con el continente americano se vieron enturbiadas por varias intervenciones en algunos países. La historiadora mexicana Alicia Mayer dice que Wilson “fue impulsado a obrar mediante la ciega creencia de que actuaba en favor de la causa de la humanidad, deber que le había sido otorgado a él por la providencia divina”¹⁸.

16 Zakaría, F. óp. cit., p. 259.

17 Bulmer-Thomas, V. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003; Ferguson, Niall. *Dinero y poder en el mundo moderno 1700-2000*. Madrid: Taurus, 2001, p. 378.

18 Mayer, Alicia. “Woodrow Wilson y la diplomacia norteamericana en México, 1913-1915”, 1989. En *Estudios de Historia Moderna contemporánea de México*, vol. 12, doc. 155. Disponible en <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc12/155.html>.

Más tarde, Franklin D. Roosevelt adelantó una política exterior hacia los países del hemisferio que significó un cambio de orientación sustantivo. Los principios de la nueva política eran los del respeto mutuo, la cooperación y la autodeterminación. La política del *Buen vecino* (*Good neighbour policy*) fue presentada en la Conferencia Panamericana que tuvo lugar en Montevideo en 1933. Hasta esta fecha ya se habían realizado cinco reuniones panamericanas. La nueva orientación política fue bien valorada por los latinoamericanos y abrió sin duda una nueva fase en las relaciones políticas del continente, que incluía establecer las bases para un libre comercio. Bajo su presidencia se negociaron acuerdos comerciales con países latinoamericanos.

Estados Unidos en la posguerra

Después de las dos guerras mundiales, EE. UU. entra en una nueva fase de su posicionamiento en el mundo como potencia triunfante.

Los países latinoamericanos, en general, con sus vaivenes políticos internos y ciertos avances en su industrialización en algunos de ellos, se mantendrán en el nivel de naciones con bajo crecimiento y desarrollo. La idea-fuerza de una integración exclusivamente latinoamericana se mantuvo latente entre los políticos y la intelectualidad de la región, aunque a algunas elites latinoamericanas les atraía más las relaciones con Europa que con sus vecinos, lo que entraba en contradicción con la idea integracionista panamericana o latinoamericana.

No pocos acusaban al panamericanismo de ser parte de una estrategia de EE. UU. para imponer a los demás países sus designios.

A pesar de las divergencias frente al ideal integracionista hemisférico, este tuvo, posteriormente, oportunidades de concretarse, pero la desconfianza, los prejuicios, las acciones intervencionistas de EE. UU., los conflictos entre latinoamericanos y los resentimientos de estos países frente a aquel país, lo entorpecieron o frustraron.

En muchos líderes y pensadores del hemisferio estaba sembrada la idea desacertada de que el Norte y el Sur serían antagónicos e irreconciliables.

La posguerra en el hemisferio americano

EE. UU. se convierte en potencia dominante en el mundo, particularmente, en nuestro continente. Raymond Aron hablará de ese país como una “república

imperial” que echará sobre sus hombros, entre otras cargas, la de garantizar la seguridad de los europeos, muy débiles al final del conflicto bélico¹⁹.

Inmediatamente después de las dos guerras mundiales del siglo XX, EE. UU. entra en una nueva fase de su posicionamiento en el mundo como potencia triunfante.

Kissinger, por su parte, señala que EE. UU., con su economía fortalecida y su autoestima nacional, comenzó a asumir el liderazgo mundial:

El enfoque americano prevaleciente consideraba a los pueblos esencialmente razonables e inclinados hacia el compromiso pacífico y el sentido común; la propagación de la democracia era, por tanto, el objetivo general para el orden mundial. El libre mercado engrandecería a los individuos, enriquecería a las sociedades y sustituiría las tradicionales rivalidades internacionales por la interdependencia económica²⁰.

No olvidemos que algunos países de América Latina, por efecto de la guerra, habían iniciado un proceso de renovación de su estructura industrial mediante la sustitución de importaciones. En este nuevo entorno político-económico hemisférico, las ideas sobre integración y cooperación económicas se reactivarán.

En la Novena Conferencia Interamericana que tuvo lugar en México, en 1945, se aprobó la *Carta Económica de las Américas*, la cual fue suscrita por todos los gobiernos de la región. Allí se hizo una declaración de principios y se estableció como meta “encontrar fórmulas prácticas internacionales para reducir las barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones”, y eliminar los excesos del nacionalismo económico. Los jefes de Estado de la época, sin excepción, asumieron tal compromiso integracionista hemisférico.

La reflexión de pensadores de los tiempos de preguerra seguirá teniendo, en lo sucesivo y en gran medida, influencia en las ejecutorias de los gobernantes; sin embargo, otros intelectuales —particularmente, economistas— aparecerán para darle un contenido más elaborado a aquellas ideas. Desde la CEPAL, se harán propuestas novedosas para América Latina.

El presidente brasileño Juscelino Kubitschek promoverá con éxito, ante el presidente Eisenhower, la Operación Panamericana, la cual proveerá financiamiento para el desarrollo económico de Latinoamérica.

19 Aron, Raymond. *Une histoire du XXe siècle*. París: Plon, 1996, p. 339.

20 Kissinger, Henry. “Henry Kissinger on the Assembly of a New World Order”. En *Wall Street Journal*, 29/8/2014. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/henry-kissinger-on-the-assembly-of-a-new-world-order-1409328075>.

La integración a finales del siglo XX

Hablar de la integración en el norte del continente implica referirse principalmente a la creación, al desarrollo y la expansión de EE. UU. como nación.

Para la historiadora Sylvia Hilton, EE. UU. es “una nación especialmente (incluso esencialmente) móvil, inquieta, viajera, desarraigada y expansiva”²¹.

En el ámbito de sus relaciones económicas internacionales, mantuvo desde el siglo XIX una política comercial proteccionista inspirada —como se señaló más arriba— en los planteamientos de Hamilton. Scott Lincicome dice que el proteccionismo inhibió el crecimiento económico e industrial, y que el crecimiento logrado se debió, sobre todo, a la expansión rápida de la población²².

En el norte se operó una integración económica muy estrecha entre EE. UU. y Canadá, impulsada por la vía de los hechos y mediante formalización de varios acuerdos comerciales. Desde mediados del siglo XIX hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, Canadá y EE. UU. regularizaron esa relación comercial.

Durante la presidencia de Franklin Pierce, se firmó en 1854 el denominado Acuerdo de Reciprocidad entre EE. UU. y las colonias británicas de Norteamérica (Canadá), el cual garantizaba libre acceso de las exportaciones canadienses a cambio de la libre navegación por el río San Lorenzo y los derechos de pesca para EE. UU.

En 1911, se firmó otro acuerdo de reciprocidad, impulsado por el gobierno de *sir* Wilfrid Luarier, el cual regulaba el libre comercio de productos naturales y la reducción de derechos arancelarios sobre una variedad de mercancías²³.

En 1935, la administración del primer Ministro William MacKenzie King negoció un tratado comercial que bajó los aranceles a los niveles de los años veinte. En 1938, un nuevo y más amplio acuerdo comercial fue firmado.

Después de la guerra, ambos países se adhirieron a los términos establecidos en el GATT (1947). Entonces, se intentó crear una unión aduanera entre los dos países, pero no llegó a concretarse.

Con México desde el siglo XIX, las relaciones estuvieron signadas, en su mayor parte, por el enfrentamiento político y bélico. En términos económicos, a mediados de ese siglo, los PIB por habitante de México y EE. UU. eran prácticamente iguales²⁴.

21 Hilton, Sylvia. óp. cit., 2002. “Movilidad y expansión en la construcción política de los EE. UU.: ‘estos errantes colonos’ en las fronteras españolas del Misisipi (1776-1803)”. En *Revista Complutense de Historia*, vol. 28.

22 Lincicome, Scott. “Doomed to repeat it: The Long History of Americas’s Protectionist failures”. En Cato Institute, 22/8/2017.

23 Ver *The Canadian Encyclopedia*, disponible en <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/reciprocity>.

24 Katz, Isaac. “México: extracción de rentas”. En *Asuntos Capitales*, México D. F., 20/1/2015.

Hacia finales de siglo, las inversiones estadounidenses en ferrocarriles, minas, agricultura y ganadería fueron bienvenidas en suelo mexicano. Se ha señalado que la inversión de aquel país era mayor que la del conjunto del resto de los países a comienzos del siglo XX²⁵.

Respecto de las relaciones entre México y Canadá, no será sino hasta mediados del siglo XX que los canadienses iniciarán amplios lazos con América Latina, en especial, con México.

La integración y cooperación económica hemisférica tiene antecedentes más recientes en la Alianza para el Progreso durante la presidencia de John Kennedy, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de Ronald Reagan y la Alianza para las Américas y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en tiempos de George H. W. Bush.

En los años ochenta del siglo pasado, el gobierno norteamericano del presidente Ronald Reagan planteó la Iniciativa para el Caribe con el propósito de aumentar las inversiones y el intercambio comercial. Consistía en un programa económico que perseguía ayudar a los países de esa subregión y contemplaba incentivos a los sectores privados para que exportaran sus productos a EE. UU. Se eliminaban los aranceles al 75 % de las mercancías. La iniciativa también incluía ayudas e inversiones. Esta política no logró los frutos esperados y quedó olvidada.

El republicano George H. W. Bush, con una diplomacia inteligente y acorde con las circunstancias, impulsó una propuesta legislativa denominada Iniciativa para las Américas, la cual, según el mandatario, produciría relaciones más constructivas en el continente. Esta iniciativa comprendía un ofrecimiento de asistencia financiera y técnica (inversiones y deuda) que, además, incluía un componente ambiental. Bush señalaba entonces:

EE. UU. necesitaba extender su mano para apoyar los esfuerzos de los países del hemisferio (...) Mi nueva iniciativa tiene como meta construir una asociación de base amplia para los años 90 que fortalecerá nuestros lazos económicos y estimulará el crecimiento económico y el desarrollo del hemisferio occidental²⁶.

Esta iniciativa se inscribía en el campo de la integración/cooperación, tanto por la intención que traslucía como por sus contenidos concretos.

Bajo la presidencia de George H. W. Bush, se instrumentó una política para resolver el problema de la crisis de la deuda externa latinoamericana (Bonos Brady). Particularmente, México era el objetivo de la ayuda con vista a fortalecer las relaciones con ese país.

25 Krauze, Enrique. "Trump amenaza a un buen vecino". Artículo publicado en *The New York Times* (español), 18/1/2017.

26 Bush, George H. W. "Mensaje al Congreso de EE. UU. del 14 de septiembre de 1990". Disponible en bushlibrary.com.

En 1992, el gobierno de Bush firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), el cual entraría en vigencia en 1994.

A pesar de las reservas y reticencias que hubo en los tres países, la liberalización del comercio entre Canadá, EE. UU. y México fue considerada como una propuesta innovadora, que no estaba exenta de riesgos; de allí las controversias que generó.

El TLCAN, sin embargo, se convirtió en el régimen de integración más importante de nuestro hemisferio, por el volumen de su comercio y por la presencia de EE. UU. Más allá de la eliminación de las barreras arancelarias, facilitar el intercambio de bienes servicios, aumentar las oportunidades de inversión y promover condiciones de competencia justas, se respetarían los derechos de propiedad intelectual.

Esta integración comercial iba a servir de modelo para Latinoamérica, al formar México parte de ella, país menos desarrollado que sus dos socios y de cultura no anglosajona. Esto era un acontecimiento muy significativo.

Michael Boskin señala que el tratado era “audaz, innovador, riesgoso y controvertido desde el comienzo”²⁷. En EE. UU., los obstáculos mayores provenían de la novedad, el proteccionismo, preocupaciones acerca de la exportación de empleos manufactureros norteamericanos, temores de afectar el GATT y la competencia en la agricultura.

Para México, varias décadas de intenso proteccionismo arancelario antecedían las negociaciones del NAFTA, aunque en 1986 había ingresado al GATT. Pero en los años 80, había comenzado a experimentar cambios en las orientaciones de su economía, con vista a hacerla más competitiva, abocarla a las exportaciones y atraer inversiones. Un TLC con EE. UU. podría propiciar la entrada de capitales extranjeros y modificar las relaciones comerciales con ese país que se regían por el Sistema Generalizado de Preferencias y acuerdos sectoriales, los cuales producían distorsiones considerables.

Según Luis Rubio, el TLCAN respondía a una doble necesidad de México: internamente, se buscaba afianzar un nuevo modelo de desarrollo que condujera a mejores niveles de bienestar y, en lo externo, sería una respuesta a los cambios en el ámbito mundial, de los cuales el país no podía sustraerse²⁸.

En Canadá, las discusiones entre conservadores y liberales sobre el libre comercio habían marcado también las posiciones de ese país.

27 Boskin, Michael *et al.* *Nafta at 20*. Hoover Institution Press Publication, 2014.

28 Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?* México: Fondo de Cultura Económica-FCE, 1992, p. 26.

Michael Wilson, negociador canadiense del NAFTA, ha afirmado que el debate sobre el libre comercio con EE. UU. tenía más de un siglo, y que el primer paso que se dio para integrarse fue el Auto Pact en 1965, el cual permitió que el 90 % de lo que producían fuese vendido a EE. UU., y de este venía el 90 % de lo que importaban²⁹.

En 1985, el primer ministro Brian Mulroney propondrá a Ronald Reagan una negociación que el norteamericano aceptó. Para Canadá, el objetivo central era entrar a ese gran mercado, lo que les permitiría racionalizar su economía, especializarse y fortalecer sus sectores más importantes.

Wilson afirmará muchos años después que el TLCAN condujo a la mayor transformación de la economía canadiense, al hacerla más moderna y competitiva de lo que hubiera sido de no entrar en el tratado.

El economista mexicano Jaime Serra Puche, uno de los negociadores del TLCAN, ha manifestado en años recientes que: “El NAFTA ha transformado la región; no estamos solo vendiéndonos cosas entre nosotros, ahora estamos produciendo cosas juntos”. En el bloque el comercio ha aumentado en 84 %, cifra infrecuente en este tipo de experiencias³⁰.

Por otro lado, México, país que según la visión de algunos analistas iba a ser desfavorecido por el NAFTA, dio un salto extraordinario a partir de la vigencia del tratado, llegando a exportar en el año 2018 alrededor de 450.500 millones de dólares, casi nueve veces más que al inicio del bloque comercial³¹. Sin duda, México ha sido el país que mejor provecho ha logrado en ese proceso integrador.

Proyecto ALCA

El presidente Bill Clinton adelantó una política exterior que favoreció el libre comercio y los acuerdos internacionales.

En 1994, convocó la primera Cumbre de las Américas, que congregó a los gobernantes de los 34 países democráticos del continente para tratar asuntos políticos y económicos de interés común, todo con base en los valores compartidos, y de cara a los desafíos del momento y del futuro.

Crear un área de libre comercio desde Alaska hasta Argentina era uno de los objetivos, la cual debía comenzar a operar a partir de 2005. En el plan de acción se denomina este objetivo: “Promoción de la prosperidad mediante la integración

29 Boskin, óp. cit.

30 *Ibidem*.

31 ITC Trade Map. Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas. Lista de productos exportados por México. En www.trademap.org.

económica y el libre comercio³². Allí se revalidan los compromisos asumidos con la Organización Mundial del Comercio (OMC), se señala que el libre comercio y la creciente integración económica son factores clave para el desarrollo sostenible y se afirma la necesidad de hacer todos los esfuerzos para la maximización de la apertura de los mercados mediante acuerdos equilibrados. El inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue uno de los logros más importantes de política exterior de la presidencia de Clinton³³.

El proyecto era muy ambicioso y se inscribía en el marco de cuatro objetivos fundamentales: preservar y fortalecer la comunidad de democracias; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio y garantizar el desarrollo sustentable y conservar el medio ambiente. El presidente Clinton declaró al respecto:

Este histórico acuerdo producirá verdaderas oportunidades de más trabajo y una prosperidad duradera para nuestros pueblos (...) En menos de una década, si las tendencias actuales continúan, este hemisferio será el mercado más grande del mundo con 850 millones de consumidores (...) Nos hemos comprometido a cumplir con políticas comerciales y ambientales de nuestros países y para apoyar y defender los derechos de los trabajadores³⁴.

No obstante, el ALCA naufragará hacia el año 2003, por causa de los cambios políticos experimentados en varios países latinoamericanos. Los nuevos mandatarios de Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros, orientados ideológicamente hacia la izquierda, veían el proyecto como un instrumento de dominación, favorable a los intereses de EE. UU. Sin duda, aquí operaban, en el fondo, viejos resabios y posturas antinorteamericanas, que, en algunos casos, evidenciaban desconocimiento de los contenidos de la negociación, la cual ya estaba bastante avanzada para aquellas fechas.

Los prejuicios ideológicos y los resentimientos históricos dieron al traste con una idea extraordinaria en la que, por vez primera, todo el continente se iba a poner de acuerdo en torno a un espacio económico-comercial único, cuya potencialidad se perdía de vista, no solo en el ámbito económico, sino también en lo social. Repercusiones positivas para los países pequeños y medianos no eran difíciles de vislumbrar con su puesta en práctica.

32 Primera Cumbre de las Américas. Plan de Acción, disponible en www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf.

33 Primera Cumbre de las Américas. Miami, 1994. Disponible en http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.

34 Declaración del presidente de los EE. UU. en Cumbre de las Américas de 1994.

Los países pequeños tendrían de arrancada un trato preferencial, en virtud del principio aprobado de discriminación positiva. Habría, así, unos calendarios diferenciados para el cumplimiento de los compromisos, lo que les facilitaba una incorporación progresiva, evitando consecuencias indeseables de una apertura comercial brusca e indiscriminada. Se iba a crear un fondo para estos países, con el propósito de que pudieran acometer las reformas que les permitieran adecuarse a la nueva situación.

El ALCA, por otro lado, no implicaba la sustitución o supresión de los procesos de integración vigentes en el continente. Solo abría la posibilidad de la convergencia de todos ellos en un plazo que vendría dado por los avances del proceso.

Tampoco implicaba retroceder en los compromisos asumidos en el marco de la OMC. Se hablaba entonces de un acuerdo “OMC plus”.

Los temas que se negociaron se distribuyeron en varios grupos, a saber: acceso a los mercados de bienes; agricultura, servicios, derechos de propiedad intelectual; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; compras estatales; inversiones; políticas de competencia y solución de controversias. A estos grupos se sumaron el de los problemas relacionados con la participación de las economías pequeñas, la participación de la sociedad civil y el comercio electrónico (Internet).

Muchas materias de interés estaban en la agenda de la negociación, lo cual, obviamente, la convertían en una de mucha complejidad y exigente en tiempo. El proyecto contemplaba para la mayoría de los países una gran oportunidad de atracción de inversiones y crecimiento económico y promovía la transparencia de las políticas públicas, al exigir a los países reformas a su institucionalidad y a sus leyes.

Como lo expresó Jeffrey J. Schott, el acuerdo era una “póliza de seguro” contra el proteccionismo, porque, al asumir el país obligaciones internacionales que apuntalan y aseguran las reformas que aquellas inducirían, resultaría de muy alto costo revertirlas. El ALCA iba, igualmente, a hacer viables proyectos de infraestructura física en la región que fortalecerían los nexos entre sus socios³⁵.

El fracaso de la puesta en práctica del proyecto no paralizó los TLC en América.

Posteriormente, Chile, Centroamérica, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana suscribieron acuerdos bilaterales de libre comercio con EE. UU. Los demás países suramericanos quedaron al margen de las ventajas que traería el ALCA en términos de acceso, sobre todo, al gran mercado norteamericano. Lamentablemente, perdieron esa oportunidad que aprovecharon aquellos países.

35 Schott, Jeffrey J. *Prospects for Free Trade in The Americas*. Washington D. C.: Institute for International Economics, 2001, p. 91.

A manera de conclusión

En general, los gobernantes de EE. UU., a través de toda su historia, han sostenido posiciones y han adoptado conductas no siempre similares respecto de las relaciones económicas con sus vecinos del hemisferio. Iniciativas de diversa naturaleza han sido planteadas en ese sentido.

La visión de los *Founding Fathers* norteamericanos sobre la América entera —y, en especial, la española— fue la de un espacio privilegiado con el cual poder comerciar libremente sin cortapisas.

Algunos de los gobernantes de EE. UU., durante más de dos siglos, se han conducido en términos de hegemonía, y otros han favorecido la cooperación y la integración concertadas.

En esa compleja interrelación de intercambios de toda naturaleza, ha habido convergencias y pugnas, rivalidades y alianzas, debates enconados y consensos, intervencionismo y cooperación, entendimientos e incomprensiones, todo producto de prejuicios, actitudes de predominio y de circunstancias derivadas de las políticas internas de los países, de sus estructuras económicas, de factores culturales e ideologías divergentes. En no pocas ocasiones los países latinoamericanos han logrado influir en decisiones de EE. UU., a pesar de las asimetrías de poder.

El proyecto ALCA, por sus contenidos y su alcance geográfico, fue la propuesta económica de mayor relevancia que ha promovido EE. UU. hacia el hemisferio americano en todo su historia. De haberse concretado, pudo haber constituido un decisivo impulso de la integración continental con sus secuelas positivas en términos de crecimiento y desarrollo para todos sus participantes. Su malogrado proceso, sin embargo, no impidió que muchos de sus mecanismos y contenidos se impusieran por la vía del bilateralismo.

Hacia el futuro, el camino de una integración de todo el continente americano se ve de nuevo entorpecida por impulsos proteccionistas al interior de la potencia más grande del mundo y de nuestro hemisferio.

El curso que ha seguido la interdependencia global por siglos, hoy, se muestra ralentizada por las vicisitudes políticas y económicas que experimentan los países más desarrollados. Y entre las consecuencias negativas que la última crisis financiera trajo consigo está el retraimiento de esos países sobre sí mismos.

Queda solo esperar que los distintos procesos de integración vigentes en nuestra región, más temprano que tarde, converjan en uno solo. Más allá de las diferencias, un diálogo político abierto acompañado de un incremento del

intercambio económico, vigoroso y equitativo, debería ser la piedra angular de un porvenir provechoso para todos.

Bibliografía

- Aron, Raymond. *Une histoire du XXe siècle*. París: Plon, 1996.
- Boskin, Michael *et al.* *Nafta at 20*. Washington, D. C.: Hoover Institution Press Publication, 2014.
- Bulmer-Thomas, Victor. *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Bush, George H. W. “Mensaje al Congreso de EE. UU. del 14 de septiembre de 1990”. Disponible en bushlibrary.com.
- Cumbre de las Américas 1994. Plan de Acción. Disponible en www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf.
- Cumbre de las Américas 1994. Miami, Fla. Disponible en http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.
- Cumbre de las Américas 1994. Declaración del presidente de los EE. UU. Disponible en www.summit-americas.org.
- Ferguson, Niall. *Dinero y poder en el mundo moderno 1700-2000*. Madrid: Taurus, 2001.
- Friedman, Milton y Rose. *Libertad de elegir*. Barcelona: Grijalbo, 1979.
- Hilton, Sylvia. Hilton, S. L. “América en el sistema internacional, 1783-1895”. En *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- . “Movilidad y expansión en la construcción política de los EE. UU.: ‘estos errantes colonos’ en las fronteras españolas del Misisipi (1776-1803)”, En *Revista Complutense de Historia*, vol. 28, 2002.
- ITC Trade Map. Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas. Lista de productos exportados por México. En www.trademap.org.
- Johnson, Paul. *Estados Unidos. La historia*, Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2001.
- Katz, Isaac. “México: Extracción de rentas”. En *Asuntos Capitales*. México, 20/1/2015.
- Kissinger, Henry. *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B, 1996.

- . “Henry Kissinger on the Assembly of a New World Order”. *Wall Street Journal*, 29/08/2014. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/henry-kissinger-on-the-assembly-of-a-new-world-order-1409328075>.
- Krauze, Enrique. “Trump amenaza a un buen vecino”. En *The New York Times* (español), 18/1/2017. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/01/18/espanol/opinion/como-debe-responder-mexico-a-las-amenazas-de-trump.html>.
- Lincicome, Scott. “Doomed to repeat it: The Long History of Americas’s Protectionist Failures”. En *Cato Institute*, 22/08/2017. Disponible en <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/doomed-repeat-it-long-history-americas-protectionist-failures>.
- Mayer, Alicia. “Woodrow Wilson y la diplomacia norteamericana en México. 1913-1915”. En *Estudios de Historia Moderna contemporánea de México*. Vol. 12, 1989. Disponible en <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc12/155.html>.
- Meade, Walter Russell. *Special Providence. American Foreign Policy and How It Changed the World*. Londres: Routledge & CRC Press, 2001.
- Nye, Joseph S. *Power in the Global Information Age*. Londres: Routledge & CRC Press, 2004.
- Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre comercio?* México: Fondo de Cultura Económica-FCE, 1992.
- Schott, Jeffrey J. *Prospects for Free Trade in The Americas*. Washington D. C., Paterson Institute for International Economics, 2001.
- The Canadian Encyclopedia*. Disponible en <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/reciprocity>.
- Truyol Serra, Antonio. *La sociedad internacional*. Madrid, Alianza Universidad, 1977.
- Washington, George. *Farewell Address*. 1796. Disponible en <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=15&page=transcript>.
- Williams, William. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York, Norton, 2009.
- Zakaria, Fareed. *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo de Estados Unidos*. Barcelona, Gedisa, 2000.

sección cuarta

LAS RELACIONES BILATERALES DE VENEZUELA Y ESTADOS UNIDOS

- EDGARDO MONDOLFI GUDAT
- LUIS XAVIER GRISANTI
- MAXIM ROSS

VENEZUELA Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO



EDGARDO MONDOLFI GUDAT

“Junto a Berlín [América Latina] es la zona más crítica, y lo será por mucho tiempo”

J.F. Kennedy¹.

“[E]l gobierno de Estados Unidos no es el representante del empresariado privado”

J.F. Kennedy².

Tras el advenimiento de John F. Kennedy a la presidencia en 1961, no fueron sentimientos de tipo filantrópico los que motivaron a los Estados Unidos a asumir una nueva postura hacia la región. Antes, por el contrario, se trataba de conjurar la amenaza de lo que podía suponer una guerra fría en versión caribeña tomando en cuenta lo que significaban los entendimientos que ya se registraban entre Fidel Castro y la Unión Soviética³. En este sentido, parte —o buena parte— del programa que habría de conocerse como la “Alianza para el Progreso” tendría su origen y razón de ser en esta preocupación expresada por los *new frontiersmen* de convertir las relaciones con la región en una prioridad, es decir, haciendo que América Latina dejara de fungir como simple apéndice de la política exterior estadounidense⁴.

Además, independientemente de que el programa se concibiera para la región en su conjunto y, por tanto, que se viera sometido a particulares matices y requerimientos específicos, el hecho de que Venezuela actuara como tercer productor de crudo después de EE. UU. y la URSS, como primer exportador del mismo producto a nivel mundial en el marco de la Guerra Fría, así como en su condición de sexto socio comercial de los EE. UU., llevaba a considerar al país gobernado en ese momento por Rómulo Betancourt como “bisagra” a los efectos del éxito que pudiese alcanzar esta política⁵.

1 Goodwin, Richard N. *Remembering America: A Voice from the Sixties*. Boston-Toronto: Little Brown Company, 1988, pp. 146-147. Citado y traducido por Gustavo Salcedo en *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*. Caracas: Fundación BanCaribe/Academia Nacional de la Historia, 2017, p. 170.

2 *Ibid.*, p. 175.

3 Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*. Caracas: Fundación BanCaribe/Academia Nacional de la Historia, 2017, p. 166.

4 *Ibid.*, p. 165. Ramos Rodríguez, Froilán y Castro Arcos, Javier. “La alianza para el progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963”. *Tiempo y Espacio*, n.º 62, julio-diciembre 2014, p. 97.

5 Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría*, p. 167; *Travel Briefs. Records of President Robert S. MacNamara. Records of the Office of the President*. Washington D. C.: The World Bank, 1969, p. 3.

Cabría observar que la nueva política en materia de mejoramiento económico de la región tendría su correlato más visible en el respaldo que la administración Kennedy le brindara a los movimientos democrático-reformistas como una forma, hacia lo interno en los distintos países, de atajar el fervor y el contagio que despertara la Revolución cubana entre movimientos insurgentes que operaban bajo la modalidad del “foquismo”, pero, igualmente, entre grupos no armados de la izquierda que creían en el camino de reformas “subversivas”⁶. El hecho de que, dentro de esa lista de referentes confiables a la hora de emprender una “alianza mutua” para el “progreso”, figurara Betancourt, pero también Alberto Lleras Camargo en Colombia, Fernando Belaúnde en Perú, Jorge Alessandri y Eduardo Frei en Chile o Arturo Frondizi en Argentina (e incluso Janio Quadros en Brasil y Adolfo López Mateos en México, pese a la ambivalencia de ambos en relación al tema de Cuba), dice mucho a tal respecto. De hecho, Arthur Schlesinger Jr., quien fungiría como asistente especial de Kennedy para asuntos interamericanos, apuntaría algo que, con el tiempo, devendría en visión dominante: “el futuro de América Latina (...) yace entre el ‘camino Castro’ o el ‘camino Betancourt’”⁷.

Al mismo tiempo, la “filosofía” que inspirara a la Alianza competiría en ese contexto, pero ya en el terreno de lo académico, con la emergencia de un pensamiento económico de tipo “neomarxista”, el cual tendría como eje la “teoría de la dependencia”. No en vano, Walt Rostow —quien también formara parte del elenco de jóvenes liberales asociados a Kennedy, pero aún más del equipo de Lyndon B. Johnson, quien aplicaría más a fondo o con mayor denuedo el programa— figurará entre los mentores intelectuales de la Alianza basado en lo que, a su entender, era la teoría de la modernización, concibiendo la *modernización* como un proceso realizado a través de “fases”, es decir, como cambio afincado en una dinámica de tipo evolutivo, no como salto revolucionario⁸. Para decirlo en términos resumidos, y siguiendo lo señalado por Rostow, si el problema para el “despegue” de la región consistía en la falta de inversiones productivas, la respuesta debía hallarse entonces en el estímulo de la provisión de capital, tecnología y experticia como puntos de apoyo a la formación e implementación de una nueva política económica hacia América Latina⁹.

6 Angel, Alan. “The left in Latin America since c. 1920”. En Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol. III, part 2, 1995, p. 199.

7 Citado por Hartlyn, Jonathan. “Democracy in Latin America since 1930”. En Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol. VI, part 2, 1995, p. 141.

8 Reyes, Giovanni E., “Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe”. *Nómadas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, n.º 4, 2001, s/p.

9 *Ibidem*.

Todo esto quiere decir que, bajo la guiatra en parte del propio Rostow, un significativo número de funcionarios y académicos estadounidenses, junto a sus contrapartes en América Latina, se comprometerían a formular un diagnóstico acerca de los principales problemas que lucían a la vista, así como a diseñar y ejecutar proyectos de “desarrollo” con base en lo que el término *desarrollo* podía significar en ese contexto específico de los años sesenta. A partir de allí, y descontando el hecho de que la administración de Dwight D. Eisenhower ya había comenzado a inclinarse en esa dirección hacia 1959, sería en 1961 —ya con Kennedy en la presidencia, como se ha dicho, y sobre la base de la llamada *Carta de Punta del Este*— que el enfoque de la nueva política se vería firmemente encuadrado dentro del formato de la Alianza para el Progreso.

En tal sentido, los objetivos del programa en su conjunto —el mejoramiento de vías de transporte, la modernización del sector agrícola, el reimpulso de la industrialización, la reforma de los esquemas tributarios existentes, la construcción de infraestructuras o la dinamización de los sistemas de crédito— tenían por objeto lograr, como lo habían pretendido en el pasado otros esfuerzos menos exitosos en materia de políticas públicas, que la región se insertara plenamente dentro del sistema capitalista internacional¹⁰.

Al mismo tiempo, y a fin de entender la dimensión y el alcance del programa, tampoco puede perderse de vista lo que, para esa década de 1960, significaba la rápida expansión de préstamos oficiales a largo plazo, algo que no había sido el caso hasta entonces. De hecho, la Alianza para el Progreso facilitaría un flujo que iría más allá de lo meramente bilateral en materia de préstamos; tanto así que la creación, justamente en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo —a través del cual se canalizaría buena parte de los fondos destinados a financiar los programas de la Alianza— es clara demostración de lo que pretende decirse con respecto a la cada vez mayor disponibilidad de recursos de origen multilateral¹¹. Esa disponibilidad de capitales en los años sesenta, la cual se vería acompañada por tasas de interés relativamente bajas, contrastaría con la siguiente década, caracterizada en cambio por una desaceleración de la economía a nivel mundial y una notable escasez de dinero.

También cabe destacar otra cosa como parte de este mismo proceso. El caso es que la naturaleza, la escala y el tipo de proyectos promovidos por la Alianza eran apenas compatibles con las posibilidades que ofrecía el capital privado. De allí que los

10 Whitehead, Lawrence. “State organization in Latin America since 1930”. En Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol 6, part 2, 1995, p. 15.

11 French-Davis, Ricardo. “The Latin American Economies 1950-1990”. En Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the present*. Cambridge: Cambridge University Press. Vol. 6, part 2, 1995, p. 229.

préstamos oficiales fueran creciendo en importancia, lo mismo que las cómodas tasas de interés y el tipo de amortización que garantizaban. Ahora bien, resulta importante tener en cuenta que, en su versión original, la Alianza se vio concebida como una iniciativa “mixta”, con base en la cual los proyectos diseñados contarían con un 80 % de financiamiento procedente a lo interno de los propios países y un 20 % de fuentes de origen externo. De allí que dos cosas puedan subrayarse a este respecto. Primero, que esto mismo era lo que originalmente le daba sentido al término *alianza* en tanto que se trataba de una iniciativa compartida en términos monetarios; lo segundo es que esa Alianza, en su versión original, revelaba el significativo nivel de ahorro interno y de formación de capitales que habían alcanzado los países de la región como resultado de la onda expansiva de la década de 1950, permitiendo así el financiamiento y la inversión en proyectos de envergadura de carácter nacional. Incluso, más tarde, ese 80 % establecido por el compromiso de Punta del Este se incrementaría, dando como resultado que la Alianza dependiera cada vez en mayor grado del financiamiento aportado por cada país, independientemente de que la complejidad de muchos de los proyectos exigiera un aumento de los recursos de carácter multilateral¹². Esto, dicho sea de paso, le resta crédito a la acusación de que la Alianza terminó fundándose sobre la base de un tipo de “imperialismo crudo”.

Más allá de la forma en que fue cambiando el peso de esta correlación, interesa destacar, desde luego, lo que sería —como se ha dicho— la cada vez más creciente presencia de capitales de origen multilateral. En este sentido, a la contribución inicial realizada por el llamado Eximbank (Export-Import Bank) a través de préstamos directos, o de la U. S. Agency for International Development, USAID¹³ (básicamente para el desarrollo de programas de vivienda, servicios comunales y créditos agrícolas), se sumaría el músculo aportado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (mejor conocido como el Banco Mundial) y, poco después, del ya mencionado Banco Interamericano de Desarrollo. De hecho, las instituciones más tradicionales como Eximbank y el Banco Mundial se verían suplementadas por el Banco Interamericano, el cual terminaría convirtiéndose en una institución financiera muy particular, emergiendo a fin de cuentas como el principal prestamista para los fines del “desarrollo” en el hemisferio occidental y dentro del marco de la Alianza.

Lo importante a tener en cuenta es el hecho de que lo que comúnmente se conoce como “préstamos blandos” le permitiría a las instituciones multilaterales

12 Ortiz Mena, Antonio. *Development in Latin America. A view from the IDB: addresses and documents*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 1975, p. 113.

13 La USAID eventualmente monitorearía la implementación general de los planes encuadrados dentro de la Alianza para el Progreso. Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría*, p. 185.

debutar en un territorio relativamente novedoso al comprometerse a darles impulso a programas de asentamiento agrícola, de sistemas de drenaje y alcantarillado, o de líneas de crédito para la promoción de industrias pequeñas y medianas. Además, sería un error perder de vista algo que los promotores de la Alianza observaron cuidadosamente: nos referimos al hecho de que los préstamos multilaterales comportaban menos implicaciones de carácter político para la región que los tradicionales préstamos de carácter bilateral¹⁴.

El caso particular de Venezuela

Entre otros, el programa en cuestión tuvo su capítulo “agrario”, del cual Venezuela naturalmente formó parte. Hablamos en este caso de lo que significaba, dentro de un contexto rural cambiante, la necesidad de acelerar la mecanización del agro, estimular la agro-industria y, no menos importante, promover la distribución “no revolucionaria de tierras” —por vía de los programas de reforma agraria que se implementaban en la región— con el fin de contrarrestar el tipo de expropiaciones compulsivas que tanto caracterizaran a la experiencia cubana.

Ahora bien, en el caso de Venezuela, la “lentitud” de la respuesta, o el carácter poco “promisorio” en lo que a este tipo de programas se refiere en materia agrícola y desarrollo ganadero, tendría que ver en buena medida con las particulares características del país, comparado a otras experiencias de la región donde la órbita agrícola y pecuaria formó el núcleo esencial del programa¹⁵. Para prescindir de razones que resultaría complejo y largo detallar, bastaría con dejar apuntado lo que significaba el alto costo de la mano de obra, así como la estructura de precios que caracterizaba a la economía venezolana. En este sentido, resulta preciso tener en cuenta, además, el hecho de que Venezuela dependiera de manera tan marcada de su sector petrolero, el cual, aunque generara apenas el 25 % de su PIB, era el responsable de más del 60 % de los ingresos fiscales del Estado y de cerca del 90 % de las divisas internacionales, de acuerdo a los datos provistos para la década de 1960¹⁶. Todo esto significaba que la toma de decisiones, al momento de proveer al país de asistencia técnica y financiera a través de la Alianza, hacía que el caso de Venezuela calificara

14 Ortiz Mena, Antonio. *Development in Latin America. A view from the IDB: addresses and documents*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 1975, p. 14.

15 Cabe observar, además, que los proyectos de carácter agrícola y pecuario de la Alianza eran atendidos por los entes prestamistas pero sin que dejaran de estar presentes las opiniones técnicas suministradas por el Programa de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), agencia dependiente del sistema NN. UU. Lo mismo cabe decir de las tareas de coordinación con la FAO orientadas en igual sentido.

16 World Bank. *World Bank Report. Travel Briefs. Records of President Robert S. MacNamara. Records of the Office of the President*. Washington D. C.: The World Bank, 1969, p. 3.

como relativamente distinto al resto de la región. Además, estrechamente ligado a lo anterior y a la hora de las explicaciones, figura que, tanto por su vocación energética como por su potencial hidroeléctrico, las prioridades venezolanas se vieran orientadas más bien hacia proyectos de infraestructura física a gran escala.

Justamente, al acrecentarse los préstamos oficiales dirigidos al desarrollo de infraestructura, especialmente a través del Banco Interamericano y con mucha más fuerza a inicios de la presidencia de Lyndon B. Johnson, Venezuela calificaría como país a ser beneficiado en función de esta clase de metas, especialmente en la región de Guayana. Dicho sea de paso, puesto que el dato no es menor, el relanzamiento del programa de la Alianza por parte de Johnson, luego de la accidentada desaparición de Kennedy de la escena política, bien podría hallar fundamento en lo que, para el propio Johnson y sus asesores, significaba el esfuerzo equivalente de proclamar la construcción de la llamada “Gran Sociedad” (Great Society), especialmente en lo tocante a la forma como este programa diseñado para los EE. UU. pretendía redimir a los estados del sur de su crónica situación de pobreza, abandono, malnutrición y analfabetismo, así como para promover la igualdad de oportunidades desde el punto de vista educativo y laboral.

En vista de que todo esto significaba la necesidad de someter detallados planes de obras para la subsecuente aprobación y ejecución de los mismos, así como para su seguimiento por parte de las misiones técnicas encargadas para tal fin por los entes multilaterales, resulta necesario decir una palabra acerca de las unidades de análisis que se hicieron cargo de instrumentar dichos planes en cada uno de los países, algo que indudablemente habla bien de los niveles de competencia y profesionalismo, así como del tipo de capital humano alcanzado por la región a la hora de darle un aprovechamiento mejor y más racional a los recursos disponibles, todo lo cual facilitó las tareas trazadas por la Alianza¹⁷.

Aparte del tipo de propuestas elaboradas por el equipo de economistas que se nucleara alrededor de Betancourt (y, más tarde, en torno a Raúl Leoni) en procura de ganar el oído de la Alianza y obtener los préstamos necesarios a través de las distintas agencias multilaterales, el nivel de experticia alcanzado de manera específica en el caso de Venezuela se vería puesto de relieve a través de lo que los funcionarios del Banco Interamericano consideraron como el papel de vanguardia que exhibía el país, al haberse creado —en diciembre de 1958 y como brazo directo de la Presidencia de la República— la Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), provista de autoridad técnica plena para el diseño de planes nacionales de desarrollo¹⁸. A

17 Ortiz Mena, Antonio. *Development in Latin America*, pp. 106, 134.

18 *Ibid.*, p. 134.

este detalle podrían agregarse otros dos. Lo primero es lo que significó que Adlai Stevenson, como emisario del presidente, le confiara a Kennedy que Venezuela era uno de los países mejor llamados a aprovechar las oportunidades brindadas por la Alianza, en buena medida, porque el gobierno de Betancourt ya había puesto en marcha un Plan Cuadrienal (abril de 1960). Lo segundo corresponde a otra cosa dicha por el propio Stevenson a Kennedy luego de una gira por la región en 1961, atinente esta vez a los pasos que Venezuela había dado en materia de reforma agraria, algo que se vería confirmado por el hecho de que, al redactarse las cláusulas de la *Carta de Punta del Este* (1961), la ley venezolana sería utilizada como modelo en este tema¹⁹. Además, el propio Betancourt valoraría en estos términos lo que significaba la Alianza con el fin de desmarcarse de los desmerecimientos por parte de la izquierda:

Estamos convencidos de que esa cooperación económica recibida, en forma de préstamos reembolsables y no de donaciones, continuará y se ampliará en el futuro. Ello nos anima a decirle al pueblo de Venezuela que, gracias a la lúcida comprensión de un gobernante de Estados Unidos, se pueden obtener ahora préstamos en condiciones liberales en cuanto a plazos e intereses. Y algo muy importante para pueblos como el nuestro, forjado en fragua de fiero orgullo nacional: que esos préstamos se realizan sin que exista como contrapartida ninguna clase de convenio o compromiso inconfesable entre las partes, sin que para nada se menoscabe el decoro (...) de Venezuela²⁰.

En línea con lo que sería entonces una acción dirigida esencialmente hacia lo infraestructural, Venezuela vería la aprobación y ejecución de proyectos que apuntaban hacia la ampliación del sistema eléctrico nacional (incluyendo la electrificación rural), tal como lo pondría en evidencia, por ejemplo, la construcción del Complejo de Transmisión de Alto Voltaje en el río Caroní (1967); la consolidación de la autopista regional del centro, especialmente de sus tramos Caracas-Maracay y Maracay-Valencia, financiados en parte por el Banco Mundial (1964); la construcción de la Cota Mil al norte del Distrito Federal (1969); el mejoramiento en la provisión del servicio de aguas y el saneamiento a través del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), especialmente en las localidades de Maracaibo, Cumaná, Puerto Cabello y Puerto Ordaz (1965-1966) y, especialmente, en lo que, para el desarrollo del potencial hidroeléctrico del país y la generación de energía a bajo costo, vendría a significar la construcción del embalse de Guri (iniciado en 1963 y concluido en 1968 mediante otro préstamo del Banco Mundial²¹). Además de estos proyectos, destacan la ampliación de líneas de transmisión (1964) y del sistema nacional de telecomunicaciones a través de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela

19 Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría*, pp. 183, 184.

20 Citado en *Ibid.*, pp. 193-194.

21 World Bank. "Background of the Guayana region of Venezuela". *World Bank Report. Travel Briefs*, p. 2.

(CANTV), incluyendo la incorporación del país al Discado Directo Internacional (1965), además de la construcción de puentes de suspensión y la expansión de los sistemas de turbina a gas. Con relación a lo dicho sobre la generación de energía a bajo costo, no puede perderse de vista que la capacidad provista por el complejo de Guri, con el tiempo, habría de abastecer el 60 % de la electricidad consumida a nivel nacional; ni qué decir tiene que, hasta el momento de darse el virtual colapso del sistema eléctrico en tiempos del régimen chavista-madurista, el complejo de Guri, el cual figuraba en los años sesenta como tercer embalse de su tipo a nivel mundial, continuaba proveyendo de electricidad a partes del noroeste estado de Roraima (Brasil) y de Colombia.

Aún más, para fines de la década, justo para la fecha en que se daría el recambio de gobierno a favor del partido socialcristiano COPEI, el Banco Mundial tenía proyectado contribuir al financiamiento del Sistema Metro de Caracas —iniciativa que se daría finalmente con la procedencia de fondos de origen distinto en la década de 1980— y la ampliación del Complejo Petroquímico de Morón²².

Para 1969, al darse la conclusión casi conjunta de las presidencias de Johnson en EE. UU. y de Raúl Leoni en Venezuela, y bajo el paraguas de la Alianza, Venezuela había recibido desde 1961 hasta 1969, y en buena medida para el desarrollo exclusivo de proyectos de infraestructura, un total de préstamos divididos de esta forma: 298 millones de dólares de parte del Banco Mundial; 183 millones de dólares del Banco Interamericano; 55 millones de dólares procedentes de USAID y 222 millones de dólares de parte del Eximbank²³.

Hubo, además, en medio de todo esto, un resultado indirecto que no escapó a la intención de quienes diseñaron tales proyectos a gran escala en materia de infraestructura. El caso es que el desarrollo del sur del país, impulsado por la Alianza, profundizaría aún más el proceso de industrialización que venía desarrollándose en líneas generales desde la década de 1940, utilizando para ello las ventajas que ofrecieran las industrias básicas del hierro y el aluminio ubicadas en Guayana, así como el potencial hidroeléctrico que —como ya ha quedado apuntado— caracterizaba a la región. Un informe del Banco Mundial lo pondría en estos términos:

El programa de Guayana representa el mayor esfuerzo de tipo regional emprendido por Venezuela; de hecho, el programa viene cobrando un impacto profundo en la economía nacional. Ha permitido ampliar la capacidad productiva del país al incorporar nuevos recursos; se halla sentando las bases para la principal industria del país [luego del petróleo] y para profundizar aún más el proceso de industrialización del país. No ha hecho menos por estimular la expansión económica a otras partes de

22 World Bank. *World Bank Report. Travel Briefs. Records of President Robert S. MacNamara*, p. 7.

23 *Ibid.*, p. 6.

Venezuela y se halla sirviendo como poderoso ejemplo en cuanto a las posibilidades que ofrecen este tipo de programas para el desarrollo regional [o sea, de América Latina]²⁴.

No menos importante sería lo que el Banco Mundial tendría a bien observar refiriéndose a la labor emprendida por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) en materia de planificación urbana para esa zona, la cual incluiría la erección de una ciudad artificial ubicada en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní, como sería Ciudad Guayana (Puerto Ordaz) en 1961. Para esto, la CVG contó además con la asistencia técnica provista por el MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies. Como dato curioso y hasta simbólico podría agregarse que, luego de un crédito otorgado por el Banco Interamericano para el desarrollo de una urbanización de interés social previsto a proyectarse en el municipio Guacara del estado Carabobo, dicho asentamiento terminaría llevando el nombre de Ciudad Alianza a partir de 1965²⁵.

A modo de cierre

A la larga, la Alianza creció en importancia o, por lo menos, en generar expectativas como instrumento interamericano o, dicho de otro modo, como un cuerpo de doctrina a nivel hemisférico que descansaba sobre la premisa de que el desarrollo económico no podía verse dissociado del desarrollo social. Ello trató de implementarse sin seguir en ningún caso pautas o dictados homogéneos, sino más bien, tomando en cuenta las variaciones y los particulares objetivos de desarrollo para cada país. No menos cierto es que la Alianza vino a reflejar una creciente inquietud en este terreno de lo social a través de la región, lo cual se vería exacerbado por el creciente entusiasmo generado por la Revolución cubana de 1959 y la actuación, hacia lo interno de ciertos países, de movimientos de orientación filo-castrista. Evitando exagerar, prácticamente tampoco existen dudas con respecto a que, al darse por superada la crisis de los misiles en 1962, Fidel Castro se vio ante la posibilidad de ampliar su apoyo —en términos de recursos materiales, aprestos y entrenamiento— a grupos insurgentes en otros países de la región que obraban en nombre de “movimientos de liberación nacional”²⁶. Además, a la hora de ver a Cuba actuando como “plataforma” para exportar la revolución, aún menos dudas caben

24 World Bank. “Background of the Guayana region of Venezuela”. *World Bank Report. Travel Briefs*, p. 2. Traducción del autor.

25 Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría*, p. 192.

26 Mondolfi Gudat, Edgardo. *La insurrección anhelada. Guerrilla y violencia en la Venezuela de los sesenta*. Caracas: Editorial ALFA, 2017, *passim*.

respecto a que Venezuela vino a convertirse en objetivo principal de la agresión castrista en la medida en que, al frente de su Gobierno, actuaba el prototipo de líder reformista —Rómulo Betancourt— que la administración Kennedy intentaba alentar en otras latitudes del continente²⁷. A ello se sumaría desde luego que, a lo largo de esa década de 1960, Venezuela hubiese sido capaz de conservar en pie un régimen civil y alternativo, confirmando de este modo las expectativas cifradas por los EE. UU. respecto a lo que debía ser un nuevo enfoque en sus relaciones con América Latina, basado en la promoción del reformismo democrático.

Por otra parte, y tal como quedó dicho, el programa vino a ser significativo para Venezuela no tanto en el ámbito agrícola y de desarrollo pecuario (aunque lo fue hasta cierto grado), sino en lo referido a la construcción de infraestructura física a nivel nacional, en cuya ejecución participaron fondos provistos en gran parte por el Banco Mundial, USAID, Eximbank y el Banco Interamericano sobre la base de tasas de interés pactadas a menor costo que las exigidas por otro tipo de préstamos.

Resultaría temerario sostener que los objetivos de la Alianza para la región a inicios de la década de 1960 llegaron a verse exitosamente cumplidos en su totalidad. Ahora bien, pese a la apreciación “sombria” de un supuesto fracaso, tampoco viene a ser cuestión de subestimar lo alcanzado. Si parte de los objetivos sociales de la Alianza a nivel regional descansaron en la reducción del analfabetismo de la población adulta y en mayor acceso a la educación secundaria y universitaria por parte de los sectores menos favorecidos, así como en la disponibilidad de aguas y sistemas de recolección más allá de los centros urbanos (por citar algunas metas), pues entonces tales objetivos se vieron cumplidos bastante satisfactoriamente²⁸. Insistimos, no se trata de perder de vista que la palabra *progreso*, tal como figuraba enunciada como parte de la nomenclatura de la Alianza, tropezó con sus propios problemas; aún más, en algunas áreas, el nivel alcanzado llegó a verse muy por debajo de las expectativas previstas o, para decirlo de otro modo, algunas de las políticas que se instrumentaron fallaron a la hora de intentar consolidar los objetivos que fueron trazados.

El primero en reconocerlo así, dentro de un genuino ejercicio de autocritica, sería el propio Banco Interamericano, al admitir que apenas cinco países llegaron a alcanzar una tasa de crecimiento per cápita anual no menor al 2 %, meta que había quedado establecida como parte de los acuerdos de Punta del Este. Aun con todo, el propio BID no sería tan catastrófico ni pesimista en su evaluación global de este panorama. En parte, y como reflejo de los proyectos promovidos por la Alianza, el PIB en promedio de los veintidós países participantes había alcanzado a registrar el 5.7 %

27 Skydmore, Thomas E. y Smith, Peter H. *Modern Latin America*. New York-Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 378.

28 Ortiz Mena, Antonio. *Development in Latin America*, p. 107.

en 1966, mientras que, en 1968 y 1969, había excedido el 6 %. Esto, en conjunto, sí era superior a la meta fijada en Punta del Este en 1961²⁹. Además, a la hora de hacer un balance general de la década de 1960, cabía el consuelo de tomar en cuenta que las propias Naciones Unidas habían reconocido una realidad semejante, al constatar los resultados fallidos de lo que la Asamblea General de las NN. UU. —integrada por países afines a EE. UU., países afines a la URSS y países que se definían a sí mismos como “no alineados”— había calificado como la “Segunda Década del Desarrollo”, programa lanzado a nivel global por el máximo foro planetario para el período 1960-1970³⁰.

Esto es tan cierto en el caso de Venezuela como en el resto de la región en términos de éxitos y fallas, pese a que los resultados tangibles, concretos y perdurables —en lo que a Venezuela se refiere— hablen más de lo primero que de lo segundo. Por ello resulta necesario que, en función de la literatura que se ha generado hasta ahora, se relativicen juicios demasiado rotundos, como el de los investigadores Froilán Ramos y Javier Castro al señalar que las metas de la Alianza, en general, no se cumplieron³¹. Resulta un tanto más mezquino verlo así a partir del caso de Venezuela, frente al cual los mismos autores se refieren a la “progresiva expiración” de las expectativas creadas por la Alianza al darse la muerte de Kennedy y el relevo de Johnson a la cabeza de la presidencia de los EE. UU.³² Muy por el contrario: la data disponible a través de los informes técnicos emanados de los entes multilaterales de préstamo confirma, más bien, que los años de mayor empuje del programa coinciden con la dupla Johnson-Leoni al frente de sus respectivas presidencias³³.

Por otra parte, las valoraciones que desde la izquierda se han hecho respecto a los alcances de la Alianza son tan pobres como llenos de evidente intencionalidad política. Así lo pone en evidencia el libro de las revelaciones de la izquierda latinoamericana, *Las venas abiertas de América Latina*, donde su autor, Eduardo Galeano, no duda en calificar a la Alianza como un nuevo modelo de imperialismo que fue capaz de facilitar el desembarco de los “conquistadores” con mucha mayor eficacia que los *marines*³⁴. Acaso el juicio más generoso que formula el mismo Galeano es que los proyectos de la Alianza no hicieron más que acumular polvo en los anaqueles de las bibliotecas de todas las dependencias ministeriales de Suramérica³⁵.

29 *Ibid.*, p. 113.

30 *Ibid.*, p. 3.

31 *Ibid.*, p. 93.

32 *Ibid.*, pp. 111, 138.

33 Como resumen de las obras proyectadas, montos de inversión, seguimiento y ejecución de las mismas, resulta recomendable ver el *briefing* titulado *Travel Briefs. Records of President Robert S. MacNamara. Records of the Office of the President*. Washington D. C.: The World Bank, 1969.

34 Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. México D. F.: Siglo Veintiuno editores S. A., 2004, pp. 294-301.

35 Galeano, Eduardo. *Open veins of Latin America. Five centuries of the pillage of a continent*. New York: Monthly Review Press, 1999, p. 127.

En este mismo sentido sobra apuntar que Ernesto “Che” Guevara, entonces ministro de Economía del Gobierno cubano, expresaría en 1961 su total desacuerdo con la Alianza al calificarla de nueva forma de penetración por parte de los Estados Unidos en su histórica relación de explotación y dominio de la región³⁶. Hablaría, en términos más concretos, de la intención “imperialista” que animaba al programa, basado en “suposiciones” y “falsedades” que convertían a la iniciativa promovida por Kennedy en una “gran estafa”³⁷.

Si se toma en cuenta lo que se ha señalado específicamente en relación a Venezuela en el curso de este ensayo, estimamos que resultaría un reto académico interesante examinar otros casos en la región, con el objeto de reparar en la forma como la Alianza pretendió lanzar una enérgica política de incentivos al resto de los países, los cuales intentaron trazarse un porvenir mucho más confiable y seguro de lo que alguna vez fue capaz de admitirlo la izquierda en armas o el lenguaje sectario de quienes la acompañaban desde la oposición legal.

Bibliografía

Artículos académicos

- Angel, Alan. “The left in Latin America since c. 1920”. En Bethell, Leslie (ed.). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge University Press, vol. VI, part 2, 1995, 163-232.
- French-Davis, Ricardo. “The Latin American Economies 1950-1990”. En Bethell, Leslie (ed.). *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the present*. Vol. 6, part 2, Cambridge University Press, 1995, 159-250.
- Hartlyn, Jonathan. “Democracy in Latin America since 1930”. En Bethell, Leslie (ed.). *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press, vol. VI, part 2, 1995, 99-162.
- Ramos Rodríguez, Froilán y Castro Arcos, Javier. “La alianza para el progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963”. *Tiempo y Espacio*, n.º 62, julio-diciembre 2014, 93-138.
- Reyes, Giovanni E., “Principales teorías sobre desarrollo económico y social y su aplicación en América Latina y el Caribe”, *Nómadas*, Madrid, Universidad

36 Ramos Rodríguez, Froilán y Castro Arcos, Javier. “La alianza para el progreso en Chile y Venezuela”. *Tiempo y Espacio*, p. 111.

37 *Ibidem*.

Complutense, N.º 4, 2001, s/p. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/181/18100408.pdf>.

Whitehead, Lawrence. "State organization in Latin America since 1930". En Bethell, Leslie (ed.). *The Cambridge History of Latin America. 1930 to the present*. Vol 6, part 2, Cambridge University Press, 1995, 1-96.

Fuentes oficiales

World Bank. World Bank Report. *Travel Briefs, Venezuela (01-12-1969/31-12-1969)*. Washington: WBG Archives. Folder ID 1772519/A 1995-259 [Public disclosure authorized].

Libros y estudios

Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. México D. F.: Siglo Veintiuno editores S. A., 2004.

—. *Open Veins of Latin America. Five Centuries of the Pillage of a Continent*. Prólogo de Isabel Allende. New York: Monthly Review Press, 25th Anniversary edition, 1999.

Mondolfi Gudat, Edgardo. *La insurrección anhelada. Guerrilla y violencia en la Venezuela de los sesenta*. Caracas: Editorial ALFA, 2017.

Ortiz Mena, Antonio. *Development in Latin America. A View from the IDB: Addresses and Documents*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 1975.

Salcedo, Gustavo. *Venezuela, campo de batalla de la Guerra Fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*. Caracas: Fundación BanCaribe/ Academia Nacional de la Historia, 2017.

Skydmore, Thomas E. y Smith, Peter H. *Modern Latin America*. New York y Oxford: Oxford University Press, 2001, 5.^a ed.

PETRÓLEO Y DEMOCRACIA: ESTADOS UNIDOS Y VENEZUELA EN EL SIGLO XX

LUIS XAVIER GRISANTI



Las concesiones petroleras de Cipriano Castro (1899-1908)

Las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela durante la dictadura del general Cipriano Castro se deterioraron por diversas razones, las cuales incluían el temperamento impulsivo del dictador tachirense. Tal empeoramiento tuvo lugar a pesar de las relaciones esencialmente amistosas, con altos y bajos, que se desarrollaron durante el siglo XIX, especialmente durante la última década, cuando el presidente Grover Cleveland, en 1895, quebró lanzas por Venezuela en su disputa con la Gran Bretaña por la recuperación de la soberanía nacional sobre el territorio Esequibo y emitió un ultimátum al imperio británico.

A finales del siglo XIX, se había operado una modificación significativa en las relaciones económicas de Venezuela con el exterior. Explica el historiador y diplomático Simón Alberto Consalvi:

La relación económica con el mundo exterior, desde 1830, se había orientado hacia Europa. Ingleses, franceses, italianos, pero sobre todo alemanes, se establecieron en Maracaibo, y desde allí negociaban con los productos andinos, estableciendo fuertes vínculos (...) La demanda de café en los Estados Unidos determinó que se fuera convirtiendo con relativa rapidez en el principal mercado de Venezuela.

Con Castro se inicia la etapa de regulación legal del petróleo propiamente dicho por parte del Estado. El 23 de enero de 1904, el general andino le puso el ejecútese a una reforma del Código de Minas. La palabra *petróleo* apareció por primera vez en la legislación venezolana. El 21 de junio, el Ministerio de Fomento (despacho del ramo) emitió la primera reglamentación relativa a la “adquisición y explotación de las minas de asfalto, petróleo, betún, brea bituminosa y sustancias semejantes”, apunta el geólogo Aníbal R. Martínez. El 14 de agosto, el Ejecutivo Nacional promulgó una Ley de Minas y el 23 de febrero de 1906, su reglamento.

En la reforma del Código de Minas, el caudillo de Capacho se subrogó la potestad de otorgar y administrar las concesiones de minas e hidrocarburos *sin* la aprobación del Congreso Nacional; hecho que abrió un cúmulo de problemas indeseables que en el futuro mancharían, salvo excepciones, la legitimidad del régimen

de concesiones. El 4 de febrero de 1904, previa declaración de caducidad de 293 concesiones mineras y 17 contratos de minas, Castro procedió a adjudicar dieciséis (16) concesiones petroleras y contratos de asfalto y otros combustibles naturales, ajustadas a derecho, sí, pero favoreciendo principalmente a sus amigos y aliados políticos, quienes las transferían a empresas internacionales con la competencia para operarlas.

Durante la dictadura castrista, el desempeño económico de Venezuela fue pobre. La economía venezolana era predominantemente agropecuaria. En los años pico de producción (1899 y 1905), la agricultura y la cría representaron en promedio el 60 % del producto nacional (PIB). El petróleo todavía estaba lejos de convertirse en el principal sector de la economía nacional.

La presidencia de Juan Vicente Gómez (1908-1935): primera Ley de Hidrocarburos (1920)

La presidencia del general Juan Vicente Gómez coincidió con el período en que la producción industrial manufacturera de los países desarrollados estaba en pleno auge, el transporte vehicular reemplaza al animal, comienzan a manufacturarse infinidad de maquinarias y equipos que potencian la productividad industrial, se inicia la aviación civil y militar y la industria automotriz hace uso intensivo de un producto refinado que será el dominante durante el siglo XX y comienzos del XXI: las gasolinas para los motores de combustión interna.

La llegada del general tachirense a la presidencia marcó un cambio positivo en las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela. El sagaz caudillo andino instruyó al canciller José de Jesús Paul para que hiciera llegar un mensaje al Gobierno norteamericano sobre el deseo de restablecer relaciones diplomáticas (rotas desde junio de 1908), ratificar la amistad y la cooperación entre los dos países y resolver los litigios pendientes de Venezuela con la comunidad internacional.

Las concesiones petroleras del período 1908-1918

Hay que distinguir dos períodos durante la hegemonía del general Gómez. El primero, entre 1908 y 1918, y el segundo, entre 1918 y 1935. Durante el primero, se continuaron otorgando concesiones petroleras conforme al Código de Minas de 1904. Hubo mejoras en la participación fiscal en ambos períodos. Por primera vez se incorporó en su articulado el principio de que la explotación del petróleo debe

servir al desarrollo económico de Venezuela. La ley fue promulgada el 19 de junio de 1920; pero fue precedida de la Ley de Minas del 27 de junio de 1918 y la creación de la Dirección de Minas del Ministerio de Fomento, el 1 de julio; el Decreto Reglamentario del Carbón, el Petróleo y Sustancias Similares del 9 de octubre, y el segundo Decreto Reglamentario del 17 de marzo de 1919. Todos propiciados por el honesto médico coreano, Gumersindo Torres, quien fue titular del Ministerio de Fomento en dos oportunidades.

La Ley de Minas de 1918 tuvo mejoras sustanciales respecto de todas las anteriores, al incorporar un articulado especial para el sector petrolero: 1. el Estado tiene la facultad de otorgar concesiones; 2. el período de explotación del concesionario pasó de 50 a 30 años; 3. la regalía se fijó entre 8 % y 15 % (un incremento sustancial), en función de las distancias entre los campos de producción y los terminales de embarque; y 4. las concesiones no suponen la propiedad de los yacimientos, que son del Estado, sino solo el derecho de explotación de las áreas asignadas.

Es en la segunda década del siglo XX cuando comienza en Venezuela la explotación intensiva de su industria del petróleo y del gas natural. La economía venezolana inició en la primera década del gobierno del general Gómez un largo período de crecimiento sin precedentes durante casi todo el siglo XX, sobre todo, a partir de la tercera década, interrumpido, temporalmente, solo por factores externos, como la Primera (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la guerra de precios del petróleo en la década de los años 80. El petróleo —aunque en 1917 se realiza la primera exportación— todavía no era un elemento determinante en la economía nacional. En 1914, la Caribbean Petroleum, filial del grupo Shell, anunció la perforación exitosa del pozo Zumaque-1 en la cuenca de Maracaibo. El descubrimiento cambiará para siempre la historia de Venezuela, las relaciones con los Estados Unidos y las industrias energéticas mundiales.

Durante la etapa que concluye con la nueva Ley de Minas y el reglamento de los hidrocarburos de 1918 y la primera Ley de Hidrocarburos de 1920, la administración de Juan Vicente Gómez otorgó diversas concesiones petroleras, dentro de las cuales las más significativas fueron las asignadas a Rafael Max Valladares, a saber: la primera, a nombre de General Asphalt de Filadelfia, Estados Unidos, con una duración de 49 años más 3 de exploración, la cual abarcó la península de Paria, el distrito Benítez del estado Sucre y el municipio Pedernales e islas adyacentes de Delta Amacuro (1910); y la segunda, en los estados Anzoátegui, Carabobo, Táchira, Monagas, Mérida, Lara, Trujillo y Yaracuy, además de territorios en Falcón, Sucre y Zulia (1912).

Las concesiones Valladares, por su inmensa extensión, fueron las más polémicas que registra la historia del petróleo en Venezuela, altamente criticadas por diversos sectores de la vida política y económica nacional, particularmente por Rómulo Betancourt en su clásico libro *Venezuela, política y petróleo*. Aunque concedidas legalmente, la crítica se centraba en la adjudicación sin licitación a amigos y allegados del régimen gomecista, quienes, como se indicó, las traspasaban a las compañías petroleras internacionales, las cuales poseían la capacidad técnica para explotarlas.

Las concesiones petroleras del período 1918-1935

El 17 de setiembre de 1917, Gumersindo Torres fue designado ministro de Fomento. A partir de su designación, comenzó a ordenarse el otorgamiento de concesiones y la administración de la industria de los hidrocarburos. La nación inició una larga etapa de procura de una participación fiscal justa y equitativa para el Estado. El Decreto Reglamentario de 1918 introdujo por primera vez el concepto de reversión en las concesiones. De igual manera, otro artículo estipulaba que, al caducar la concesión, “el Gobierno no estará obligado al pago de las mejoras de ninguna especie, sino que recibirá la mina con todos sus edificios, maquinarias y obras anexas”.

Los principios legales interpuestos por el ministro Torres van a estar presentes en todas las demás leyes de hidrocarburos y sus reformas a partir de entonces, así como en la propia Ley de Nacionalización de 1975, a saber: la propiedad de la nación de las riquezas del subsuelo; la explotación petrolera debe contribuir al desarrollo económico del país; la búsqueda de una justa participación fiscal; y la conservación de los recursos naturales no renovables.

El 30 de mayo de 1920 se funda en Delaware, Estados Unidos, la Creole Petroleum Corporation, filial de la Standard Oil de New Jersey. El 22 de diciembre, la norteamericana Venezuelan Oil Concessions perfora el pozo Barrosos-2 en el área La Rosa en el gigantesco campo Costanero Bolívar (Bolívar Coastal Field, BCF). Las dimensiones del campo serán tan espectaculares que la economía venezolana mostrará una expansión descomunal a partir de este hallazgo.

Venezuela va a vivir en la década de los años 20 una gran bonanza petrolera; la primera de tres que va a experimentar en el siglo XX (años 70) y principios del XXI (2003-2014). El PIB del país se va más que quintuplicar entre 1920 y 1929, al pasar de Bs. 7.261 a Bs. 31.732, con su efecto multiplicador en la economía. En

1926, el petróleo desplazará a la agricultura como primer componente del PIB, de las exportaciones, del ingreso de divisas y de los créditos fiscales. El *crack* de la Bolsa de Nueva York, el 29 de octubre de 1929, va a interrumpir la vertiginosa expansión de la economía venezolana; pero se va a reanudar su curva de ascenso a partir de 1932.

Los Estados Unidos emergerá como el primer socio comercial e inversionista extranjero de Venezuela. El vertiginoso desarrollo de la industria nacional de los hidrocarburos en la década de los años 20, trajo consigo las primeras protestas de los trabajadores del petróleo, los señalamientos sobre el desmejoramiento del ambiente y el reclamo por la incorporación de venezolanos en las posiciones técnicas y gerenciales. El Ministerio de Fomento, en la persona del inspector general de Minas (responsable de los hidrocarburos), Ing. Luis F. Calvani, reaccionó positivamente a estos planteamientos.

En 1924, apunta Aníbal R. Martínez, el inspector Calvani propuso la realización de un estudio comparativo entre los trabajadores de Texas y Oklahoma y los del estado Zulia, con miras a mejorar sus condiciones laborales y, por primera vez, se convocaron a las empresas internacionales a licitación para el otorgamiento de concesiones. Calvani propuso en 1925, garantizar el suministro de agua potable a las comunidades zulianas, al advertir los primeros rastros de contaminación del lago de Maracaibo. En 1928, se sanciona la primera Ley del Trabajo. En 1925, 1928 y 1930, Calvani propicia la reforma de la Ley de Hidrocarburos con mejoras para la participación fiscal y para los trabajadores. En 1930, el ingeniero oriundo de Río Caribe, estado Sucre, envió, por primera vez, a un grupo de ingenieros venezolanos a cursar especializaciones en petróleo en las Universidades de Tulsa y de Oklahoma.

No fueron siempre armoniosas las relaciones entre el gobierno del general Gómez y las empresas concesionarias británicas y norteamericanas, a pesar de la voluntad demostrada por el gobierno de promover la inversión extranjera y garantizar la seguridad jurídica. El 16 de setiembre de 1929, Gumersindo Torres fue designado, por segunda vez, ministro de Fomento. El 30 de junio de 1930, se creó el Servicio Técnico de Hidrocarburos. En 1933, regresaron de Oklahoma los ingenieros especializados en petróleo, quienes son designados inspectores en las zonas operacionales de Maracaibo, Coro y Maturín. Pero la sucesión de reparos fiscales iniciados por el ministro Torres y el inspector Calvani y las más estrictas regulaciones sobre la explotación del petróleo indujeron al general Gómez a remplazar a su ministro de confianza, quien va a otro destino, como también parte el Ing. Calvani, al ser designado cónsul general de Venezuela en Ginebra y delegado ante la Sociedad de las Naciones.

La presidencia de Juan Vicente Gómez se vio favorecida enormemente por el aumento sustancial de la explotación petrolera en Venezuela. La táctica del general Gómez de combinar mayores cargas fiscales y obligaciones sociales a las empresas concesionarias, con flexibilidades atractivas a los inversionistas, parece haber dado buen resultado. Se mejoró la participación fiscal, se elevó la regalía al 15 % y se ordenó mejor el sector bajo las primeras leyes de hidrocarburos, mientras ingentes capitales ingresaron al país, los cuales permitieron un incremento notable en la producción petrolera, que pasó de solo 0,5 millones de barriles en 1920, a 136 millones en 1929 (27 veces más), ralentizándose la expansión por la Gran Depresión de los años 30.

López Contreras suspende las concesiones y la producción aumenta (1935-1941)

El general civilista Eleazar López Contreras, presidente de la República y sucesor del general Gómez, fallecido el 17 de diciembre de 1935, emprendió un plan de reformas políticas, sociales, laborales, económicas, monetarias, educativas, sanitarias, agrícolas e industriales, conocido como el Programa de Febrero. Se inicia una transición democrática en la que el nuevo jefe del Estado libera los presos políticos y retornan los exiliados de la dictadura. Se fundan el Banco Central de Venezuela, la Contraloría General de la República y la Guardia Nacional.

El mundo comenzó a recuperarse de la Gran Depresión, sobre todo a partir de la elección, en noviembre de 1932, del presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, quien a su vez aplica un programa de medidas económicas y sociales para reactivar la economía.

En enero de 1938, el presidente López suspendió el otorgamiento de nuevas concesiones, y en marzo, el presidente de México, Lázaro Cárdenas, nacionalizó la industria petrolera de su país; medida que, prudentemente, no fue seguida por el gobierno de López Contreras, quien, con mayor tino, más bien refuerza la política de incrementar la participación fiscal y mejorar los beneficios sociales de los trabajadores petroleros, la formación de recursos humanos para la industria, la vigilancia y la inspección del cumplimiento de los términos y condiciones de las concesiones y la conservación del ambiente y de los yacimientos. Al efecto, los ministros de Fomento, Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña, promoverán las reformas de la Ley de Hidrocarburos en 1936 y 1938.

La producción petrolera continuó su marcha ascendente durante el quinquenio; pero se moderó respecto de la fenomenal década de los años 20. La

extracción creció un 46,5 % entre 1936 y 1941 y la exportación a una tasa similar, con precios nominales que promediaron \$0,91 por barril. La participación fiscal subió un 163 %, elevándose de Bs. 64 a Bs. 168 millones, a precios corrientes. La actividad petrolera se ralentizó con motivo del estallido de la Segunda Guerra Mundial, el 1 de setiembre de 1939.

Venezuela va a jugar un papel crucial en el suministro de petróleo a los países aliados democráticos que combatían a Adolfo Hitler y a sus aliados italianos y japoneses. Las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela se van a estrechar aún más durante el conflicto bélico y el país comenzará a forjar su reputación de suplidor seguro y confiable en tiempos de guerra y de paz. El gobierno de López Contreras firmará con la Administración Roosevelt, en 1939, un Tratado de Reciprocidad Comercial.

Las corporaciones petroleras norteamericanas y británicas continuaron realizando hallazgos en sus actividades de exploración. En 1936, se perforó el primer pozo en lo que, más tarde, se conocerá como la Faja Petrolífera del Orinoco. La Standard Oil descubrió el campo gigante Temblador; Mene Grande, el campo Anaco y el campo Oficina, también gigantes, en Anzoátegui. En 1937, se agregaron el campo Uraoa en Monagas; Yopales, parte del campo Oficina. En 1938, Mene Grande añadió el gigantesco campo Leona, y Standard Oil, el campo Jusepín. En 1939, la Creole (Standard Oil) halló el gran campo San Joaquín, estado Anzoátegui; Mene Grande, el campo El Roble en Anzoátegui; *Creole* amplió los descubrimientos del campo Costanera Bolívar (BCF) en Lagunillas. En 1940, la Texas realizó el hallazgo del campo Los Caritos en Monagas; Socony perforó con éxito el Guarío-1; y Mene Grande incorporó el gigantesco campo Santa Rosa.

Medina Angarita, Roosevelt y la Ley de Hidrocarburos de 1943 (1941-1945)

La presidencia de Isaías Medina Angarita (1941-1945) va a efectuar una Reforma Petrolera de mayor alcance; pero va a mantener una continuidad conceptual en cuanto a la exigencia de una mejor participación fiscal a las empresas concesionarias, el otorgamiento transparente de las concesiones, la racionalización de la explotación de los hidrocarburos y la obtención de beneficios salariales y sociales para los trabajadores.

Con gran acierto e inteligencia, Medina Angarita pudo realizar la Reforma Petrolera y, a su vez, garantizar los suministros petroleros de Venezuela a los Aliados.

El general civilista envió una comunicación al presidente Roosevelt y dos misiones diplomáticas a Washington, para explicar la Reforma. Las empresas concesionarias mostraron sus reservas y hasta oposición; pero el gobierno de Roosevelt comprendió la necesidad de la misma y llegó a ejercer presión sobre las compañías petroleras para que aceptaran la nueva Ley de Hidrocarburos de 1943, el pivote central de la política petrolera del segundo gobierno de la transición democrática de Venezuela.

La Segunda Guerra Mundial causó una breve contracción de la actividad petrolera en Venezuela. La producción y la exportación del hidrocarburo sufrieron una reducción de 35 % y 37 %, respectivamente, entre 1941 y 1942, reanudando su tendencia ascendente en los años siguientes, para registrar un incremento del 42 % y 43 % en 1945, cuando finalizó la conflagración bélica. La participación fiscal también disminuyó en 1942 (-36 %) en el mismo período; pero se recuperó en un 84 % para 1945, con lo cual comenzaron a percibirse los ingresos adicionales producto de la nueva Ley de Hidrocarburos. En 1942, se sancionó la primera Ley de Impuesto sobre la Renta. Las compañías concesionarias comenzaron a pagar impuestos por sus ganancias, además de la regalía.

En 1942 y 1943, el ministro de Fomento, Eugenio Mendoza, se encargó de las negociaciones con las empresas concesionarias con miras a la aceptación de los nuevos términos y condiciones de la Ley de Hidrocarburos. El fisco recibirá una regalía uniforme de 16,67 % del valor de exportación de los crudos, la más alta hasta entonces. Las concesiones tendrán una duración de 40 años y se confirma la validez de los títulos previos. Por primera vez, se alcanzó el compromiso de las compañías internacionales de refinar el 10 % del petróleo producido en el país. En 1944, bajo nuevas reglas, se reanudó el otorgamiento de concesiones.

Los hallazgos geológicos continuaron materializándose. En 1941, la Creole tuvo éxito en la perforación del pozo Ollas-1, en la cuenca de Maturín, y concluyó el desarrollo del campo La Mulata en Jusepín; la empresa Las Mercedes descubrió el gigantesco campo epónimo en el estado Guárico. En 1942, Mene Grande anunció el hallazgo de los campos gigantes Guara Este y Oeste, al igual que el campo Quiamare en Santa Rosa y el gran campo Oveja, parte de los yacimientos de Oficina. En 1943, Mene Grande halló petróleo en el campo Ostra de Anzoátegui; Socony consiguió crudo en el pozo Cuico-1 del campo Guara Oeste; y Shell, el gigantesco campo La Paz en las calizas cretácicas del estado Zulia.

En 1945, la Caribbean Petroleum, filial de Shell, descubrió el gran campo Mara en el estado Zulia; Mene Grande amplió con el pozo DM-2 el hallazgo de más petróleo en el campo Guara Oeste; Texas halló el campo Tucupita en Delta Amacuro y de nuevo la Creole aumentó su producción gracias al éxito del pozo

Capacho-1 del campo Tacat en Monagas. No menos importante fue la firma de un acuerdo entre el Ejecutivo Nacional y la empresa Sinclair para la construcción de una refinería en Puerto La Cruz, estado Anzoátegui. El 26 de setiembre finalizó el otorgamiento de concesiones conforme a la nueva Ley, habiéndose adjudicado 6,5 millones de hectáreas.

La Ley de Hidrocarburos de 1943 ha sido considerada una de las legislaciones más sabias, exitosas y efectivas en el campo económico y petrolero nacional e internacional. La participación fiscal del Estado en la renta petrolera no cesó de incrementarse hasta la nacionalización de la industria en 1976. En paralelo, no se ahuyentaron las inversiones, abriendo un ciclo de formación de capital fijo e incrementos de producción nunca antes disfrutados por el país, estableciéndose a la par un modelo paradigmático de relaciones mutuamente provechosas entre los Estados productores y las compañías petroleras internacionales.

Betancourt y Gallegos, *El fifty/fifty* y la vigencia de la Ley de Hidrocarburos (1945-1948)

El 18 de octubre de 1945, un golpe de Estado derroca al presidente Medina Angarita. La Junta Cívico-Militar es presidida por Rómulo Betancourt, y Juan Pablo Pérez Alfonzo es nombrado ministro de Fomento, quien, dos años antes, había salvado su voto en el Congreso en el debate sobre la Ley de Hidrocarburos. Las empresas concesionarias abrigaban el temor de que se nacionalizara la industria petrolera. Betancourt había sido un severo crítico del sistema de concesiones.

Sin embargo, Betancourt y Pérez Alfonzo sostuvieron “intensas conversaciones”, refiere Consalvi, con los presidentes de Creole, Shell y Mene Grande. La reunión en Miraflores se realizó a propuesta del presidente de la Creole, Arthur Proudfit, y Betancourt agradeció de entrada la iniciativa. El mensaje de los nuevos gobernantes a las tres mayores operadoras en Venezuela era que se disponían a reconocer la Ley de Hidrocarburos, pero también a hacerla cumplir.

La ponderada decisión de Betancourt y Pérez Alfonzo de ratificar la Ley de Hidrocarburos de 1943 permitió a su gobierno y al de don Rómulo Gallegos (y sucesivos) gozar de ingentes ingresos fiscales y de divisas sin precedentes. La participación fiscal del Estado en los ingresos de las compañías concesionarias subió un 228 %, de Bs. 310 a Bs. 1.017 millones entre 1945 y 1948; producto también de un impuesto extraordinario de Bs. 96 millones decretado por la Junta Revolucionaria a fines de 1945. La producción se elevó un 52 % y la exportación un 47,5 %, con un precio promedio ascendente que pasó de \$1,05/b a \$2,41/b entre 1945 y 1948.

El ministro Pérez Alfonzo introdujo otras modificaciones en la estrategia petrolera del Gobierno, entre ellas, la política de no más concesiones, la búsqueda de acuerdos para la construcción de nuevas refinerías, el establecimiento de una empresa petrolera estatal, la venta directa de los ingresos provenientes de la regalía y la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta (sancionada el 12 de noviembre de 1948, doce días antes del derrocamiento del presidente Gallegos), para consagrar el principio del 50/50 (conocido como el *fifty/fifty*) en la repartición de la renta petrolera entre el Estado y las empresas concesionarias.

Las corporaciones internacionales continuaron invirtiendo y realizando descubrimientos geológicos significativos. En 1945, Socony descubrió el campo gigante Nipa en el campo Guaroa Oeste; y en 1946, Mene Grande, el campo Caico Seco en el estado Anzoátegui. Ocurre una explosión de descubrimientos sucesivos dentro de los cuales destacan: Mene Grande, el pozo GM-4X en el área de Oficina, Guara Oeste, Anzoátegui; Sinclair, un pozo en el área Travieso de Jusepín, Monagas; Las Mercedes completa el pozo Grico-1 en Guárico; Socony, los campos Güico Oeste y Güico Sur en Anzoátegui; Mene Grande, el campo La Ceiba en Anaco, Anzoátegui; la Creole descubre petróleo en el Oligoceno dentro del campo Quiriquire en Monagas; Richmond halla condensado en Ensenada en la cueca de Maracaibo; Phillips, el campo Mata Grande en Jusepín; Richmond, el campo gigante Boscán y Macoa, en la cuenca de Maracaibo; Las Mercedes halla el campo Palacio en Guárico; y Atlantic, el campo Tucupido en el área Las Mercedes.

Los descubrimientos se amplían en 1947 y 1948. Atlantic encuentra el campo Pelayo, Guara Este, Anzoátegui; Creole, el campo de gas natural Lechozo en Guárico; Colon Development realiza hallazgos en el Cretácico del campo Tarra Oeste, en Zulia; Las Mercedes descubre el campo de gas natural Valle 13 y otro de petróleo en Punzón, Guárico; Atlantic, el campo Sabán en Guárico; y Socony, el descubrimiento de los campos gigantes de Barinas y de Chimire (Anzoátegui). En 1948, Mene Grande ubica el campo El Toco en Anzoátegui; Richmond, el campo San José en Zulia; Las Mercedes, el campo Guavinita; y Mene Grande, los campos Inca y Ganso en Anzoátegui; Atlantic ubica gas natural en el campo El Placer; y Creole localiza el campo San Roque, Anzoátegui.

La política de valorizar y refinar los crudos en Venezuela encuentra hitos históricos como los acuerdos del ministro Pérez Alfonzo con Creole y Shell para construir las refinerías de Amuay y Cardón en 1947. Y en 1948, Pérez Alfonzo, ratificado por el presidente Gallegos, firma un acuerdo con Richmond para la construcción de la refinería de Bajo Grande en el estado Zulia.

Pérez Jiménez, Eisenhower y la venezolanización (1948-1958)

El 24 de noviembre de 1948, el primer presidente elegido por voto popular, directo y secreto en la historia de Venezuela, don Rómulo Gallegos, fue derrocado por una Junta Militar integrada por los tenientes coroneles Carlos Delgado Chalbaud, Luis Felipe Llovera Páez y Marcos Pérez Jiménez. Las conquistas democráticas alcanzadas durante los gobiernos de López Contreras, Medina, Betancourt y Gallegos sufrieron un marcado retroceso.

El gobierno *de facto*, presidido por Delgado Chalbaud entre 1948 y 1950, dejó saber a las compañías concesionarias que se mantendría la vigencia de la Ley de Hidrocarburos de 1943 y la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1948, ratificando la política del *fifty/fifty*. En 1950, se creó el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. El cambio más relevante fue el detener la política de no más concesiones, pero estas se otorgarían ocho años más tarde, en 1956.

El 12 de enero de 1956, el ministro Edmundo Luongo Cabello anuncia que se otorgarán nuevas concesiones. El 16 de agosto de 1956, se efectúa la primera ronda de adjudicación. Empresas de calidad mundial (Mene Grande, Superior, Shell y Venezuelan American) recibieron en conjunto un total de 20.000 hectáreas en 27 parcelas del lago de Maracaibo. El 7 de marzo de 1956, se asignan 9.550 hectáreas a la Venezuelan American, y el 6 de diciembre, 22.960 hectáreas en 47 parcelas a Mene Grande en el lago. Concluyó el proceso con la adjudicación de 30.667 hectáreas a Creole, el 14 de octubre de 1957. En total, se concedieron 510.350 hectáreas de exploración y producción y 310.757 hectáreas de explotación en ambos años, recaudándose \$685 millones para la nación.

Los demás aspectos de la política petrolera (que el autor de este ensayo ha denominado de *nacionalismo prudente* en otros escritos), y que venían ejecutándose desde las gestiones de Gumersindo Torres, no fueron alterados, como, por ejemplo, la búsqueda de una mayor participación fiscal, el control y la fiscalización técnica de las actividades de las concesionarias, las iniciativas de agregar valor en Venezuela a la producción de los petróleos crudos y la política de *venezolanización* de los cuadros técnicos y gerenciales de la industria; término acuñado y puesto en práctica por primera vez por la Compañía Shell de Venezuela en 1954, más tarde asumido como política de Estado a partir de la restauración democrática, el 23 de enero de 1958.

El 29 de julio de 1957, el Gobierno de los Estados Unidos instituyó un programa voluntario de restricciones a las importaciones petroleras por presión de su industria local, afectada por los costos más bajos de las fuentes de suministro

de Canadá, Venezuela, México y el Medio Oriente. Esta iniciativa va a afectar las exportaciones de Venezuela a favor de las de Canadá y México, que comenzaron a recibir un *trato preferencial*. Durante los siguientes quince años, Venezuela procuró con poco éxito recibir un trato similar al de dichos países.

La Junta Militar que gobernó a Venezuela entre el 24 de noviembre de 1948 y el 23 de enero de 1958 vivió una respetable bonanza petrolera derivada del fortalecimiento de los precios del petróleo, particularmente por el cierre del canal de Suez en 1956, aunado a la elevación de los volúmenes de producción y exportación del país.

Las empresas petroleras siguieron aumentando sus inversiones al percibir que los gobiernos de Venezuela mantenían sin alteración las reglas del juego. Nuevos hallazgos de campos gigantes y pequeños tuvieron lugar en el período 1949-1957. Para mencionar solo los descubrimientos de campos gigantes: Soto, Anzoátegui (Mene Grande); Oritupano, Anzoátegui (Atlantic); Dación, Boca y El Limón, Anzoátegui (Mene Grande); Urdaneta, Zulia (Creole); Aguasay-1, Anzoátegui; Zapatos, Mene Grande, Anzoátegui; Los Claros, Richmond, Zulia; y Campo Centro (Signal), Campo Costanero Bolívar, Zulia. No se mencionan otros descubrimientos menores, pero importantes, como Subucara (Shell), Los Mangos (Mene Grande), Barinas (Socony), Motatán (Creole) o Mata (Texas).

Larrazábal, Sanabria y el 23 de enero de 1958

El 23 de enero de 1958, las fuerzas democráticas de la resistencia y las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), acompañadas del pueblo de Venezuela, derrocaron la dictadura del general Pérez Jiménez. El contralmirante Wolfgang Larrazábal fue designado presidente de la Junta Provisional de Gobierno. El 10 de julio de 1958, el gobierno provisional reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta e incrementó las tasas impositivas, llevando la tasa máxima a un 45 %, a pesar de las señales de debilitamiento del mercado petrolero internacional. Previamente, una comisión investigadora del otorgamiento de las concesiones durante los años 1956 y 1957 hizo entrega al Ejecutivo Nacional de un informe en el que se calificaron como “indisputables todos los procedimientos legales”, destaca el geólogo Martínez.

El 19 de diciembre de 1958, el presidente Edgar Sanabria (Larrazábal se había postulado como candidato en las elecciones presidenciales y legislativas celebradas el 8 de diciembre), elevó a 46 % la tasa de impuesto sobre la renta a las utilidades netas de las empresas, más una tasa cedular del 1,5 %. Con esta reforma, la participación

fiscal del Estado (regalías + impuesto sobre la renta + otros tributos) en las ganancias de las empresas concesionarias pasó a 66/24, cuando previamente habían alcanzado 52/48; superando con creces el 50/50 (McBeth, 2017).

La acción del gobierno provisional originó un rechazo público del presidente de la Creole, Harold W. Haight, quien dirigió una carta en términos airados al ministro de Minas e Hidrocarburos, Carlos Pérez de la Cova. El ministro venezolano rebatió con sólidos argumentos las declaraciones del ejecutivo petrolero, quien fue posteriormente transferido a otra posición.

Betancourt, Kennedy y el trato preferencial (1959-1964)

El segundo presidente electo por votación universal en la historia de Venezuela, Rómulo Betancourt, tomó posesión el 13 de febrero de 1959. Pérez Alfonzo fue nombrado ministro de Minas e Hidrocarburos. El Pentágono Petrolero (1967) tuvo cinco principios rectores (se convertirán en referentes para los países productores de África, Asia y el Medio Oriente): 1. fundación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); 2. creación de la compañía nacional de petróleo; 3. política de no más concesiones; 4. establecimiento de la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos (CCCCH); y 5. participación fiscal razonable.

El estadista venezolano puso en ejecución cada uno de sus postulados: el 9 de abril de 1959, se estableció la Comisión Coordinadora, cuyo objetivo fue analizar y recomendar acciones destinadas a ordenar el comercio internacional de los hidrocarburos en función de la conservación de los recursos naturales. El 19 de abril de 1959, el presidente Betancourt creó la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP). El 14 de setiembre de 1960, se funda en Bagdad la Organización de Países Exportadores de Petróleo, cuyo objeto es la coordinación y unificación de políticas petroleras con miras a la defensa de precios razonables del petróleo.

Al cesar la estrechez de suministros con motivo del cierre del canal de Suez (1956) y al expandirse la oferta mundial en exceso del crecimiento del consumo, los precios bajaron. Los países del Medio Oriente aumentaban su producción, entrando en competencia con los abastecimientos de Canadá, México y Venezuela, que suplían el mercado más remunerativo y atractivo del mundo: los Estados Unidos. Las empresas petroleras internacionales iniciaron una ronda de reducciones en los precios internacionales del petróleo, modificando en menores niveles los valores en los Estados Unidos, lo cual patentizó la fijación de precios de transferencia para minimizar la factura tributaria.

Los productores internos buscaron protección de su Gobierno y lo lograron: se restablecieron las cuotas de importación. El subsecretario de Estado para Asuntos Económicos norteamericano se trasladó a Venezuela el 17 de diciembre de 1958 para discutir la propuesta con las autoridades venezolanas. Sin embargo, el 30 de abril de 1959, el presidente Dwight D. Eisenhower emitió la proclama núm. 3.279, mediante la cual se endurecieron las cuotas de importación, “luego de firmes protestas del Gobierno canadiense”, apunta Aníbal R. Martínez.

Entre rebajas en las cotizaciones y las enmiendas restrictivas a las importaciones petroleras de los Estados Unidos, el gobierno de Betancourt desplegó una intensa campaña diplomática para defender el trato preferencial hemisférico para los crudos venezolanos. El 18 de diciembre de 1961, el presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, realizó una visita oficial a Venezuela y, en una Declaración Conjunta, los mandatarios ratificaron la *Carta de Punta del Este*, relativa al acceso a mercado sin restricciones proteccionistas de las materias primas de América Latina. El 30 de noviembre de 1962, el presidente Kennedy introdujo una enmienda y fijó cuotas sobre la base de la extracción doméstica, con ciertas excepciones para las importaciones, pero se mantuvo el trato preferencial a Canadá y México.

El 20 de febrero de 1963, el presidente Betancourt viajó en visita oficial a Washington y, junto con el presidente Kennedy, emitieron una nueva Declaración Conjunta que indicaba que las necesidades de Venezuela serían consideradas previa modificación de cualquier cambio futuro en las cuotas de importación. Pese a las continuas consultas entre ambos Gobiernos y a la receptividad permanente de la Administración Kennedy a los justos reclamos de Venezuela, la burocracia norteamericana, por presión de los representantes parlamentarios de los estados productores, no modificó sustancialmente el trato discriminatorio a Venezuela. No obstante, la producción y la exportación petrolera continuaron aumentando. La extracción y las ventas externas subieron un 25 % y un 26 %, respectivamente, entre 1958 y 1963, así como la participación fiscal, que ascendió de Bs. 2.599 a Bs. 3.474 millones (+34 %), pero el precio disminuyó un 19 %.

Los precios descendentes del petróleo sin duda impactaron la propensión a invertir. Sin embargo, los descubrimientos de nuevos yacimientos continuaron manifestándose, aunque a un ritmo ralentizado. Se descubrieron dos campos gigantes: Morichal en Anzoátegui y Lamar en el Campo Costanero Bolívar, ambos por Phillips. Otros campos menores: Creole halló Salto-11, estado Monagas; Las Mercedes, Ipire-2, 7 y 8, Guárico; Shell, Barúa, estado Zulia; Cascadas, Mene Grande, Anzoátegui; Socony, campo Bucaral, Anzoátegui; Texas, campo Mata-1, Anzoátegui; Mene Grande, Campo Lago, Zulia; Texas, campo Mata-19, Anzoátegui;

Mene Grande, campo Lazo, Anzoátegui; Sinclair, campo Aguasay Este, Anzoátegui; Shell, campo El Rosario; y Richmond, Río Zulia.

Leoni, Johnson y el acceso al mercado estadounidense (1964-1969)

Raúl Leoni fue electo presidente de la república para el quinquenio constitucional 1964-1969. El presidente Leoni mantendrá las políticas públicas trazadas en el Pentágono Petrolero de Pérez Alfonzo. Contará con dos ministros de Minas e Hidrocarburos de gran prestigio nacional e internacional: Manuel Pérez Guerrero y José Antonio Mayobre. En su discurso de toma de posesión, el estadista guayanés ratificó el respeto de su gobierno a las concesiones y develó que el futuro desarrollo de la industria se llevaría a efecto por medio de los Contratos de Servicio.

Leoni enfrentó dos desafíos importantes durante su mandato: la declinación de los precios del petróleo (a pesar de un breve incremento durante la guerra de los Seis Días entre árabes e israelíes, en 1967), y las restricciones cuantitativas de los Estados Unidos aplicadas a las importaciones de petróleo. La diplomacia petrolera del presidente Leoni se va a intensificar y se van a obtener algunas mejoras al régimen de cuotas, aunque insuficientes.

El gobierno de Leoni, para apalancar a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), le asignó nuevas áreas y le dio ciertos privilegios como la potestad de negociar con las empresas petroleras los Contratos de Servicio, cuyos términos y condiciones generales fueron aprobados por el Congreso Nacional mediante una reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943, el 20 de julio de 1967. Los Contratos de Servicio fueron diseñados con el objeto de aumentar la producción y las reservas con contratistas que serían las propias empresas concesionarias u otras nuevas de reconocida competencia, visto el agotamiento de los campos tradicionales. Los contratistas se encargarían de traer las inversiones (CAPEX) y manejar la operación y, sujeto a metas de producción, el Ejecutivo les reconocía un estipendio profesional. Varios fueron firmados, pero sus hallazgos no fueron cuantiosos y, más tarde, tuvo lugar la nacionalización.

Si bien no alcanzó el grado de amistad que desplegaron los presidentes Betancourt y Kennedy, la relación entre los presidentes Lyndon Johnson y Raúl Leoni no dejó de ser cordial e, inclusive, hubo un intenso intercambio epistolar entre ellos. Ambos mandatarios se entrevistaron en la cumbre de Punta del Este en el marco de la reunión de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1967). De ahí surgió un conjunto de compromisos a los cuales el presidente Johnson

hizo estricto seguimiento, demostrando su receptividad a los planteamientos venezolanos. En efecto, en agosto de 1967, a pocos meses de dicha cumbre, el jefe de Estado norteamericano escribe a su homólogo venezolano (Mondolfi, 2000):

Comprendemos a cabalidad la importancia vital que tiene el petróleo para la economía venezolana, y es nuestro deseo asegurar que Venezuela tenga la oportunidad de participar en la expansión del mercado estadounidense. Con base en ello, le enumeré en Punta del Este las diversas líneas de acción que estamos en capacidad de llevar adelante: (1) iniciar conversaciones con Canadá, a fin de llegar a un acuerdo en cuanto al crecimiento futuro de sus exportaciones petroleras a los Estados Unidos; (2) reformar el Programa de Restricciones Obligatorias a objeto de establecer una base que permita aumentar las compras, por parte de los Estados Unidos, de asfalto proveniente de Venezuela; (3) estudiar las medidas que sean factibles para reducir el contenido de azufre en el crudo venezolano con el propósito de que Venezuela pueda continuar abasteciendo la creciente demanda de *fuel oil* (combustible residual) en el mercado estadounidense.

El 21 de noviembre de 1967, Johnson volvió a dirigirse a Leoni y le especifica las acciones que ya ha tomado para poner en práctica lo prometido en Punta del Este, agregando esta vez que ha hecho público su rechazo a las medidas legislativas de mayores restricciones que entonces discutía el Congreso estadounidense; y procede a mencionarlas: ayuda para las plantas desulfuradoras en Venezuela, cuotas para los productos refinados provenientes de El Caribe, licencias libres de importación para el combustible de aviación y requerimiento a las refinerías y plantas petroquímicas de Puerto Rico para que adquieran crudos y productos originados en el hemisferio.

El comportamiento de la industria petrolera venezolana durante el quinquenio de Leoni, si bien ya no exhibía el dinamismo de las décadas anteriores, fue ascendente. En efecto, el precio promedio de exportación de Venezuela bajó de \$1,94/b a \$1,85/b entre 1963 y 1968 (un 4 %; y un 8,4 % respecto de 1963). Sin embargo, la participación fiscal continuó aumentando, de Bs. 4.654 a Bs. 5.791 (un 12,4 %), debido al aumento de la producción y al incremento en la tasa máxima corporativa de impuesto sobre la renta durante el período. La producción y la exportación crecieron un 6,3 % y un 4,8 %, respectivamente.

No fueron menores los descubrimientos de nuevos campos: Signa hizo un hallazgo significativo en Campo Centro, en Zulia; Varco encontró un pequeño campo con el pozo Paez-4, en Barinas; Texas, el campo Bombal en Delta Amacuro; Shell, un nuevo hallazgo en el campo Lagunillas; y CVP halló un pozo descubridor en campo Cinco y otro en campo Silvestre, Barinas. Otros aportes de las compañías petroleras internacionales, conforme a acuerdos con el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, incluyeron la construcción de plantas desulfuradoras, plantas de inyección de vapor y plantas de deshidratación.

La defensa de los precios del petróleo fue otra de las vertientes de la política petrolera del presidente Leoni. El ministro Pérez Guerreo puso su empeño en negociar, con las principales empresas concesionarias —particularmente Creole y Shell—, la *fijación bilateral* de los precios de referencia para las exportaciones venezolanas, lo cual fue un hito cuando se adoptó al poco tiempo mediante una resolución de la OPEP. A su vez, el 16 de diciembre de 1966, el Congreso Nacional sancionó una reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que aumentó la tasa máxima a 52 %.

Caldera, Nixon y el fin de las cuotas de importación (1969-1974)

El presidente Rafael Caldera tomó posesión de la jefatura del Estado el 11 de marzo de 1969. Inspirado en la doctrina social de la Iglesia católica, Caldera y su canciller, Arístides Calvani, introdujeron como principios rectores de la política exterior de Venezuela, *la justicia social internacional, el bien común universal, la solidaridad pluralista y el nacionalismo democrático*. En 1973, se fundó la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y Venezuela se incorporó al Pacto Subregional Andino.

Caldera prosiguió en lo fundamental la política petrolera de sus antecesores, Betancourt y Leoni. El *nacionalismo de los recursos* se intensifica y Caldera y su ministro de Minas, Hugo Pérez La Salvia, incrementaron las asignaciones a la CVP, firmaron los Contratos de Servicio con las compañías Creole, Shell, Occidental y CVP, y promulgaron cuatro leyes nacionalistas: La Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos (1971), la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural (1971), la Ley que establece el Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación del Personal Técnico para la Industria (FONINVES, 1972), y la Ley que Reserva al Estado el Mercado Interno de los Hidrocarburos (1973).

En 1970, el mercado dio muestras de fortaleza y las cotizaciones empezaron a elevarse después de una década de precios declinantes. En el Congreso Nacional, una Comisión Especial, presidida por el diputado Arturo Hernández Grisanti, propuso y se sancionó, el 17 de diciembre de 1970, una histórica reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que facultó al Ejecutivo Nacional a fijar *unilateralmente* los valores referenciales de exportación para fines fiscales y elevó y unificó a 60 % la tasa de impuesto sobre las ganancias netas de las compañías petroleras. El presidente Caldera le puso el ejecútese a la ley. Venezuela fue el primer país productor en fijar *unilateralmente* los precios de exportación de su materia prima; decisión que fue más tarde ratificada, en febrero de 1971, en una resolución de la Conferencia de Ministros de la OPEP.

Dos temas coparon la agenda de Venezuela con los Estados Unidos: las continuas restricciones y el trato desigual a Venezuela en el régimen de cuotas a las importaciones petroleras de Estados Unidos, y la denuncia del Tratado de Reciprocidad Comercial de 1952. Caldera, su canciller Calvani, el ministro Pérez La Salvia y su embajador en Washington, Julio Sosa Rodríguez, industrial pionero de la industria química y petroquímica nacional, desplegaron una cruzada diplomática pocas veces vista en la política exterior venezolana. El ministro Pérez La Salvia visitó Washington en abril de 1969 y el presidente Caldera en 1970, donde se dirigió a una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos en términos firmes, solicitando el *trato hemisférico* para el país.

El gobierno del presidente Nixon, aunque receptivo a Venezuela, designó una comisión para evaluar el régimen de cuotas, la cual, después de diversas consultas en las que Venezuela participó activamente, emitió un informe en el cual finalmente se recomendaba un trato preferencial al país. Sin embargo, Nixon cedió ante las presiones de estados productores (Texas y Oklahoma) y del Congreso, prorrogando las cuotas de importación sin alteración. En 1973, el Gobierno norteamericano, en el marco de la guerra del Yom Kippur y del embargo petrolero árabe, apreciaron como innecesario el régimen de restricciones cuantitativas, derogándolo finalmente.

En opinión del historiador Mondolfi, las relaciones entre ambos países no pasaron por su mejor momento durante las presidencias de Nixon y Caldera. No en balde el presidente Caldera cuestionó entonces, sobre la base de los principios de *justicia social internacional*, la práctica de las naciones desarrolladas de exigir reciprocidad a los países en desarrollo en la concesión de rebajas arancelarias.

La segunda gran bonanza petrolera de Venezuela comenzó en 1970, cuando el consumo petrolero mundial excedió la capacidad de expansión de la oferta. La participación fiscal se disparó un 105 % entre 1969 y 1973, de Bs. 5.443 a Bs. 11.182 millones. Esta alza fue el resultado de la nueva potestad de fijación unilateral de los precios antes mencionada; pero su razón mayor fue el incremento en las cotizaciones internacionales del petróleo crudo, cuyo nivel para Venezuela pasó de \$1,81/b a \$3,71/b en igual lapso (un 105 %).

En 1969, Chevrón inauguró una planta de fraccionamiento de líquidos del petróleo (GLP) en la refinería de Bajo Grande; CVP y Shell pusieron en operación una unidad de reinyección de gas natural; Shell construyó el complejo de desulfuración de la refinería de Cardón; CVP firmó los contratos de servicio con Creole, Shell y Occidental; Mobil descubrió un nuevo campo dentro de Aguasay en Monagas y perforó su primer pozo conforme a su contrato de servicio en campo Centro, Zulia; lo mismo hizo Occidental en el lago de Maracaibo; CVP descubrió el campo Casma

Oeste en Monagas; Phillips inició un programa de recuperación secundaria en el campo Morichal; Occidental (contrato de servicio) halló un campo nuevo al sur del lago de Maracaibo dentro del campo Lamar; y Mobil (contrato de servicio) concluyó exitosamente la perforación de un pozo exploratorio en campo Centro en el Zulia.

Pérez, Ford y Carter: nacionalización y seguridad jurídica (1974-1978)

Cuando el presidente Carlos Andrés Pérez tomó posesión de la jefatura del Estado, el 12 de marzo de 1974, los partidos políticos, el liderazgo empresarial, los sindicatos, las universidades y la sociedad civil clamaban por el adelanto del término de las concesiones petroleras. El presidente Pérez designó una Comisión Presidencial, apta e inclusiva, para evaluar y recomendar cómo realizar exitosamente la nacionalización de la industria. La Comisión presentó su informe el 23 de diciembre de 1974, con sus recomendaciones sobre la estructura organizativa de la industria y un proyecto de ley, el cual fue presentado al Congreso Nacional por el ministro Valentín Hernández Acosta el 11 de marzo de 1975, y fue sancionado después de un intenso debate parlamentario.

Pérez le puso el ejecútase a la Ley que Reserva al Estado la industria y el Comercio Internacional de Hidrocarburos, el 29 de agosto de 1975. El 30, mediante decreto núm. 1123, se constituyó Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), y fue designado como presidente de la junta directiva un gerente público de probada experiencia, probidad y solidez técnica, el general e ingeniero Rafael Alfonso Ravard.

El Ministerio de Minas e Hidrocarburos pasó a ser el ente de adscripción y órgano rector de la política energética y petrolera nacional, encargado de dictar los lineamientos de política petrolera a ser ejecutados por PDVSA. Esta recibió el mandato de coordinar, dirigir y supervisar a las antiguas 14 empresas concesionarias (casi todas estadounidenses), bajo nuevos nombres, a saber: Amoven (Amoco); Bariven (Arco); Boscaven (Chevron); CVP, S.A.; Deltaven (Texaco); Guariven (Petrolera Las Mercedes); Lagoven (Creole, Exxon); Llanoven (Mobil/Exxon); Maraven (Shell, Continental y Mene Grande); Meneven (Gulf, IPC y Shell); Palmaven (Sun & Charter); Roqueven (Phillips); Taloven (Talon Petrolera Company); y Vistaven (Mito Juan). En total, revirtieron al Estado 3.040 millones de hectáreas de las antiguas concesiones (McBeth, 2017).

La nacionalización de la industria petrolera venezolana pasó a ser un referente en la comunidad internacional por la prudencia, sensatez y eficacia con que se llevó a cabo el proceso bajo el principio de la legalidad. Se reconoció y pagó una

indemnización por el valor neto en libros de los activos fijos (\$1.012,6 millones), descontada la depreciación acumulada. Se suscribieron convenios de asistencia técnica y de comercialización con las compañías petroleras nacionalizadas.

Otros atributos positivos del proceso de nacionalización venezolano están representados en el mantenimiento del talento humano formado por las empresas petroleras internacionales; el reconocimiento de sus beneficios sociales, prestaciones sociales y cajas de ahorro; el ascenso a las posiciones de mayor jerarquía de los gerentes y directivos de las empresas concesionarias; y la garantía de suministro a los clientes tradicionales y a los nuevos de Norteamérica, Europa, Asia, el Caribe y Suramérica.

No todo fue color de rosas en las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela en aquel entonces. Si bien Venezuela no participó del embargo petrolero árabe de 1973, la postura nacionalista de los gobiernos democráticos venezolanos, el liderazgo logrado por Carlos Andrés Pérez como paladín de los países en vías de desarrollo en la búsqueda de un *nuevo orden económico internacional*, y la presidencia del Diálogo Norte-Sur ejercida por el Manuel Pérez Guerrero —ministro de Asuntos Económicos Internacionales—, entre otros factores, colocaron a los presidentes Gerald Ford y Carlos Andrés Pérez en posiciones opuestas. No obstante, en gesto de amistad hacia Venezuela, el secretario de Estado de los presidentes Nixon y Ford, Henry Kissinger, visitó Venezuela en febrero de 1976, a pocas semanas de la nacionalización, el 1 de enero.

Las gestiones diplomáticas de los cancilleres Ramón Escovar Salom y Simón Alberto Consalvi, así como del ministro Hernández Acosta, el embajador en Washington, Miguel Ángel Burelli Rivas, y el ministro consejero para asuntos petroleros, Félix Rossi Guerrero, hicieron comprender a las autoridades norteamericanas que la nacionalización no era el resultado de una decisión precipitada, ni un gesto inamistoso hacia los Estados Unidos, sino la etapa final de un proceso gradual dentro del cual se respetaron plenamente los derechos legítimos de las compañías concesionarias. En este contexto, se realizaron las visitas oficiales del presidente Pérez a Washington en 1977 y la del presidente Jimmy Carter a Venezuela en 1978; esta última motivada por el rol constructivo que jugó Pérez en las negociaciones que condujeron a los tratados bilaterales entre los Estados Unidos y Panamá para la recuperación de la soberanía panameña sobre el canal de Panamá.

La segunda gran bonanza petrolera del siglo XX tuvo lugar durante la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez. Entre 1973 y 1974, el precio promedio de exportación de Venezuela aumentó un 184 % (+473 % respecto de 1970). Comparado con 1973, la participación fiscal se disparó un 180 % (+447 % respecto de 1970). La producción y la exportación, sin embargo, mostraron una contracción

entre 1973 y 1978, disminuyendo un 35,6 % y un 38,3 %, respectivamente. Más que la declinación natural de los yacimientos maduros, la baja fue decretada por razones de conservación, visto el bajo nivel de reservas probadas que entonces mostraba Venezuela.

Herrera, Reagan y la internacionalización (1979-1984)

El triunfo electoral de Luis Herrera Campíns en las elecciones de diciembre de 1983 significó el segundo traspaso del poder de un presidente de un partido político (Acción Democrática, socialdemócrata), a otro de signo contrario (el Partido Social Cristiano Copei). Se consolidaba la democracia venezolana. Herrera tomó posesión el 10 de marzo de 1979, y heredó unas finanzas públicas comprometidas, pese a la bonanza petrolera.

En diciembre de 1978, ocurre el derrocamiento de la monarquía del sah Reza Pahlavi en Irán, y asciende al poder el Ayatola Jomeini, dando inicio a la Revolución islámica de Irán. La producción del segundo mayor exportador de petróleo del mundo se desploma, y se sustraen del mercado cerca de 5 millones de barriles diarios (MMBD). Por si fuera poco, el 22 de setiembre de 1980, Irak declaró la guerra a Irán, restando del mercado otros 4 MMBD. El crudo marcador West Texas Intermediate (WTI) se triplica, al pasar de \$14,55/b en 1978, a \$36,08/b en 1981.

Como era de esperarse, en 1986, sobrevino una *guerra de precios* en la que cayeron las cotizaciones a \$15,10/b (WTI). El predecible debilitamiento del mercado obligó a la OPEP a establecer en 1982, por primera vez, cuotas de producción para detener el derrumbe de los precios. El consumo petrolero mundial disminuyó, cambiando la tendencia histórica de las décadas anteriores. La demanda para el petróleo crudo de la OPEP se contrajo alrededor de un 50 % entre el pico de 1979 y 1986, mientras que la extracción de países no miembros comenzó a crecer considerablemente (sin detenerse hasta nuestros días).

Los indicadores petroleros de la presidencia de Herrera Campíns se dividen en dos períodos: uno de expansión entre 1979 y 1981 y otro de contracción en 1982 y 1983, aunque es necesario destacar que, durante el quinquenio, los ingresos fiscales fueron sustancialmente mayores a los del presidente Pérez. Solo en 1981 la participación fiscal fue un 130 % de la de 1978. La cotización nominal del petróleo de Venezuela casi se triplicó entre 1978 (\$12,04) y 1981 (\$29,71), el mayor pico histórico registrado hasta ese entonces. Pese a la bonanza disfrutada durante la presidencia de Herrera Campíns, las políticas fiscales y monetarias expansivas

generaron importantes desequilibrios y, en 1982, el Gobierno optó por devaluar el Bolívar y establecer un régimen de control de cambio, sin realizar los cambios estructurales que ya exigían las finanzas públicas.

La estrategia petrolera del presidente Herrera y de su ministro de Energía, Humberto Calderón Berti, incorporó iniciativas innovadoras como la *política de internacionalización*, o de integración vertical de PDVSA. Aunque durante el quinquenio solo se firmó un acuerdo de asociación de PDVSA con Veba Oel de Alemania (otro firmado con Elf-Aquitaine de Francia no prosperó), el desarrollo pleno de la *internacionalización* le correspondió a su sucesor: Jaime Lusinchi.

Quien suscribe, iniciando su carrera en 1977 como oficial petrolero en la Embajada de Venezuela en Washington y, más tarde, como ejecutivo de PDVSA, recuerda el interés que en las autoridades de la Casa Blanca y del Congreso comenzó a suscitar la Faja Petrolífera del Orinoco en el marco de las repetidas crisis de suministro del Medio Oriente. El ministro Hernández Acosta y el entonces presidente del Instituto Tecnológico Venezolano del Petróleo (Intevep), Humberto Calderón Berti, se trasladaron a Washington con el objeto de explorar posibles áreas de cooperación energética entre ambos países, particularmente, en materia de explotación de crudos extrapesados. Los presidentes Carlos Andrés Pérez (1977) y Jimmy Carter (1978) intercambiaron visitas a Washington y Caracas; también visitaron la Casa Blanca los presidentes Herrera Campíns y Lusinchi. El secretario de Estado de los Estados Unidos, Cyrus Vance, efectuó una visita oficial a Caracas en 1977. En 1979, se sucedieron las visitas oficiales a Venezuela del secretario de Energía adjunto, John F. O'Leary, y del vicepresidente de los Estados Unidos, Walter Mondale.

En 1979, el senador Edward Kennedy, presidente de la Subcomisión de Energía del Comité de Economía del Senado de los Estados Unidos, propició la realización de un estudio acerca del potencial de desarrollo de la industria petrolera venezolana, especialmente de la Faja Petrolífera del Orinoco (*Outlook on Venezuela's Petroleum Policy, February, 1980*), cuyo apoyo provino de la Embajada de Venezuela en Washington, siendo embajador Marcial Pérez Chiriboga, ministro consejero, Iván Sigurani, y oficial petrolero, quien suscribe este ensayo. Ese mismo año, el ministro Calderón Berti envió una misión técnica integrada por los expertos José Ramón Solano y Evanán Romero, quienes, también con el apoyo de la embajada, negociaron el *Acuerdo del Ministerio de Energía y Minas y del Departamento de Energía de los Estados Unidos en el campo de la investigación y desarrollo en materia energética*, suscrito en Washington el 6 de marzo de 1980; seguido de un *Memorándum de Entendimiento entre la Dirección General de Minas y Geología del Ministerio de Energía y Minas y el Servicio de Geología del Departamento del Interior de los Estados Unidos* (U. S. Geological Service).

Lusinchi, Reagan y la guerra de precios: más internacionalización (1984-1989)

Un tercer traspaso del poder a un candidato de oposición se produjo cuando el médico y veterano legislador, Jaime Lusinchi, ganó las elecciones presidenciales de diciembre de 1983. Lusinchi, quien tomó posesión el 6 de febrero de 1984, encontrará una economía en recesión, marcados desbalances macroeconómicos, precios e ingresos petroleros declinantes y alto endeudamiento interno y externo. Pero más importante que este cuadro adverso de la economía, fue el hecho de que Venezuela ya estaba dando muestras de que el modelo político-clientelar y rentístico, al cual se había acostumbrado la sociedad venezolana, se había agotado.

Lusinchi efectuó un ajuste macroeconómico de mediana densidad en 1984 y 1985, pero manteniendo el régimen de controles cambiarios y tipos de cambio múltiples. La guerra de precios de 1986 vino a agravar el desempeño de la economía y las finanzas públicas. A la luz de la nueva realidad del mercado petrolero y la competencia entre el Medio Oriente, México, Venezuela y otros exportadores extra hemisféricos por mantener o ampliar su presencia en el mercado norteamericano, el ministro de Energía, Arturo Hernández Grisanti, decidió darle un fuerte empuje a la *política de internacionalización*. No fue Venezuela el único país que buscó entonces la integración vertical de su industria. El aseguramiento de mercados en medio de la guerra de precios pasó a ser un imperativo de las empresas petroleras estatales.

Reseña el historiador McBeth que PDVSA adquirió, en 1986, los activos de refinación, distribución y mercadeo (primero el 50 % del capital social y, en 1989, el 100 %), más plantas petroquímicas y de lubricantes, oleoductos, gasoductos y estaciones de servicio de la empresa norteamericana CITGO, con una capacidad total de refinación de 1,02 MMBD, distribuida en seis refinerías con acceso a más de 14.000 estaciones de servicio con la marca CITGO. Con la adición de las filiales de CITGO, Bonaire Petroleum Corporation (BOPEC) y Bahamas Oil Refining Company International Limited (BORCO), PDVSA pasó a tener el control de la capacidad de almacenamiento de petróleo crudo y productos refinados de toda la región caribeña, junto con el acuerdo de arrendamiento de la refinaría de Curazao (Isla, con 335 MBD de capacidad de refinación) y su terminal de aguas profundas (Curazao Oil Terminal, con capacidad para recibir buques de hasta 550 mil toneladas de peso muerto).

Ese año, también, se adquirió la empresa AB Nynas Petroleum de Suecia (50 % del capital social), el principal productor de asfaltos y lubricantes de Europa, con tres

refinerías en Gotemburgo y Nynashamn, Suecia, y una en Amberes, Bélgica, con una capacidad de refinación conjunta de 55 MBD. Además, AB Nynas compró los activos de una refinería en Dundee y en Eastham, Inglaterra, con capacidades de 10 MBD y 12 MBD, con lo cual, PDVSA se convirtió en el segundo productor de asfalto de Europa, con una participación del 17 % en ese mercado.

En 1987, PDVSA compró el 50 % del capital social de Champlin Refining Co. (en 1988, el 100 %), con una capacidad de refinación de 157 MBD, incluyendo un complejo petroquímico y estaciones de servicio. En 1988, PDVSA concluyó la negociación para la compra de Union Oil Corporation de California, con una capacidad de refinación de 151 MBD, una planta de envasado y mezcla de lubricantes, 12 terminales de distribución de combustibles, un terminal de combustible de aviación y 3.300 estaciones servicio franquiciadas con la marca Unocal 76.

Apunta Mondolfi que, si bien el gobierno de Lusinchi pareció privilegiar el mercado estadounidense, tampoco descuidó al europeo y, en 1985, amplió la asociación con Veba Oel, añadiendo 85 MBD de capacidad de refinación en las refinerías de Neustadt en Baviera y de Karlsruhe, las cuales, en conjunto, aportaban plantas petroquímicas con capacidades de 200 mil toneladas métricas anuales de etileno y 140 mil de propileno. Tan importantes como los sistemas de refinación, distribución y mercadeo con acceso al consumidor final, fueron los contratos de suministro que se firmaron entre PDVSA y sus subsidiarias estadounidenses y europeas.

El posicionamiento logrado por Venezuela en el mercado estadounidense (y en el europeo) durante la presidencia de Lusinchi, aunado al control de los flujos de comercio y terminales de almacenamiento del Caribe, constituyeron la más hábil y mejor elaborada estrategia de mercadeo internacional conocida hasta la fecha por una empresa petrolera estatal. A tenor de las vastas reservas de crudos extrapesados del país, lo más inteligente y sensato era asegurar mercados por medio de la integración vertical de su empresa petrolera nacional. La influencia adquirida por Venezuela en el espacio geopolítico y geoeconómico norteamericano no tiene parangón en la historia de las relaciones internacionales del país. El principal conductor de esta política fue el Ing. Mario A. Rodríguez, director y vicepresidente de PDVSA.

El período presidencial de Jaime Lusinchi también hay que dividirlo en dos partes: la primera, entre 1984 y 1986, cuando la participación fiscal y la cotización promedio de exportación cayeron un 29,2 % y un 52 %, respectivamente, y la segunda, entre 1986 y 1988, cuando el ingreso fiscal y los precios mejoraron un 113,3 % y un 5,4 %.

Pérez II, Bush, el gran viraje y la cooperación energética hemisférica (1989-1994)

A pesar de que fue el candidato presidencial de Copei, Eduardo Fernández, quien planteó la necesidad de un cambio en el modelo político clientelar y rentístico de Venezuela, Carlos Andrés Pérez fue el nominado de Acción Democrática, quien fue electo presidente de la república en las elecciones de diciembre de 1988.

El presidente Pérez comprendió el imperativo histórico de transformar el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (prevaliente en América Latina desde los años 50), por un modelo *keynesiano* de mercado; pero heredó también una economía estructuralmente frágil con marcados desbalances en las cuentas nacionales. Las reformas políticas contempladas en las propuestas al presidente Lusinchi de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado, presidida por Ramón J. Velásquez, fueron también ejecutadas por Pérez, particularmente, la elección directa de gobernadores y alcaldes y la política de descentralización de la Administración pública.

La estrategia económica de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez introdujo cambios más profundos en la política petrolera. En un ambiente de precios deprimidos del petróleo, los formuladores de políticas públicas, en opinión del historiador McBeth, se plantearon el antiguo y sempiterno dilema entre participación fiscal y ganancias retenidas de PDVSA para la reinversión, en una industria madura que requería reemplazar anualmente 600 MBD de producción para contrarrestar la declinación natural de sus yacimientos.

El plan de expansión de PDVSA (1989-1995) preveía metas ambiciosas en varios campos, tanto en exploración, producción y refinación, como en las industrias petroquímicas y del carbón. El plan contemplaba una inversión de capital (CAPEX) de \$30 mil millones para incrementar la capacidad de producción de 2,8 MMBD a 3,5 MMBD. PDVSA no estaba en capacidad de continuar financiando sus inversiones solo con su flujo de caja. La *internacionalización* se ralentizó (solo se adquirió Seaview en 1990, con una capacidad de refinación de 94 MBD en Paulsboro, Nueva Jersey) y las necesidades de capital tampoco las podía proveer el Estado.

En 1992, al caer de nuevo los precios del petróleo después de la guerra del Golfo, y a tenor de la alta presión tributaria de PDVSA (67,5 %), el Ejecutivo Nacional decidió realizar una *apertura parcial* de la industria petrolera al capital privado nacional y extranjero sobre la base del artículo 5.º de la Ley de Nacionalización de 1975. Se diseñaron tres modalidades legales de participación privada: *los convenios*

de servicios operativos para los campos maduros, *las asociaciones estratégicas (convenios de asociación)* de la Faja Petrolífera del Orinoco y *los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas* para nuevas áreas no explotadas; todos los cuales se adjudicaron mediante transparentes licitaciones públicas internacionales.

En la primera modalidad, se adjudicaron convenios de servicios operativos por un lapso de 20 años. El operador recibe un emolumento por gerenciar un campo petrolero propiedad de la nación y aporta el monto de la inversión de capital (CAPEX), el cual es amortizado en el tiempo y el petróleo extraído es entregado a PDVSA, que lo comercializa. En la primera (1992) y la segunda ronda (1993), se ofertaron 73 *campos marginales* (aquellos campos maduros cuya tasa interna de retorno era inferior al 10 %). 88 empresas adquirieron el paquete de datos (*data package*). 19 empresas presentaron oferta para cinco de los nueve campos en licitación. Resultaron adjudicatarias las siguientes (los nombres de los campos en paréntesis): Chevron (Boscán); Shell Venezuela (Urdaneta Oeste); BP Venezuela (DZO); Petrobras/Corod/Anadarko (Oritupano/Leona); Tecpetrol Venezuela/CMS Oil & Gas/Coparex (Colón); Repsol/Tecpetrol/ExxonMobil (Quiamare/La Ceiba); Repsol Venezuela (Quiriquire); Perenco (Pedernales); Benton Oil & Gas/Vincler (Monagas Sur); Teikoku Oil (Sanvi-Guere); Teikoku (Guárico East); Total Venezuela (Jusepín); Repsol Venezuela (Guárico West); Vinccler (Falcon East); West Falcon Samson (Falcon West).

La segunda presidencia de Pérez también disfrutó de los efectos de una breve bonanza de precios, producto de la invasión de Irak a Kuwait y la operación Tormenta del Desierto. El ingreso fiscal petrolero se triplicó, de Bs. 225.471 millones en 1989, a Bs. 689.870 millones (+206 %). Aunque la producción y la exportación se elevaron durante el quinquenio (+29,7 % y 34,4 %, respectivamente), la liberación del régimen de control de cambio en 1989 contribuyó al notable incremento de la participación fiscal. El precio promedio de exportación aumentó un 50 % entre 1988 y 1990; pero volvió a deslizarse en el período 1991-1993 (-34,4 %).

El retorno al país de un calificado grupo de empresas estadounidenses, ganadoras de las licitaciones de los convenios de servicios operativos, el posicionamiento de PDVSA en la industria petrolera norteamericana y la conformación del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) para aumentar dicha presencia en ese mercado representaron, en conjunto, apuestas a favor de la intensificación de los vínculos de comercio e inversión de Venezuela con su principal socio comercial e inversionista extranjero: los Estados Unidos de América.

Las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela se fortalecieron notablemente durante el quinquenio 1989-1994, no solo en el ámbito del petróleo,

sino en el político, económico, científico y cultural. El presidente George H. W. Bush presentó el Plan Brady para la reducción de la deuda externa latinoamericana y la Iniciativa para las Américas, con miras a la creación de una zona de libre comercio continental, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). El presidente Pérez visitó los Estados Unidos en abril de 1990, y el presidente Bush reciprocó la visita a Venezuela en diciembre del mismo año. Se firmaron diversos acuerdos de cooperación bilaterales.

Por iniciativa del embajador de Venezuela en Washington, Simón Alberto Consalvi, se designó en 1992 una Comisión Presidencial responsable de las negociaciones económicas y comerciales entre Venezuela y los Estados Unidos, presidida por el ministro de Cordiplan, Ricardo Hausmann, e integrada por el presidente del Instituto de Comercio Exterior Miguel Rodríguez Mendoza, el negociador Gonzalo Capriles y quien suscribe, entonces ministro consejero de la Embajada y secretario de la Comisión. La Comisión tuvo por objeto coordinar la negociación de los proyectos de acuerdo entre los dos países, a saber: el tratado para evitar la doble tributación, el tratado para la promoción y protección recíproca de inversiones, el acuerdo sobre subsidios y el tratado para la protección de los derechos de propiedad intelectual. De estos, el que finalmente se suscribió fue el tratado de doble tributación, en 1999.

Otra iniciativa del embajador Consalvi fue la propuesta sobre *cooperación energética hemisférica* presentada por la Embajada de Venezuela, tanto al Departamento de Energía como al Congreso de los Estados Unidos, en el marco del debate en torno del proyecto de Ley de Energía, sometido a la consideración de las cámaras legislativas por el presidente Bush, padre. Con la asesoría del Escritorio Jurídico Collier, Shannon, Rill & Scott, el embajador Consalvi y los ministros consejeros Edmond Benedetti y quien escribe este ensayo, se desplegó una intensa campaña diplomática que dio resultados positivos, cuando el texto de la propuesta fue aprobado por el Parlamento estadounidense e incorporado en la Ley de Energía de 1992.

La cláusula de *cooperación energética hemisférica* preceptuaba que el Departamento de Energía desarrollaría un esquema de consultas con los países de las Américas, a fin de acordar mecanismos de protección de la seguridad energética continental, así como la búsqueda de la convergencia de los marcos regulatorios y el desarrollo de industrias energéticas sólidas, abiertas y competitivas. El Departamento de Energía presentaría anualmente informes de progreso al Congreso de los Estados Unidos. Esta iniciativa tuvo auge en los años siguientes, sobre todo, durante la presidencia de Bill Clinton, cuando su secretaria de Energía, Hazel O'Leary, invitó

anualmente a cumbres de ministros de Energía del hemisferio y se crearon grupos técnicos de trabajo.

Caldera II, Clinton y la Apertura Petrolera (1994-1999)

La segunda presidencia de Rafael Caldera se inició en febrero de 1994, con un proceso recesivo con creciente inflación que comenzó en 1992 y 1993, agravado por una crisis sistémica de la banca y un nuevo deterioro de los precios del petróleo. Ante la nueva realidad, se tomó un conjunto de medidas fiscales y tributarias, conocidas como el Plan Sosa (por el ministro de Hacienda, Julio Sosa Rodríguez), que incluyeron, entre otras, las Leyes de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor, de Impuesto a las Transacciones Financieras y de reforma del Código Orgánico Tributario, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT).

Las medidas del Plan Sosa fueron relativamente exitosas para conjurar la crítica situación de las finanzas públicas a corto plazo; pero no para dar un vuelco estructural al agotado sistema económico-rentístico de Venezuela. La insuficiencia de las medidas convenció al gabinete económico, una vez designado como ministro de Cordinplan el economista Teodoro Petkoff, de la necesidad de diseñar un plan comprehensivo de estabilización económica y reformas estructurales de la economía, que fue denominado la Agenda Venezuela (1996), cuya aplicación permitió, pese a los precios deprimidos del petróleo, restablecer los equilibrios macroeconómicos y reactivar el aparato productivo nacional. La economía creció 7,8 % y 7,6 % en 1997 y 1998, respectivamente.

La persistente debilidad de los precios del petróleo durante el quinquenio, la férrea competencia por los mercados internacionales, la declinación de los yacimientos venezolanos, el agotamiento de la producción de crudos livianos y medianos, y la necesidad de acceder a destrezas y tecnologías avanzadas para el manejo y el mejoramiento de las vastas reservas de crudos pesados y extrapesados, en el marco de una frágil estabilidad política estremecida por los golpes de Estado de 1992, indujeron al gobierno del presidente Caldera a profundizar la Apertura Petrolera iniciada por su antecesor, esta vez como parte integral del Plan Sosa y de la Agenda Venezuela.

En junio de 1997, se efectuó una tercera ronda de *convenios de servicios operativos* en campos maduros. 130 empresas precalificaron para la licitación internacional de 20 bloques de hidrocarburos. Los adjudicatarios pagaron \$2.200

millones para tener el derecho a operar los campos como contratistas de PDVSA. Los ganadores de la licitación fueron (entre paréntesis los campos contratados): B.P. Venezuela (Boquerón); Chevron (LL-652); ENI (Dación); China National Petroleum Corporation, CNPC (Intercampo Norte y Caracoles); Nimir Petroleum Company/Ehcopec/Cartera de Inversiones (B2X 68/79); Repsol Venezuela (Mene Grande); Inversora Mata/Petrobras Venezuela/Petrolera Mata (Mata); PanCanadian Petroleum Venezuela/Nimir Petroleum Company (B2X 70/80); Inemaka/Inversiones Polar/Petroleo y Gas Inversiones (Kaki y Maulpa); Perenco/Petroleo y Gas Inversiones (Ambrosio); Compañía General de Combustibles/Carmanah Resources/Korea Petroleum/Banco Popular del Ecuador (Onado); Petrobras Venezuela/Williams (La Concepción); Preussag Energy/Suelopetrol (Cabimas); Cosa Ingenieros/Cartera de Inversiones/Phoenix International/Rosewood North Sea (Casma Anaco); Coroil/Petrobras Venezuela (Acema).

La rehabilitación y los reacondicionamientos de los campos licitados en la primera, segunda y tercera ronda, con una inversión de capital aportada por los operadores del orden de \$14.000 millones, permitieron que la producción de campos maduros alcanzara en su pico unos 540 MBD de petróleo, con la consecuente creación de empleo, transferencia de conocimientos, desarrollo regional y generación de divisas de exportación.

En junio de 1995, el Parlamento venezolano autorizó la celebración de los *convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas* en áreas geológicas nuevas, mediante los cuales el inversionista aporta el capital en la fase exploratoria y, si no descubre hidrocarburos, asume el costo de sus desembolsos y, si consigue, puede formar una compañía para la explotación del campo descubierto, donde PDVSA podría ejercer la opción de asociarse hasta en un 35 % en la explotación del yacimiento. Se licitaron diez bloques con buenas perspectivas geológicas dentro de una superficie de 13.774 kilómetros cuadrados en La Ceiba, San Carlos y el golfo de Paria. Los consorcios ganadores fueron (campo a explorar en paréntesis): Conoco Venezuela/ENI/OPIC (golfo de Paria occidente); Ineparia/Conoco Venezuela/ENI (golfo de Paria oriente); ExxonMobil/PetroCanadá (La Ceiba); y Petrobras Venezuela (San Carlos). Como puede apreciarse, de las cuatro licitaciones realizadas, tres fueron adjudicadas a empresas norteamericanas.

Los dos primeros proyectos de mejoramiento de crudos pesados de la Faja Petrolífera del Orinoco fueron aprobados por el Congreso Nacional durante la administración del presidente interino Ramón J. Velásquez en septiembre de 1993. Fueron ellos: Petrozuata, una asociación entre ConocoPhillips de los Estados Unidos (50,1 % del capital social) y PDVSA (49,9 %), con una inversión de capital inicial de

\$2.200 millones para la extracción de 120 MBD de crudo extrapesado y la producción de 104 MBD de crudo sintético de 23 grados API. El segundo proyecto fue Sincor, una sociedad entre la francesa Total (47 %), PDVSA (38 %) y Statoil (15 %). Con una inversión de capital inicial de \$4.200 millones (fue finalmente \$5.600 millones), se extraerían 160 MBD de crudo extrapesado, 144 MBD de crudo mejorado de 32 grados API.

En 1997, el Congreso Nacional aprobó dos nuevos *convenios de asociación* (llamados *asociaciones estratégicas*): Hamaca (Ameriven), asociación entre ConocoPhillips (40 %), Chevron/Texaco (30 %) y PDVSA (30 %), para extraer 210 MBD de crudo extrapesado y convertirlo mediante la unidad de mejoramiento en 190 MBD de crudo sintético de 25 grados API, con una inversión inicial de capital de \$3.500 millones. El último de los proyectos fue Cerro Negro, una asociación entre ExxonMobil de los Estados Unidos y PDVSA (ambos con 41,7 % del capital social) y Veba Oel de Alemania, para una extracción de 120 MBD de crudo extrapesado y 105 MBD de crudo sintético, además de gas natural y coque (en las cuatro asociaciones, productos comercializables), con una inversión de capital de \$1.800 millones (finalmente \$2.500 millones).

El profesor McBeth explica que, además de la estrategia de construcción de mejoradores con firmas de calidad mundial, PDVSA desarrolló el combustible Orimulsión, sustitutivo del carbón y del gasóleo en plantas eléctricas de Norteamérica, Europa y Asia. La planta fue construida en Morichal, estado Monagas, con una capacidad de producción de 6,5 millones de toneladas anuales (133,56 MBD). Se realizaron pruebas positivas en Japón, Inglaterra y Estados Unidos. La empresa Bitúmenes del Orinoco (Bitor) emprendió una estrategia de comercialización internacional y se lograron contratos con diversos clientes en esos países, además, en España, Canadá y Portugal.

Más allá de las críticas de que fue objeto la Apertura Petrolera por algunos sectores, lo cierto es que el retorno de las compañías petroleras internacionales a la actividad de explotación de los hidrocarburos en Venezuela trajo consigo una inversión de capital fresco (CAPEX) de alrededor de \$30 mil millones, se desarrolló una capacidad de producción del orden de 1,2 MMBD y se crearon más de 13.000 empleos directos y más de 34 mil empleos indirectos, con el consecuente efecto multiplicador sobre la economía nacional. En paralelo, en un estudio realizado por la firma Arthur D. Little para la Asociación Venezolana de los Hidrocarburos (AVHI), se pudo cuantificar que se ejecutaron 936 programas de inversión social y desarrollo sustentable y se adquirieron entre un 50 % y un 80 % de bienes y servicios a empresas venezolanas, entre 1992 y 2004.

Durante la segunda presidencia de Caldera, se dio un nuevo impulso a las relaciones económicas con los Estados Unidos, por medio de la creación de oportunidades de comercio e inversión tanto en la nación norteamericana como en Venezuela. Venezuela se había convertido en el tercer socio comercial de Estados Unidos en América Latina, solo superado por México y Brasil, economías de mayor dimensión. El país pasó a ser el séptimo inversionista extranjero en los Estados Unidos. Nuevamente, se produjeron visitas oficiales de los presidentes Caldera y Clinton a los Estados Unidos y a Venezuela, respectivamente. Basta con destacar que, durante la visita del presidente Clinton y la visita de la primera dama de Estados Unidos a Venezuela, Hillary Rodham Clinton, en junio de 1997, se suscribieron cinco convenios y una declaración conjunta, entre los primeros, un Acuerdo de cooperación energética entre el Ministerio de Energía y Minas de Venezuela y el Departamento de Energía de los Estados Unidos.

La diplomacia venezolana participó activamente en la formación de la agenda de la Primera Cumbre de jefes de Estado de las Américas, celebrada en Miami, en diciembre de 1994. Por iniciativa del ministro de Hacienda, Julio Sosa Rodríguez, secundado por el canciller Miguel Ángel Burelli Rivas, se encomendó a la delegación técnica interministerial (la cual fue copresidida por quien escribe este trabajo), a presentar una nueva propuesta sobre *cooperación energética hemisférica*, en consonancia con la cláusula contenida en la Ley de Energía de 1992. Después de una intensa discusión entre las delegaciones asistentes a la reunión preparatoria en Airlie House, Virginia, la propuesta venezolana fue incorporada al texto de la Declaración final de los jefes de Estado de Las Américas.

El tema contencioso que surgió en las relaciones bilaterales estuvo referido al establecimiento de un gravamen discriminatorio a las importaciones de gasolinas reformuladas. Venezuela era el principal exportador del producto a los Estados Unidos. La Embajada de Venezuela ante la Casa Blanca desplegó una intensa labor diplomática que dio como resultado una promesa de modificación de la regulación; al no concretarse, Venezuela acudió al organismo de resolución de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La gestión diplomática de la Embajada de Venezuela, las visitas e intercambios a nivel técnico y dos viajes del entonces ministro de Energía y Minas, Alirio Parra, a Washington a fines de 1993 lograron la receptividad del gobierno del presidente Clinton. La entonces subsecretaria de Estado para Asuntos Económicos, Joan Spero, y el asesor nacional adjunto de Economía, J. Bowman Cutter, formaron un equipo interministerial que permitió el proyecto de resolución. Sin embargo, intervinieron otros factores proteccionistas, y el asunto fue resuelto a favor de Venezuela en la OMC.

Conclusiones: el petróleo democrático de Venezuela

La política petrolera de Venezuela tuvo un hilo conductor caracterizado por un *nacionalismo prudente* desde los años 20 del siglo pasado, bajo la gestión del ministro de Fomento Gumersindo Torres, hasta la nacionalización en 1976. No fue una mera coincidencia que el proceso de *venezolanización* de la industria de los hidrocarburos y la construcción de capacidades en el ámbito del capital social e infraestructura física industrial, por parte de las empresas petroleras internacionales, fuera concomitante con la instauración de la democracia en Venezuela.

De hecho, fue el capital social e infraestructural de la industria venezolana, operada por las compañías petroleras internacionales bajo el régimen de concesiones y por Petróleos de Venezuela, S.A., parte integral de la búsqueda de un Estado de derecho y de una democracia liberal a tenor de la cual el sufragio universal, directo y secreto de las autoridades nacionales se entronizó como piedra angular de la cohesión social y de la cultura democrática de los venezolanos.

La fase expansiva de la industria petrolera venezolana fue el resultado de la seguridad jurídica y la estabilidad contractual garantizadas, no solo desde la primera Ley de Hidrocarburos de 1920, sino particularmente por la Ley de 1943, la cual permitió que la producción de petróleo de Venezuela pasara de 536 MBD en 1939 a 3,7 MMBD en 1970.

La seguridad jurídica brindada por los sucesivos gobiernos de Venezuela durante ocho décadas atrajeron ingentes sumas de capital de inversión aportados por las corporaciones petroleras internacionales. Las empresas concesionarias, particularmente las estadounidenses y anglohollandesas, respondieron positivamente, invirtiendo en facilidades de exploración y producción; refinerías; plantas de tratamiento, deshidratación, reinyección de gas, desulfuración, desintegración catalítica, alquilación y mejoramiento de crudos pesados y extrapesados; oleoductos, gasoductos y sistemas de almacenamiento, distribución y estaciones de servicio.

La construcción de una bien ganada reputación de país respetuoso de los compromisos contractuales y suplidor seguro y confiable a los mercados mundiales fue un factor determinante en tiempos de paz y guerra, lo cual ayudó al posicionamiento de la Venezuela democrática en otros aspectos de su política exterior. Venezuela aumentó su producción petrolera para suplir las necesidades energéticas de los Estados Unidos y del mundo democrático durante la Segunda Guerra Mundial, el cierre del canal de Suez, la guerra de los Seis Días, el embargo petrolero árabe y la guerra del Golfo. Venezuela nunca utilizó el petróleo con fines de coerción política.

No siempre hubo coincidencias en las relaciones petroleras entre los Estados Unidos y Venezuela, pero siempre fueron comprendidas las posiciones nacionalistas del Gobierno de Venezuela, como quedó demostrado en el apoyo que el presidente Roosevelt brindó al presidente Medina para que las corporaciones petroleras de su país aceptaran y acataran la Ley de Hidrocarburos de 1943. Otros ejemplos de apoyo a las posiciones del país pueden apreciarse en la aceptación de la propuesta venezolana sobre *cooperación energética hemisférica*, tanto en la Ley de Energía de 1992, como en la Declaración de la Primera Cumbre de jefes de Estado de las Américas de 1994.

Finalmente, no hay duda de que tanto la *política de internacionalización* o integración vertical, llevada a efecto por cinco presidentes (Herrera Campíns, Lusínchi, Pérez, Velásquez y Caldera), junto con la Apertura Petrolera efectuada durante las presidencias de Pérez, Velásquez y Caldera, contribuyeron a crear, no solo oportunidades de comercio e inversión para el país, además de asegurar mercados, sino a impulsar la política exterior de Venezuela en otros ámbitos de las relaciones internacionales, afianzando los lazos de amistad y cooperación con Norteamérica, Europa y Asia, y abriendo espacios democráticos para la influencia constructiva del país en los espacios geopolíticos de su interés vital, como son Centro y Suramérica y el Caribe.

Bibliografía

- Arráiz Lucca, Rafael. *El petróleo en Venezuela, una historia global*. Caracas: Editorial Alfa, 2016.
- Asociación Venezolana de los Hidrocarburos-AVHI, presentación institucional 2020.
- Baptista, Asdrúbal. *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2002*. Caracas: Fundación Empresas Polar, 2006.
- Betancourt, Rómulo. *Venezuela, política y petróleo. Obras selectas*. Barcelona, Caracas, México: Editorial Seix Barral, 1978.
- BP Statistical Review of World Energy*, varios años.
- Consalvi, Simón Alberto; Mondolfi Gudat, Edgardo; Polanco Alcántara, Tomás. *Venezuela y los Estados Unidos a través de dos siglos*. Cámara Venezolano-Americana de Industria y Comercio, Antonio Herrera-Vaillant, ed.; Inés Rohl de Sosa, coord. ed. Caracas: Citibank y Empresas Polar, 2000.
- Grisanti, Luis Xavier. *Manuel R. Egaña*. Biblioteca Biográfica Venezolana (BBV), n.º 64, Caracas: Bancaribe y El Nacional, 2007.

- . *Alberto Adriani*, BBV, n.º 94, Caracas, 2008.
- . “Tecnología, energía y maldición de los Recursos”. En *Venezuela y su tradición rentista*. Caracas: CLCSO, IIES, FACES, UCV, 2017.
- . “Venezuela’s Oil: Crucial in World War II”, revista *Explorer, American Association of Petroleum Geologists*, vol. 36, 2015.
- . “Medina, Eugenio Mendoza y la Ley de Hidrocarburos de 1943”. En *Eugenio Mendoza, empresario y buen ciudadano*. Caracas: Universidad Metropolitana, 2017.
- Hernández G., José Ignacio. *El pensamiento jurídico venezolano en el derecho de los hidrocarburos*. Caracas: Universidad Monteávila, 2016.
- Hernández Grisanti, Arturo. “Política petrolera”. En *Revista Política*, vol. IV, 41-42, agosto-septiembre, Caracas, 1965.
- “Acción Democrática y los Contratos de Servicio”. En *Publicaciones de AD*, n.º 2, Caracas, 1970.
- El hemisferio occidental en la energía mundial*. Caracas: Ministerio de Energía y Minas, 1987.
- La OPEP en el contexto internacional*. Madrid: Sociedad de Estudios Internacionales (SEI), 1991.
- Machado de Acedo, Clemy. *Eleazar López Contreras*. Biblioteca Biográfica Venezolana, n.º 18. Caracas: Bancaribe y El Nacional, 2005.
- Martínez, Aníbal R. *Cronología del petróleo de Venezuela*. Caracas: Colegio de Ingenieros de Venezuela, 2005.
- Mata García, César Rafael. *Manual de derecho de los hidrocarburos en Venezuela*. Caracas: Editorial Arte, 2016.
- Mayobre, Eduardo. *Juan Pablo Pérez Alfonzo*. Biblioteca Biográfica Venezolana, n.º 16, Caracas: Bancaribe y El Nacional, 2005.
- . *Gumersindo Torres*. BBV, n.º 68. Caracas: Bancaribe y El Nacional, 2007.
- McBeth, Brian S. *La política petrolera venezolana: una perspectiva histórica 1922/2005*. Caracas: CELAUP, Universidad Metropolitana, 2017.
- Medina Angarita, Isaías. *Cuatro años de democracia*. Prólogo: Arturo Uslar Pietri. Caracas: Fundación Isaías Medina Angarita, 1992.
- Mendoza Potellá, Carlos. *Nacionalismo petrolero venezolano en cuatro décadas*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 2010.

- Rondón de Sansó, Hildegard. *El régimen jurídico de los hidrocarburos, el impacto del petróleo en Venezuela*. 3.^{ra} Edición, Caracas: Epsilon Libros, 2012.
- Rossi-Guerrero, Félix. *Diario de un diplomático petrolero, los años de Washington 1972-1999*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1987.
- Silvia Calderón, Álvaro. *La reversión y nacionalización en el sistema legal de los hidrocarburos en Venezuela*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 2011.
- Spirito, Fernando, y Straka, Tomás (coord.). *La economía venezolana en el siglo XX*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y Fundación Konrad Adenauer, 2019.

PERSPECTIVA ECONÓMICA VENEZUELA-ESTADOS UNIDOS

10

MAXIM ROSS

Introducción

El objetivo del presente ensayo es examinar la perspectiva de las relaciones económicas entre Venezuela y los Estados Unidos de Norteamérica (de ahora en adelante, EE. UU.), especialmente durante el presente y los próximos años, en un marco de referencia altamente guiado por acontecimientos y decisiones gubernamentales de ese carácter. En ese sentido, en este ensayo utilizamos el término *perspectiva* en dos direcciones: por una parte, para darle a los lectores una visión tan completa como sea posible de su evolución en los años recientes, así como los datos que ilustran su estado actual, para que el lector tenga ilustración suficiente. Por la otra, a partir de ellos, intentar una visión acerca del próximo futuro, tomando en cuenta, repetimos, la elevada influencia que tienen y tendrán los acontecimientos políticos.

Conclusiones del ensayo de 2007

En un ensayo anterior¹, llegamos a la conclusión de que la voluntad política del Gobierno de Venezuela de reducir sus exportaciones de petróleo a EE. UU. y diversificarlas hacia otros mercados era un escenario previsible, el cual tendría consecuencias catastróficas² debido a la imposibilidad de encontrar mercados equivalentes. Por otro lado, habíamos concluido que los EE. UU. mantendrían su política de “independencia energética y reducir el peso de los suplidores petroleros externos”, lo cual, si bien en aquel momento pusimos en duda, hoy día se ha concretado con éxito, como examinamos posteriormente. Ambos elementos han contribuido a reducir considerablemente la actividad económica entre ambos países.

Al momento de escribir este ensayo, tres sucesos han servido para reiterar esas conclusiones, pero cada uno de distinto origen e índole. En primer lugar, en efecto, los EE. UU. han logrado, prácticamente, suplir su mercado petrolero con

1 Ross, Maxim. *Una perspectiva de las relaciones económicas*. Caracas: ILDIS, 2007.

2 Medidas por el impacto en el ingreso en divisas, la caída del PIB y del ingreso fiscal, tal como sucedió.

producción interna, salvo en algunos productos muy excepcionales³. En segundo lugar, recientemente, la aplicación de las llamadas sanciones al Gobierno de Venezuela han influido en esas relaciones, con su obvia consecuencia en las exportaciones petroleras. En tercer lugar, debido al hecho, quizás el más importante, de la drástica reducción de la producción petrolera venezolana y su impacto en las exportaciones hacia el país del norte.

Corresponde, entonces, examinar cómo han cambiado esas relaciones desde aquella fecha hasta el presente.

Perspectiva de la situación actual

En esta sección se presentan los datos que permiten conocer la evolución de las relaciones económicas desde 2007 hasta el presente, utilizando, entre otros, los tres elementos clásicos: el comercio exterior general; el petrolero y el estado de las inversiones; y el endeudamiento entre ambos países.

a) Comercio exterior

Como se puede observar en el cuadro 1, las relaciones económicas entre ambos países, expresadas principalmente por su comercio exterior, se han reducido considerablemente desde 2007 hasta finales de 2019, para completar la trayectoria que ya se venía observando anteriormente. De la cifra de USD 10,1 mil millones en exportaciones y USD 39,9 mil millones en importaciones en 2007, se llegó a USD 1,2 mil millones y USD 1,9 mil millones en 2019 respectivamente. Si se ve el balance comercial, el déficit de EE. UU. se redujo sensiblemente de un tope de USD 38,8 mil millones en 2008 a USD 0,7 mil millones en 2019.

3 Se refiere a la importación de determinadas mezclas de crudos, esenciales para sus operaciones.

Cuadro 1
Comercio exterior Venezuela-EE. UU. 2007-2019
Millones de USD

	Exportaciones	Importaciones	Balance
2007	10.201	39.910	-29.709
2008	12.610	51.424	-38.814
2009	9.315	28.059	-18.744
2010	10.645	32.707	-22.063
2011	12.383	43.257	-30.873
2012	17.517	38.724	-21.207
2013	13.201	31.998	-18.797
2014	11.178	30.220	-19.042
2015	8.344	15.564	-7.221
2016	5.214	10.895	-5.681
2017	4.127	12.344	-8.217
2018	6.120	13.172	-7.052
2019	1.272	1.933	-661

Fuente: U. S. Census Bureau

Obviamente, como es conocido, esos resultados están completamente influidos por las transacciones petroleras, las cuales siempre han representado la proporción más elevada de las importaciones desde Venezuela, tal como se observa en el cuadro 2.

Cuadro 2
Importaciones de EE. UU. desde Venezuela 2014-2019
Millones de USD

	Petróleo			
	Total	Crudo	Productos	Resto
2014	30.220,1	25.887,5	3.121,0	1.211,6
2015	15.564,4	13.179,1	1.582,7	802,5
2016	10.894,9	9.313,8	1.093,7	487,4
2017	12.344,3	10.414,6	1.268,3	661,4
2018	13.171,9	10.393,8	2.131,6	646,5
2019	1.933,3	1.364,7	277,4	291,3

Fuente: U. S. Department of Commerce

Del lado de las exportaciones estadounidenses, aun cuando la cesta es más diversificada, también se registra un considerable descenso, especialmente porque la reducción de las primeras induce el de las segundas, pues disminuyen la capacidad de pagos del comprador. Como se ve en el cuadro 3, solamente se interrumpe la tendencia a la baja en 2018, cuando la crisis de producción de la industria petrolera venezolana determinó un fuerte aumento en las compras a EE. UU. de productos petroleros, tanto finales (gasolina) como productos para diluir los crudos pesados venezolanos.

Cuadro 3
Exportaciones de EE. UU. a Venezuela 2014-2019
Millones de USD

	TOTAL	Petróleo	Resto
2014	11.178,3	2.745,7	8.432,6
2015	8.343,6	2.227,6	6.116,0
2016	5.214,3	1.635,1	3.579,2
2017	4.127,2	1.954,3	2.172,9
2018	6.119,6	4.201,1	1.918,5
2019	1.272,2	305,5	966,7

Fuente: U. S. Department of Commerce

Para tener una visión más completa del comportamiento de la importación de petróleo venezolano por parte de EE. UU. —que sin duda ha sido el pilar de la relación comercial entre ambos países hasta el momento—, presentamos en mayor detalle la evolución de estas en términos de volumen, para evitar la “distorsión” que representan las fluctuaciones de precios.

b) Importaciones de petróleo venezolano por Estados Unidos

Los datos disponibles reflejan claramente la disminución del volumen de ventas petroleras a los EE. UU. desde Venezuela a partir del año 2008, las cuales, como se indica en el cuadro 4, pasaron de un total de 1,4 millones de barriles diarios (b/d) en 2007 a 0,6 millones de b/d en 2018.

Cuadro 4
Importaciones de petróleo de los EE. UU. desde Venezuela 2007-2018
Miles de b/d

	TOTAL	Crudo	Productos
2007	1.361	1.148	213
2008	1.189	1.039	150
2009	1.063	951	112
2010	988	912	76
2011	951	868	83
2012	960	912	48
2013	806	755	51
2014	789	733	56
2015	827	776	51
2016	796	741	55
2017	674	618	56
2018	586	506	80

Fuente: Energy Information Administration

Las últimas cifras disponibles nos indican que estas exportaciones se redujeron aún más en los primeros meses de 2019, y dejaron de existir a partir del mes de junio, con la plena vigencia de las sanciones aplicadas a la industria petrolera venezolana a lo largo de 2019, como se observa a continuación.

Cuadro 5
Importaciones de petróleo de los EE. UU. desde Venezuela 2019
Miles de b/d

	TOTAL	Crudo	Productos
Ene. 2019	631	561	70
Feb. 2019	289	242	47
Mar. 2019	69	47	22
Abr. 2019	114	114	0
May. 2019	11	11	0

Fuente: Energy Information Administration

Obviamente, como hemos indicado, al ser el petróleo prácticamente el único producto de exportación venezolano (entre 2014 y 2018 representó en promedio el 95 % de las ventas), el resultado del intercambio comercial está completamente marcado por las decisiones tomadas en ese terreno por ambos países.

Con respecto al resto del comercio, dejamos la reflexión para la parte futura, solo con el sentido de indicar que estas transacciones, aunque muy limitadas, podrían ser la única forma de mantener una corriente abierta de relaciones económicas.

Otra manera de examinar estas relaciones es evaluando el estado de las transacciones financieras, especialmente las más importantes como las inversiones y las posibilidades de endeudamiento.

c) Inversiones entre ambos países

En el terreno de los flujos de capital, la situación es más difícil de evaluar, por cuanto no existe data oficial venezolana que los registre recientemente, tanto del lado de las entradas de capital norteamericano, como de las posibilidades de obtener recursos de endeudamiento en dicho país. Con respecto a lo primero, debe tomarse en cuenta que dichos flujos de capital se han visto afectados por las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano aplicadas a empresas norteamericanas radicadas en el país⁴ y por el no reconocimiento de la expatriación de los dividendos declarados por

⁴ Nos referimos a medidas de expropiación que están en disputa en las instituciones internacionales.

ellas⁵. Puede deducirse, más allá de la cifra, que, dadas esas condiciones, fue imposible que ingresaran nuevos flujos de capital privado desde los EE. UU. a Venezuela.

Sin embargo, todavía puede registrarse la existencia de capital de los EE. UU. que, al menos contablemente, parece estar invertido en Venezuela, así como capital de Venezuela invertido en ese país. A juzgar por las estadísticas estadounidenses, esa relación se mantiene y con montos relativamente importantes, lo cual podría dejar una perspectiva de que ambos países podrían mantener un interés recíproco y, quizás, más duradero que lo que indican los datos petroleros y de comercio exterior.

En efecto, independientemente de que esas inversiones hayan sido objeto de algún tratamiento político, en especial en Venezuela por alguna medida gubernamental, el hecho es que siguen registradas como tal y con valores relativamente equivalentes, aunque las inversiones estadounidenses en Venezuela se han reducido un 23,0 % entre 2009 y 2018, mientras que las de Venezuela en ese país aumentaron en los últimos años, seguramente por el peso de CITGO en ellas, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Inversiones directas EE. UU.-Venezuela 2009-2018
Millones de USD

	EE. UU. en Venezuela	Venezuela en EE. UU.
2009	10.248	2.612
2010	10.255	3.122
2011	12.086	3.898
2012	12.781	4.393
2013	13.267	3.881
2014	10.803	3.926
2015	9.825	4.186
2016	7.364	4.469
2017	6.632	4.519
2018	7.893	4.871

Fuente: U. S. Bureau of Economic Analysis (BEA)

5 No existe un dato confiable de un monto, pero como referencia se estiman en USD 15.000 millones.

d) Endeudamiento

Con respecto al endeudamiento, este se ve muy afectado, en primer lugar, por el aumento sustancial del indicador de “riesgo país”⁶, medido por las principales firmas clasificadoras de riesgo, lo cual imposibilita que Venezuela pudiese colocar nueva deuda en ese mercado y, en segundo lugar, particularmente a partir de la puesta en práctica del programa de sanciones establecidas en los EE. UU., las cuales sancionan estas operaciones directamente.

Todo ello dibuja un panorama que, proyectado inercialmente, indica que dichas relaciones tienden a reducirse progresivamente en el tiempo, especialmente si se da por sentado que nada cambiará en las relaciones políticas entre ambos países, pues no cabe duda de que su resultado no es una casualidad, sino que está motivado por una clara intención de ambos Gobiernos de sustituir al suplidor por otros.

e) El tema de las disputas

Un asunto que afecta las relaciones económicas entre ambos países se vincula al hecho de que existe un terreno de disputas sobre casos de expropiación a empresas de los EE. UU., aún no resueltos y sujetos a decisiones en instancias internacionales. Nos referimos, particularmente, a los casos aún pendientes de decisiones en el seno del CIADI del Banco Mundial⁷, la mayoría de ellos relacionados con empresas de ese país. Aun cuando ha sido difícil para esta investigación indagar en detalle sobre el estatus de cada uno de ellos, lo que se puede decir es que agregan un campo de diferencias a las existentes entre ambos países, lo cual, si bien lleva a percibir un mayor grado de conflictividad, podría ofrecer un campo para negociaciones futuras.

f) Las sanciones establecidas por los Estados Unidos

Obviamente, en un examen de perspectiva de las relaciones económicas bilaterales, el tema de las sanciones impuestas por el Gobierno de los EE. UU. tiene que ser considerado, más allá de la discusión de si son estas la causa de la considerable reducción del comercio entre ambos países.

6 El índice de JP Morgan para Venezuela aumentó de 208 puntos al cierre de enero de 2007 a 2.026 puntos al cierre de enero de 2017, pero desde esa fecha el aumento fue mucho más acentuado y, en diciembre de 2018, alcanzaba 6.762 puntos. En septiembre de 2019, llegó a 18.398 puntos. En octubre de 2019, alcanzó los niveles más altos en su historia y promedió los 19.500 puntos, 195 puntos sobre el rendimiento de los bonos estadounidenses. Aunque después se recuperó, cerró en diciembre con un promedio de 14.135 puntos.

7 El CIADI es el órgano de arbitraje y resolución de controversias perteneciente al Banco Mundial.

Como se sabe, desde el año 2015, la administración del presidente Obama impuso sanciones a varios funcionarios del Gobierno venezolano y, posteriormente, la administración de Trump⁸ las continuó e intensificó, no solo orientadas hacia dichos funcionarios, sino aplicadas a operaciones comerciales y financieras, en especial las vinculadas al petróleo.

Desde luego, no puede haber duda acerca de su influencia en el futuro de dichas relaciones, en tanto que van a acentuar la perspectiva de una relación que tiende a desaparecer, a juzgar por la trayectoria que hemos descrito hasta ahora, pero lo que pareciera cierto es que no son ellas solas las que han marcado lo sucedido, puesto que detrás de ellas están dos hechos más importantes, ya descritos anteriormente. Tanto lo relativo al programa de “independencia energética” de los EE. UU., como la drástica reducción de la producción petrolera venezolana, son, sin lugar a dudas y más allá de las sanciones, la causa fundamental de la trayectoria descrita.

Conclusiones preliminares

Los datos y resultados hasta ahora presentados dan una idea del presente de esas relaciones y de su futuro inmediato entre los dos países, en el sentido de que la inercia de los acontecimientos, principalmente políticos, indica que, de no producirse un cambio en ellos, las posibilidades de un estancamiento o de una reducción mayor en los intercambios es el escenario más probable.

A los fines de evaluar una posible trayectoria futura, examinamos la siguiente información, en tanto que ella contiene los factores que pueden orientarla en el mediano plazo.

Perspectiva futura

a) El mercado petrolero bilateral

Los Estados Unidos se convierten en “exportador neto”

El último informe de la EIA⁹, emitido recientemente, indica que las posibilidades de que EE. UU. se convierta en un exportador neto son bastante probables, pues ya no solo es un hecho para 2020, sino que tiende a mantenerse hasta el 2050, lo cual quiere decir, a propósito de la evaluación que hacemos en este

8 Ver Pieper, Oliver. “¿Qué sanciones pesan actualmente sobre Venezuela?” En el portal DW. 15/2/2019.

9 U. S. Energy Information Administration. *Annual Energy Outlook 2020*.

ensayo, que ha dejado de ser un importador relevante y está en capacidad de sustituir a sus tradicionales suplidores, en especial a aquellos que son considerados “hostiles”.

De acuerdo con esa información, los EE. UU. pasarían de producir 12,26 millones de b/d de crudo en 2019 a 14,46 millones de b/d en 2032, cuando alcanzarían su máximo, para declinar lentamente en los años siguientes, hasta 11,96 millones de b/d en 2050. En este marco, sus importaciones netas de crudo bajarían, de 4,25 millones de b/d en 2020, a 3,20 millones de b/d en 2033 y, a partir de allí, comenzarían a crecer hasta los 6,03 millones de b/d en 2050.

Al observar el sector petrolero en su conjunto (crudo más productos), se estima que EE. UU. tendrá en 2020 exportaciones netas de 0,63 millones de b/d gracias a las ventas de productos, en 2033, alcanzará su máximo con 3,83 millones de b/d y, a partir del siguiente año, las ventas netas al exterior bajarán paulatinamente, hasta un mínimo de 0,19 millones de b/d en 2050.

La producción de Venezuela continúa en descenso

Otro aspecto que afecta el desarrollo futuro de las relaciones bilaterales se encuentra en las posibilidades de que Venezuela pudiera regresar al mercado de los Estados Unidos, lo cual, más allá de las circunstancias políticas, está seriamente determinado por la capacidad de aumentar la producción venezolana y orientarla a ese mercado. Sin embargo, de acuerdo con las últimas estimaciones realizadas por distintas agencias privadas y gubernamentales¹⁰, la producción actual venezolana estaría llegando a un límite del orden de los 0,8 millones de b/d, tal como se indica a continuación:

Cuadro 7
Producción de crudo en Venezuela según fuente
Millones de b/d

	EIA	OPEP	AIE
Ene. 2019	1,22	1,15	1,24
Dic. 2019	0,85	0,74	0,84
Ene. 2020	0,85	0,76	0,84
Feb. 2020	0,80	0,76	n. d.

Fuente: Energy Information Administration (EIA), Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Agencia Internacional de Energía (AIE)

¹⁰ Estimaciones de Reuters, AIE, OPEP y de la propia industria lo confirman.

Sin embargo, esa producción está principalmente destinada a cumplir con los convenios de suministro utilizados para cancelar préstamos, como son los casos de China y Rusia y, por otra parte, está dirigida a atender los compromisos de Petrocaribe, obligados por las alianzas políticas que mantiene el Gobierno de Venezuela con los países de esa región, en especial con Cuba.

Por otra parte, varias declaraciones e informes¹¹ de las autoridades venezolanas prevén un aumento hasta el millón de barriles diarios, pero ello pareciera estar sujeto a nuevos acuerdos de participación internacional que implican cambios en la legislación vigente de explotación de hidrocarburos. En dicho caso, de lograrse esos cambios, la probabilidad de alcanzar esos volúmenes tomaría tiempo y, muy seguramente, serían destinados a los mercados que necesitan el crudo: en este caso, tanto China, India, el sudeste asiático y, en menor medida, la Unión Europea.

De manera que, por ambos caminos, sea por los logros del programa “Independencia Energética” de los EE. UU., por la evolución actual y futura de la producción petrolera venezolana y por su orientación hacia otros mercados, las relaciones económicas entre ambos países tienden a reducirse a su mínima expresión, en especial porque llevan un alto contenido político que las orienta. Aunque se quisiera, difícilmente se podría obtener un excedente para restaurar nuestra presencia en el mercado norteamericano.

b) El mercado no petrolero bilateral

Otra posibilidad de mantener algún nivel de relaciones económicas proviene de la continuidad de una cierta corriente de transacciones no petroleras, aun cuando los valores registrados resultan muy bajos comparados con las primeras, tal como se vio en los cuadros 2 y 3. Del lado de las exportaciones de aquel país hacia Venezuela, alcanzaron los USD 8.432 millones en 2014 y se reducen drásticamente a USD 967 millones en 2019. Las exportaciones realizadas desde Venezuela fueron de USD 1.212 millones en el 2014 y se reducen a USD 291 millones en 2019.

Conclusiones

A juzgar por todos los elementos examinados, las relaciones económicas entre los Estados Unidos y Venezuela tienden a la disolución en el contexto de las actuales relaciones y decisiones políticas de los respectivos gobiernos. Como hemos indicado,

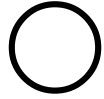
11 Ver distintas declaraciones del actual presidente de PDVSA, Asdrúbal Chávez.

tanto en el terreno del comercio petrolero, como en el del no petrolero, en el de las inversiones y el endeudamiento, las posibilidades de un regreso a la normalidad son bastante improbables, salvo, como se ha reiterado, se produjese un cambio en la visión política de cada país, sea porque la actual administración venezolana llegara a un acuerdo con el país del norte o porque se produzca un cambio político en Venezuela que las restaure.

Sin embargo, en nuestra opinión, estas dos últimas opciones, a pesar de estar en la mesa de los escenarios, estarían fuertemente condicionadas a las variables claves que hemos señalado.

Por otra parte, los casos en disputa sobre los que no se ha llegado a una conclusión agregan un componente que reitera un camino de continuo conflicto entre ambos países. Si a ello se añade el delicado tema de las sanciones, las cuales, al momento de escribir este ensayo, se han intensificado, no parece observarse una ruta de encuentro o de normalización, con lo cual, la perspectiva de las relaciones bilaterales luce, por decir lo menos, elevadamente complicada y conflictiva.

Finalmente, para no concluir con una perspectiva negativa, dada la tradicional relación económica entre ambos países —configurada por años y con base en profundas relaciones industriales y comerciales— por un lado y, por el otro, los delicados temas de conflictividad en cartera, podrían contribuir a prever una nueva era de relaciones entre ambos países, tomando en cuenta las lecciones y las experiencias que marcan ambas historias. Como ayer un tratado entre ambos países permitió un largo periodo de estabilidad, quizás en el futuro uno nuevo marque una ruta para el largo plazo.



Carlos Antonio Romero Méndez

Politólogo y analista internacional venezolano, con un doctorado y una maestría en Ciencias Políticas. Se desempeñó como profesor en la Universidad Central de Venezuela donde alcanzó el rango de profesor titular jubilado.

Ramón Guillermo Aveledo

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular en la Universidad Metropolitana. Diputado al Congreso de la República por tres períodos y dos veces presidente de la Cámara de Diputados. Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. Desde su fundación en 2010, preside el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

Elsa Cardozo

Licenciada en Estudios Internacionales y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela; profesora titular jubilada de esa casa de estudios. Ha sido directora de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana y de su Departamento de Estudios Internacionales. Es miembro de la mesa de análisis del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Autora de obra escrita, académica y de difusión sobre relaciones internacionales, asuntos latinoamericanos y política exterior venezolana.

Rosendo Fraga

Nacido en Buenos Aires, el 3 de agosto de 1952. Abogado egresado de la Universidad Católica Argentina. Analista político, periodista e historiador. Es miembro de la Academia Argentina de la Historia, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría y del sitio www.nuevamayoria.com especializado en análisis latinoamericano.

Carlos Bivero

Economista de la Universidad Católica Andrés Bello (1973), con especializaciones en Ciencias Políticas, mención Relaciones Internacionales (París, 1975) y Derecho Internacional Público del Institut des Hautes Etudes Internationales (París, 1977). Doctor en Economía de Desarrollo por la Universidad de París II (1979). Funcionario de carrera de la Administración Pública Nacional y del Servicio Exterior de Venezuela (jubilado), en los cuales desempeñó altas responsabilidades, incluyendo las de embajador altero de Venezuela ante la Organización de las Naciones Unidas, embajador en Japón y director general del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Norman Pino De Lion

Internacionalista egresado de la Universidad Central de Venezuela (1966) con estudios de postgrado, especialidad en Medio Oriente por El Colegio de México (México D. F., 1968). Diplomático de carrera del Servicio Exterior de Venezuela (1969-2006). Asesor del ministro de Energía y Minas (1974-1979). Director general de Economía y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (1996-1999). Embajador de Venezuela ante el Reino de Arabia Saudí (1990-1994). Embajador de Venezuela ante el Reino de los Países Bajos (2000-2004).

Emilio Nouel V.

Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello, con maestría en ciencias en Integración Económica. Especialista en Derecho Internacional Económico. Expresidente de la Comisión Antidumping de Venezuela. Exdirector General de Inspección y Fiscalización del Ministerio de Hacienda. Exconsultor jurídico del Instituto de Comercio Exterior. Asesor de empresas y cámaras empresariales privadas. Profesor asociado de la Universidad Metropolitana. Autor de *Derecho en tiempos de globalización*, *Nuevos temas de derecho internacional* y *La cláusula democrática*, entre otros ensayos.

Edgardo Mondolfi Gudat

Licenciado en Letras de la Universidad Central de Venezuela, con maestría en Estudios Internacionales (The American University, Washington D. C.) y doctor en Historia *summa cum laude* de la Universidad Católica Bello. Individuo de número de la Academia Nacional de la Historia. Fue funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Dirección de Política Internacional, en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, así como en las embajadas de Venezuela en Washington y Buenos Aires. Fue “Andrés Bello Visiting Fellow” en el Saint Antony’s College,

Oxford. Colaborador permanente del diario *El Nacional*. Fue profesor asociado (2006-2012) y profesor titular (2012-2016) de la Universidad Metropolitana, así como profesor invitado en el Doctorado en Historia de la Universidad Católica Andrés Bello (2013-2014).

Luis Xavier Grisanti

Economista con maestría en Administración, en Relaciones Internacionales y postgrado en Negocios Internacionales, en las universidades de George Washington, Georgetown y Libre de Bruselas, respectivamente. Profesor en los postgrados de Hidrocarburos de la Universidad Central de Venezuela (coordinador), de la Universidad Simón Bolívar y del Instituto de Estudios Superiores de Administración. Presidente ejecutivo y fundador de la Asociación Venezolana de los Hidrocarburos. Presidente de la junta directiva del Banco Exterior. Ministro consejero de la Embajada de Venezuela en Washington. Viceministro de Hacienda. Embajador de Venezuela en Bélgica y en la Unión Europea.

Maxim Ross

Economista de la Universidad Central de Venezuela (1966). Profesor asociado y jubilado de la Universidad Central de Venezuela. Jefe de cátedra y coordinador de la Maestría de Comercio Internacional. Miembro del directorio de varias instituciones multilaterales, entre ellas, la Corporación Andina de Fomento y el Caribbean Development Bank (1974-1977). Investigador asociado en London School of Economics (1979-1981). Regente de la cátedra Andrés Bello en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford (1992-1993). Miembro del Consejo Asesor del Banco Central de Venezuela (1995-1998).

Edmundo González Urrutia

Internacionalista de la Universidad Central de Venezuela con maestría en Relaciones Internacionales por la American University (Washington D. C., 1981). Diplomático de carrera. Fue director general de Análisis y Planificación Estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores (2002-2005). Embajador de Venezuela en Argentina (1998-2002). Director general de Política Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (1994-1998). Embajador de Venezuela en Argelia (1991-1993). Director del Comité de Coordinación y Planificación Estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores (1990-1991). Fue profesor invitado en el Centro de Estudios de Gobierno de la Universidad Metropolitana (2004-2005). Actualmente, es miembro de la junta directiva y coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.



Este ejemplar
se terminó de imprimir en
Caracas en agosto del año 2020.
Para su diseño se utilizó la tipografía
Adobe Garamond Pro 11 ptos., ha sido impreso
sobre papel Saima White. Se realizaron
300 ejemplares, encuadernados
en los talleres de
Gráficas LAUKI, C.A.





• Se trata de una compilación de diez ensayos, escritos por reconocidos analistas y expertos, que cubren cuatros áreas de investigación. El primer bloque analizará la nación norteamericana; un segundo examinará la perspectiva global; el tercero, la dimensión hemisférica, y una última parte se enfocará en el análisis de la relación bilateral entre Venezuela y Estados Unidos.

• Sobran razones para justificar esta iniciativa. Estados Unidos es la primera potencia mundial en su más amplio sentido. Además, juega un papel de primer orden en las relaciones internacionales y, en el caso de Venezuela, ambos países mantienen vínculos históricos que se remontan a los años de nuestras luchas por la independencia y que se cimentaron, con el transcurrir del tiempo, sobre la base de valores y principios compartidos.

• El enfoque de este libro está concebido con un criterio abarcador, es decir, busca estudiar la complejidad de un país clave en el tablero mundial, con sus fortalezas y limitaciones, no solo desde la perspectiva global y hemisférica, sino también desde su relación con Venezuela.



UCAB UNIVERSIDAD CATÓLICA
ANDRÉS BELLO



ISBN 978-980-244-970-5



9 789802 449705